



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
t.a.v. mevrouw drs. A. van Dam MPA, directeur-generaal (waarnemend)

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3553

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 22 april 2026
Onderwerp Aanbiednota bij rapport 'Uniek generiek. Onderzoek naar het functioneren van boa domein VI in juridisch en praktisch opzicht'

De DSP groep en onderzoeksbureau De Strafzaak onderzochten in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum hoe het zogeheten domein VI (generieke opsporing) het van het stelsel van buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) functioneert.

De directe aanleiding voor het onderzoek is de behoefte aan een onderzoek naar het functioneren van het domein generieke opsporing, zowel in praktisch als in juridisch opzicht, met specifieke aandacht voor de constructie van het toekennen van de geweldsbevoegdheid en geweldsmiddelen. Ook is er behoefte aan mogelijke wijzigings- en/of verbeterpunten met het oog op de doorontwikkeling van het domein. Dit alles in aanvulling op de eerdere verkenning naar het functioneren van de overige vijf specifieke domeinen die het boa-stelsel kent.¹

In deze nota beschrijft het WODC enkele hoofdpunten uit het onderzoek. Voor de volledige samenvatting verwijzen we naar het bijgevoegde rapport.

Belangrijkste uitkomsten

De ruim 20.000 boa's die Nederland telt, zijn werkzaam in vijf afgebakende domeinen en in een domein 'generieke opsporing'. Dit zesde domein is met ruim 10.000 boa's het grootste. Generieke opsporing wil zeggen dat de opsporingsbevoegdheid niet beperkt is tot de opsporing van specifiek aangeduide strafbare feiten (bijvoorbeeld in het kader van handhaving van parkeerregels, milieuregels of de Leerplichtwet), maar gerelateerd aan de wettelijk opgedragen reguliere taken (bijvoorbeeld als medewerker van de politie of als douaneambtenaar). De boa-VI mag alle soorten strafbare feiten opsporen, mits deze verband houden met de functie en het takenpakket.

¹ Brief Minister van JenV, 2 oktober 2025, TK 36395, nr. 22.

Boa's in domein VI

Er zijn vier werkgevers die verreweg het grootste deel van het totale aantal van de boa's-VI in dienst heeft: Politie: 58%, Douane: 24%; Dienst Justitiële Inrichtingen/Dienst Vervoer en Ondersteuning (DJI/ DV&O): 11%; Koninklijke Marechaussee (KMar): 3%. De overige boa-werkgevers hebben minder dan 100 boa's-VI in dienst (< 1%).

Alle onderzochte organisaties hebben te maken met een krapte op de arbeidsmarkt, hoge werkdruk en capaciteitsproblemen. De behoefte waarin boa's voorzien lijkt vooral gelegen in een efficiënte, doelmatige en flexibele inzet van personeel, dat de benodigde bevoegdheden heeft.

De term *boa* verwijst 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 (zoals controle of vervoer). Pas wanneer er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ontstaat, kan hij optreden als opsporingsambtenaar. Aan boa's-VI kunnen bepaalde politiebevoegdheden (bijv. identiteitscontrole, opmaken proces-verbaal) en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen (bijv. wapenstok, handboeien) worden toegekend. Het is niet bekend hoeveel boa's over politiebevoegdheden beschikken. Naar schatting de helft beschikt over geweldsmiddelen.

Grondslagen, kwaliteitseisen, toezicht

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.

De opsporingsbevoegdheid wordt voor boa's-VI bijna altijd ontleend aan een categoriale aanwijzing. Dat 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. De boa krijgt opsporingsbevoegdheid voor vijf jaar, mits wordt voldaan aan eisen van betrouwbaarheid (op basis van een VOG en een screening) en bekwaamheid (opleidings- en exameneisen). De opsporingsbevoegdheid kan worden verlengd, maar alleen als dan wederom wordt voldaan aan genoemde eisen.

De boa-VI heeft een direct toezichthouder die dicht op de dagelijkse praktijk staat (doorgaans de hoogste leidinggevende van de werknemer) en een toezichthouder die meer op afstand staat (altijd de hoofdofficier van justitie). 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.

Knelpunten in het juridisch instrumentarium en de praktijk

De onderzoekers constateren omissies en knelpunten in het juridisch instrumentarium, zoals:

- De wijze waarop met de categoriale aanwijzingen politiebevoegdheden (waaronder de geweldsbevoegdheid) zonder nadere differentiatie

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3553

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

toegekend worden aan alle functionarissen waarop de aanwijzing betrekking heeft, is strijdig met het criterium van noodzakelijkheid.

- Bewapeningsvoorschriften ten aanzien van gewelddsmiddelen die als wapen in de zin van de Wet wapens en munitie moeten worden aangemerkt, lijken veelal te ontbreken.
- 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 gewelddsmiddel.
- 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.

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3553

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Daarnaast constateren de onderzoekers risico's en knelpunten in de praktijk:

- Sommige boa's voeren taken uit die niet onder hun functie vallen (bijv. orde handhaven op een handhaving- en toezichtlocatie van het COA). Daartoe kan aanleiding zijn in geval van capaciteitstekorten. Maar dat is in strijd met de eis dat een boa-bevoegdheid noodzakelijk moet zijn voor de bij de uitoefening van de functie behorende taken. Als boa's taken op zich nemen die strikt genomen buiten hun formele bevoegdheden vallen en 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 gewelddbevoegdheid.
- Er wordt regelmatig samengewerkt tussen politie, douane, DV&O en KMar onderling, maar ook met FIOD en IND op basis van samenwerkingsconvenanten. Daarbij wordt ten onrechte aangenomen dat de opsporingsbevoegdheid bij convenant kan worden geregeld.
- Een deel van de ondervraagde boa's ervaart onduidelijkheid over wat wel en niet mag bij het inzetten van de opsporingsbevoegdheid en gewelddsmiddelen.
- 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.
- Bij het optreden in de openbare ruimte begrijpt het publiek niet altijd wat een boa-VI is en wat hij wel of niet mag. Met als gevolg dat het publiek een functionaris ziet in een uniform, die kennelijk niet als een 'echte handhaver' mag optreden.

Conclusies en aanbevelingen

Het juridisch kader is op onderdelen voor verbetering vatbaar. En ook met het oog op de praktijk doen de onderzoekers aanbevelingen. Hier wordt genoemd:

Noodzakelijkheid

- Onderzoek als werkgever voor welke functies van de huidige boa's-VI daadwerkelijk opsporingsbevoegdheid vereist is en politiebevoegdheden en -middelen noodzakelijk zijn.
- Ga na voor welke functies een boa-constructie een noodzakelijke en duurzame oplossing biedt. 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 politie²).

² Executieve Specifieke Inzet

Juridische knelpunten

- Wijzig de juridisch onhoudbare situatie van de inzet van boa's-VI in specifieke gevallen bijvoorbeeld door het regelen van 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.

Voorlichting en kenbaarheid

- Onderzoek hoe het stelsel eenvoudiger kan worden uitgelegd richting betrokkenen in domein VI en mensen buiten het domein VI.
- 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

- 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 herexamen en de behoefte meer praktijkgericht te oefenen. Hier kan ook worden ingegaan op de reikwijdte van bevoegdheden.

Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek, bijdrage aan maatschappelijk belang

Buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) spelen een steeds belangrijker rol in de handhaving van normen en regels en de bescherming van ieders veiligheid, waar nodig door middel van dwang. Tegelijkertijd is sprake van aanhoudende schaarse (politie)capaciteit op het veiligheidsterrein. Gelet op dit maatschappelijk spanningsveld moeten er keuzes worden gemaakt over de doorontwikkeling en inrichting van de politiefunctie, waarbij ook sprake is van een verdere taakverdeling tussen politie en boa. Dat vraagt ook om een doorontwikkeling van domein VI van het stelsel, onder meer voor wat betreft de overzichtelijkheid van de juridische inbedding, de afbakening van bevoegdheden, het toezicht, de opleidingen en de kenbaarheid van (de taken en bevoegdheden van) de boa's generieke opsporing. Met de hiervoor genoemde aanbevelingen kan dit onderzoek aan deze doorontwikkeling bijdragen.

Methoden

Het onderzoek bestond uit verschillende onderdelen. 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, DJI/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 kunnen zien.

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3553

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Openbaarmaking

Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat het WODC zijn geaccepteerd. Zoals al is aangegeven aan Evy Netten van DGPenV, zal het WODC het rapport in dit geval waarschijnlijk op 27 mei a.s. openbaar maken. Indien later blijkt dat een ander moment van openbaarmaking vanwege zwaarwegende overwegingen opportuun blijkt, dan kan daartoe een gemotiveerd verzoek bij het WODC worden ingediend.

Onderzoekers en begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd door: dr. Manja Abraham, mr. dr. Bas de Wilde, drs. Paul van Soomeren.

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie gevormd. Deze bestond uit: em. prof. dr. Gert Jan Veerman (UM, voorzitter), dr. Teun Eikenaar (Politieacademie), dr. Benny van der Vorm (Universiteit Utrecht), mw. Evy Netten (DGPenV) en mr. Willemien de Jongste (WODC/EWB).

Bestaat er behoefte aan verdere toelichting op het rapport, de conclusies of de mogelijkheden voor de benutting, dan kan contact worden opgenomen met de projectbegeleider van het WODC van dit onderzoek. Te bereiken via: informatiedesk@wodc.nl.

Met vriendelijke groet,

dr. R. Willemse
Plaatsvervangend directeur WODC

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3553

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.