

Opzet onderzoek Boa's

Onderzoeksopzet

September 2026

Rekenkamer Breda

Steven Oostlander, voorzitter

Bianca Rook, lid

Vincent van Stipdonk, lid

Samantha Langendoen, secretaris-onderzoeker

Contact

Postbus 2009, 4800 CA Breda

www.rekenkamerbreda.n

1. Inleiding

Gemeentelijke boa's staan de laatste jaren volop in de schijnwerpers, en ook in Breda. Zo werd de afgelopen periode bericht over de toenemende overlast rond station Breda en park Valkenberg, waar de gemeente besloot extra boa's in te zetten om het gevoel van veiligheid te vergroten.¹ Tegelijkertijd blijkt dat het imago van de Bredase boa onder druk staat: incidenten zoals het openen van garageboxen of het streng optreden in de binnenstad zorgden voor stevige publieke discussies over proportionaliteit en gezag.² Ook inwoners mengen zich in het debat. Zo pleit een briefschrijver in de lokale krant voor zichtbaarder optreden en minder surveilleren vanuit de auto.³

Het jaarverslag 2024 van de Commissie Ombudsman Breda besteedt ook meerdere malen aandacht aan het optreden van boa's. De commissie kreeg meerdere klachten over bejegening, proportionaliteit en onduidelijkheid in het handelen van boa's. Uit eerdere rekenkameronderzoeken in andere gemeenten (Rotterdam, Vlaardingen en Amersfoort) blijkt dat vraagstukken rondom sturing, prioritering, professionaliteit, handelingsverlegenheid en verantwoording van boa's structureel terugkeren.

De rijksoverheid heeft eind 2025 aangekondigd de bevoegdheden van boa's te verruimen. Boa's krijgen onder andere de mogelijkheid om preventief op te treden en krijgen meer bevoegdheden op verkeershandhaving. Begin 2023 was Breda een van de pilotsteden voor de verruiming van bevoegdheden op verkeersovertredingen.

De verruiming van de taken van boa's vergroot de impact van hun optreden in de openbare ruimte en stelt ook hogere eisen aan de wijze waarop de organisatie hun inzet borgt. Een onderzoek op dit moment biedt de mogelijkheid om te beoordelen of de gemeente Breda voldoende is voorbereid op deze verruiming en welke randvoorwaarden mogelijk nog ontbreken om deze ontwikkeling zorgvuldig te laten landen.

¹ [Inzet boa's en lichtmasten tegen blijvende overlast bij station](#)

² [Waarom heeft de Bredase boa zo'n slecht imago? | Breda | BN DeStem.nl](#)

³ [BRIEVEN | Boa's moeten niet in hun auto blijven zitten bij handhaving veiligheid | Breda | BD.nl](#)

2. Waar gaat het over?

Eind jaren '80 en begin jaren '90 werkten gemeenten voor toezicht en handhaving op de openbare orde met stadswachten. Deze stadswachten hadden echter (meestal) geen bevoegdheden en hadden vooral een preventieve en signalerende functie. In de jaren '90 werd in de wet mogelijk gemaakt dat buiten de politie ook ambtenaren bevoegdheden konden krijgen op het gebied van opsporing van (specifieke) strafbare feiten.⁴ Deze buitengewoon opsporingsambtenaren, ofwel boa's, werden vanaf dat moment steeds vaker ingezet door politie, gemeenten en andere specifieke organisaties (zoals natuurbeschermingsorganisaties en openbaar vervoermaatschappijen). Sindsdien zetten gemeenten boa's in voor het uitvoeren van lokale toezichts- en handhavingstaken.

De bevoegdheden van en regels rondom boa's zijn landelijk geregeld in het Wetboek van Strafvordering, in de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar⁵ en het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar⁶. Niet iedereen kan boa-bevoegdheden krijgen: een boa moet bekwaam zijn (door het volgen van de opleiding) en betrouwbaar (dit wordt in de regel met een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) getoetst). Boa's zijn ingedeeld in zes domeinen⁷. Een boa kan slechts in één domein tegelijk worden ingezet.

Landelijk is bepaald welke bevoegdheden de boa heeft, maar lokaal bepaalt de gemeente hoe en waarvoor de boa's, binnen de landelijke kaders, worden ingezet. De gemeente is daarmee dus verantwoordelijk voor de beleidskaders, prioritering, organisatie en aansturing van boa's. Ook draagt de gemeente zorg voor opleiding en professionalisering, klachtenafhandeling en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Het toezicht op boa's is vanuit de wet belegd bij het Openbaar Ministerie (OM) en bij de regionale korpschef.

Verruiming bevoegdheden

De minister van Justitie en Veiligheid heeft eind 2025 aangekondigd dat er een nieuw boa-stelsel aankomt. De eerste wijzigingen vinden al in 2026 plaats en het nieuwe stelsel moet in 2028 volledig operationeel zijn. Een van de belangrijke wijzigingen is het samenvoegen van de 'versnipperde' domeinen. Hiermee krijgt de boa in de openbare ruimte ruimere bevoegdheden, wat onder andere moet leiden tot minder handelingsverlegenheid en meer flexibiliteit in de inzet.⁸ Verder worden gemeenten verantwoordelijk voor kwaliteitsborging, mentale ondersteuning en een doorlopende leerlijn. Verder komen er mogelijkheden voor aanvullende uitrusting en (onder voorwaarden) aanvullende geweldsmiddelen (zoals pepperspray).⁹

Boa's in Breda

Op de website van de gemeente Breda is te lezen dat zij zo'n 80 boa's in dienst heeft, die worden ingezet op verschillende specialisaties. Dit zijn:

- Wijkboa's
Iedere wijk heeft een eigen boa. Deze staan in nauw contact met inwoners en ondernemers in de wijk en pakken overlast en problematiek aan. Wijkboa's houden periodiek een 'spreekuur' in hun wijk.¹⁰

⁴ Wetboek van Strafvordering, art. 142

⁵ [wetten.nl - Regeling - Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar - BWBR0039766](https://wetten.nl/Regeling-Beleidsregels-Buitengewoon-Opsporingsambtenaar-BWBR0039766)

⁶ [wetten.nl - Regeling - Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar - BWBR0007013](https://wetten.nl/Regeling-Besluit-buitengewoon-opsporingsambtenaar-BWBR0007013)

⁷ Openbare Ruimte, Milieu, Welzijn en Infrastructuur, Onderwijs, Openbaar Vervoer, Werk, Inkomen en Zorg en Generieke Opsporing.

⁸ [Boa's krijgen nieuwe taken en bevoegdheden | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](https://nieuwsbericht.rijksoverheid.nl/boas-krijgen-nieuwe-taken-en-bevoegdheden)

⁹ [Het nieuwe Boa-stelsel: meer duidelijkheid, meer professionaliteit, meer focus op mentale stabiliteit. - Landelijk AdviesCentrum Uniformberoepen](https://landelijkadviescentrum.nl/nieuws/het-nieuwe-boa-stelsel-meer-duidelijkheid-meer-professionaliteit-meer-focus-op-mentale-stabiliteit)

¹⁰ [Handhaving in jouw wijk | Gemeente Breda](https://www.breda.nl/handhaving-in-jouw-wijk)

- Incidententeam
Deze boa's gaan specifiek op meldingen af die de meldkamer binnenkrijgt en waar acuut op gehandeld kan worden.
- Jeugdboa's
Jeugdboa's werken op locaties waar vaker overlast veroorzaakt wordt door jongeren. Jeugdboa's staan in contact met organisaties zoals Jongerenwerk om jongeren bijvoorbeeld te kunnen doorverwijzen.
- Flexteam
Het team gaat overlastgericht te werk en focust op hot-spot overlastlocaties. Een doel is het tegengaan van het onveilige gevoel. Dit team gaat soms in burger te werk.
- Ondermijning
Ondermijningsboa's signaleren verdachte situaties of acteren op signalen van partners zoals het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) en politie. Ook controleren zij bijvoorbeeld bedrijven.
- Fietshandhaving
Fietshandhaving let op overlast door fietsen, als deze bijvoorbeeld verkeerd geparkeerd staan.
- Fiscale handhaving
Deze boa's werken in de scanauto's en controleren of er betaald is voor parkeren.
- Milieuboa's
Milieuboa's treden op tegen afvaldumpingen en ophopend vuil.
- Groene boa's
Groene boa's handhaven vooral in het buitengebied en bij recreatieplassen. Zij treden voornamelijk op tegen afvaldumpingen, illegaal betreden van natuurgebieden en loslopende honden.

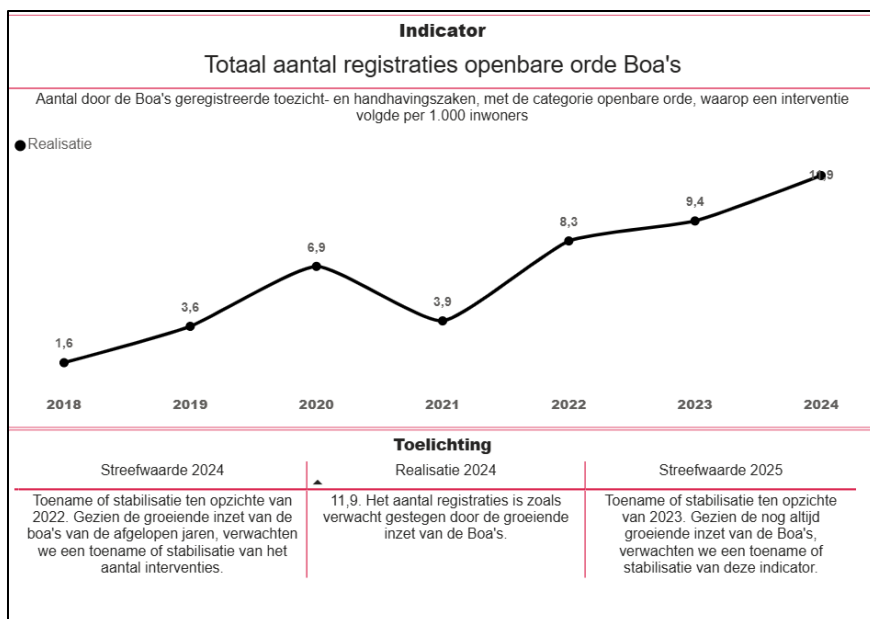
Lokaal zijn de bevoegdheden van boa's vastgelegd in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar gemeente Breda.¹¹ Specifiek rondom de bevoegdheden staat in dit besluit aangegeven dat de gemeentelijke boa in Breda opereert in het domein 'openbare ruimte' en dat zij de beschikking hebben over handboeien en een korte wapenstok voor het uitoefenen van hun taak (dit alles binnen de regels en randvoorwaarden zoals die in landelijke wet- en regelgeving zijn geregeld).

Het toezicht op de Bredase boa's is belegd bij de hoofdofficier van justitie Zeeland-West Brabant en het direct toezicht ligt bij de lokale korpschef. Ten behoeve van dat toezicht brengt de gemeente Breda jaarlijks verslag uit over het aantal boa's in dienst van de gemeente, de stand van zaken rondom hun opleiding en de verrichte activiteiten.

In de P&C-stukken van de gemeente worden onder het thema Veilig Breda verschillende ambities en uitkomsten besproken rondom de inzet van boa's. Zo zijn in 2024 boa's getraind in het herkennen van ondermijningssignalen en hebben zij 180 controles op ondermijning gedaan. Verder is 70% van de meldingen door boa's binnen twee dagen afgehandeld. Uit het stuk blijkt dat de streefwaarde 80% was. Verder is in de jaarrekening 2024 de indicator 'totaal aantal registraties openbare orde Boa's (per 1.000 inwoners) opgenomen. Hierin is te zien dat het aantal registraties stijgt. In de begroting 2026 is deze indicator niet meer opgenomen. De gemeente heeft er namelijk voor gekozen om de verschillende indicatoren rondom meldingen op het gebied van veiligheid te vervangen door één indicator. Het college geeft aan dat de activiteiten onder het thema Veilig Breda als doel hebben om het veiligheidsgevoel van Bredanaars te verhogen, en kiest in het vervolg voor de indicator 'Aandeel Bredanaars wat zich soms of vaak onveilig voelt'. De overige indicatoren worden volgens het college onderdeel van de veiligheidsmonitor. In de huidige versie van de veiligheidsmonitor en het dashboard is geen informatie te vinden over de inzet van boa's.¹²

¹¹ Het vigerende stuk vervalt per 11 mei 2026, zo wordt aangegeven op Lokale regelingen.

¹² [Veiligheid en Handhaving | Gemeente Breda](#)



Boa's opereren naast de politie. Politieagenten hebben een brede bevoegdheid, boa's slechts een smalle. In principe ontstaat daarmee een taakverdeling waarin politie grote incidenten aanpakt en boa's kleinere handavings- en toezichtstaken op zich neemt. In een artikel van Omroep Brabant stelt de wethouder dat de politie door capaciteitstekorten de boa's ook echt nodig heeft in de stad.¹³ Het is daarvoor cruciaal dat politie en boa's goed samenwerken. Tegelijk blijkt uit landelijk onderzoek dat er regelmatig problemen zijn in die samenwerking, door onder andere wantrouwen en weinig contact.¹⁴

In een startgesprek met de ambtelijke organisatie vernam de rekenkamer dat het beleidsthema veiligheid binnen de gemeentelijke organisatie recent is ondergebracht binnen het sociaal economisch domein. De achtergrond hiervan is dat veiligheidsvraagstukken in toenemende mate verweven zijn met sociale en maatschappelijke problematiek. De rekenkamer onderkent deze ontwikkeling en zal hier in het onderzoek oog voor hebben.

3. Afbakening

Het onderzoek richt zich op de wijze waarop de gemeente boa's inzet voor toezicht en handhaving en met welk effect. Omdat de gemeente een breed palet aan boa's inzet, zal in het verdiepende deel van het onderzoek een selectie gemaakt worden. Mogelijk zijn bijvoorbeeld de boa's van fietshandhaving en fiscale handhaving door hun beperkte taak minder relevant voor dit onderzoek. Een eventuele selectie zal later beargumenteerd worden gemaakt en toegelicht worden in het eindrapport.

De bevoegdheden van boa's zijn voor een groot deel landelijk bepaald. Een gemeente heeft hier slechts in beperkte mate invloed op (door bijvoorbeeld lobby-activiteiten). Het onderzoek zal zich daarom vooral richten op de zaken omtrent boa's die in de invloedssfeer van de gemeente zelf liggen. Het gaat dan om beleidskaders en -ambities, aansturing, samenwerking met andere (gemeentelijke) instanties, leren en informatievoorziening aan de raad.

De organisatie is relatief klein (zo'n 80 boa's). Casussen, incidenten en signalen die de rekenkamer in het onderzoek tegenkomt kunnen wijzen op patronen, maar moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

¹³ [Boa's krijgen steeds belangrijkere rol bij veiligheid in deze stad - Omroep Brabant: het laatste nieuws uit Brabant, sport en informatie uit jouw regio.](#)

¹⁴ [15-02-2017-POLITIE-EN-BOAS-dr.-R.-van-Steden.pdf](#)

4. Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek is:

In hoeverre werken boa's in Breda passend, proportioneel en effectief?

Deze vraag is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Welke visie, doelen en prioriteiten hanteert de gemeente Breda voor de inzet van boa's en hoe zijn deze vertaald in de inrichting en aansturing van hun inzet?
2. Hoe krijgt de inzet van boa's in de praktijk vorm, inclusief samenwerking tussen boa's en ketenpartners, en hoe draagt deze bij aan de gestelde visie, doelen en prioriteiten?
3. Welk zicht is er op effecten van de inzet van boa's en wat zeggen klachten, meldingen en signalen (onder andere van de ombudsman) hierover? Hoe wordt deze informatie benut voor leren en verbeteren en het informeren van de gemeente (inclusief gemeenteraad)?
4. In hoeverre beschikken boa's over passende bevoegdheden, vaardigheden, ondersteuning en informatie om hun taken uit te voeren en hoe wordt in de praktijk omgegaan met discretionaire ruimte (en eventueel handelingsverlegenheid)? Wat zijn hiervan de gevolgen?
5. In hoeverre sluit de verruiming van bevoegdheden aan op de behoefte is de gemeente voldoende voorbereid op de verruiming van bevoegdheden? Wat is er op dit gebied geleerd van de pilot?

Analysekader

1 Welke visie, doelen en prioriteiten hanteert de gemeente Breda voor de inzet van boa's en hoe zijn deze vertaald in de inrichting en aansturing van hun inzet?

Het eerste deel van deze vraag is beschrijvend. Middels bureauonderzoek maakt de rekenkamer inzichtelijk welk beleid de gemeente heeft op het gebied van de inzet van boa's. Op basis van literatuur en eventueel expert opinions beoordeelt de rekenkamer vervolgens in hoeverre de gestelde visie, doelen en prioriteiten passend zijn vertaald in de inrichting en aansturing van hun inzet.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- Is er een visie (met doelen) voor de inzet van boa's?
- Zijn de gestelde doelen helder en bruikbaar?
- Sluiten de prioriteiten in de inzet van boa's aan bij de gestelde doelen?
- Zijn visie, doelen en prioriteiten verankerd in de uitvoering (in bijvoorbeeld werkinstructies)?

2 Hoe krijgt de inzet van boa's in de praktijk vorm, inclusief samenwerking tussen boa's en ketenpartners, en hoe draagt deze bij aan de gestelde visie, doelen en prioriteiten?

Middels interviews en mogelijk door participerende observatie maakt de rekenkamer inzichtelijk hoe de visie, doelen en prioriteiten in de praktijk vorm krijgen. Daarbij wordt tevens gelet op de inzet in de verschillende domeinen en specialisaties. Voor het beoordelen van de samenwerking zal de rekenkamer letten op bestaande overlegstructuren en eventueel verslagen daarvan analyseren. Verder zullen interviews worden gehouden met ketenpartners.

- Sluit de feitelijke inzet van boa's aan bij de door de gemeente vastgestelde visie, doelen en prioriteiten?
- Is de aansturing van boa's helder en eenduidig?

- Zijn rollen en verantwoordelijkheden helder verdeeld tussen boa's en ketenpartners?
- Is er regelmatig overleg tussen boa's en ketenpartners?
- Draagt de samenwerking bij aan de gestelde doelen?

3 *Welk zicht is er op effecten van de inzet van boa's en wat zeggen klachten, meldingen en signalen (onder andere van de ombudsman) hierover? Hoe wordt deze informatie benut voor leren en verbeteren en het informeren van de gemeente (inclusief gemeenteraad)?*

Met documentenstudie en interviews zal de rekenkamer uitzoeken welke signalen er zijn over het optreden van boa's en of en hoe deze worden benut. De rekenkamer kijkt verder naar de manier waarop de gemeente inzet, resultaten en knelpunten rapporteert en op welke manier de gemeenteraad zijn sturende en controlerende rol kan uitoefenen op dit thema.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- Heeft de gemeente zicht op de resultaten en knelpunten bij de inzet van boa's?
- Is er een klachtenprocedure voor klachten en meldingen over het optreden van boa's?
- Zijn er andere routes (via ombudsman of ketenpartners) via waar signalen over het optreden van boa's worden verzameld?
- Wordt periodiek een analyse gemaakt van de klachten, meldingen en signalen over het optreden van boa's?
- Leiden klachten, meldingen en signalen tot verbeterplannen of nieuwe doelen en prioriteiten?
- Rapporteert de gemeente in monitors of P&C-stukken over inzet, resultaat en knelpunten van boa's?

4 *In hoeverre beschikken boa's over passende bevoegdheden, vaardigheden, ondersteuning en informatie om hun taken uit te voeren en hoe wordt in de praktijk omgegaan met discretionaire ruimte (en eventueel handelingsverlegenheid)? Wat zijn hiervan de gevolgen?*

Middels bureauonderzoek maakt de rekenkamer inzichtelijk op welke manier boa's training, ondersteuning en informatie ontvangen om hun taken uit te voeren. Verder zal de rekenkamer middels interviews met boa's inzichtelijk maken in hoeverre boa's zelf ervaren dat zij voldoende toegerust zijn (zowel in bevoegdheden, vaardigheden en informatie) om hun taak uit te voeren. Verder zal de rekenkamer op basis van casusonderzoek, ofwel in interviews en mogelijk door middel van participerende observatie, inzicht geven in de wijze waarop boa's in de dagelijkse uitvoering van hun taak tegen complexe situaties aanlopen en op welke manier zij met deze situaties omgaan.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- Ontvangen boa's voldoende training en ondersteuning om hun taken uit te voeren?
 - Ontvangen boa's voldoende informatie om hun taken uit te voeren?
 - Ervaren boa's dat zij op alle vlakken voldoende zijn uitgerust om hun taken uit te voeren?
 - Ervaren boa's in de dagelijkse uitvoering van hun taak voldoende discretionaire ruimte om professioneel te handelen?
- Is er sprake van handelingsverlegenheid bij boa's (in bepaalde situaties) en wat zijn hier de oorzaken van?

5 *In hoeverre sluit de verruiming van bevoegdheden aan op de behoefte is de gemeente voldoende voorbereid op de verruiming van bevoegdheden? Wat is er op dit gebied geleerd van de pilot?*

Met bureauonderzoek en interviews kijkt de rekenkamer welke impact het vernieuwde boa-stelsel heeft op de gemeentelijke praktijk in Breda. De rekenkamer kan op basis van het

rekenkameronderzoek en het bevragen van medewerkers een inschatting maken van de mate waarin de gemeente voorbereid is op de wijzigingen in het beleid.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- Is de gemeente voldoende voorbereid op de verruiming van bevoegdheden?
- Welke lessen heeft de gemeente geleerd van de pilot en zet de gemeente deze in bij het voorbereiden van de implementatie van de verruiming van bevoegdheden?

5. Uitvoering

De rekenkamer voert het onderzoek in eigen beheer uit. Ze zal voor het onderzoek gebruik maken van bestaande literatuur en documenten die zowel intern als extern als bij de gemeente beschikbaar zijn. Verder zal de rekenkamer op basis van interviews van leidinggevenden en beleidsmedewerkers een beeld vormen over de doelen en werkprocessen van boa's. Door boa's zelf te interviewen krijgt de rekenkamer een beeld van de uitvoering in de praktijk. De rekenkamer wil middels casusonderzoek specifieke casussen uitdiepen. Dit kan door middel van interviews en verslagen van incidenten, maar de rekenkamer overweegt ook om mee te lopen met boa's om zo zelf de praktijk te ervaren (participerende observatie).

De rekenkamer kan voor het onderzoek waar nodig externe experts interviewen om informatie te valideren. De rekenkamer start het onderzoek in september 2026 en hoopt het rapport in de loop van 2027 aan de raad te kunnen aanbieden.