



Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie (PLATO) B.V.

Institute of Security and Global Affairs (ISGA)

Universiteit Leiden



**Evaluatie van de inzet en het gebruik
van de korte wapenstok door buitengewone
opsporingsambtenaren (boa's)
Samenvatting**

Project WODC 3197

Mei 2022

Dr. Jaap van Lakerveld
Drs. Gert-Jan Lindeboom

Colofon

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC)
Afdeling Extern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301; 2500 EH Den Haag

Onderzoekers

PLATO BV (Universiteit Leiden):
Dr. Jaap van Lakerveld

Ockham IPS BV:
Drs. Gert-Jan Lindeboom

Institute of Security and Global Affairs (Universiteit Leiden):
Dr. Joery Matthys

Begeleidingscommissie

Voorzitter: Prof. Dr. Marie Rosenkrantz Lindegaard
Dr. Frans Beijaard
Dr. Lisa van Reemst
Mr. Bart Engberts
Dr. Julien van Ostaijen

Samenvatting

Doelstelling van het onderzoek

In toenemende mate zijn naast de politie ook gemeentelijke handhavers zichtbaar in de openbare ruimte. Deze handhavers opereren als buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en zijn bevoegd op te treden op een pakket van toezichts- en handhavingstaken. In de laatste jaren wordt daarbij in toenemende mate aandacht gevraagd voor de veiligheid van boa's bij uitoefening van hun taken.

Een van de aspecten die daarbij op de agenda staan betreft het verruimen van de mogelijkheden tot het aanvragen van een korte wapenstok. Hiertoe overweegt het Ministerie van Justitie en Veiligheid een nieuwe afzonderlijke regeling op te stellen voor de bewapening en uitrusting boa's. In dit kader is gedurende 2021 aan tien gemeenten de mogelijkheid geboden om bij wijze van pilot boa's uit te rusten volgens de uitgangspunten van de voorgenomen toekomstige regeling (Alkmaar, Amsterdam, Capelle aan den IJssel, Hoorn, Leeuwarden, Valkenburg aan de Geul, Velsen, Zandvoort, Zoetermeer en Zuidwest-Friesland). Per gemeente is aan maximaal 20 boa's toestemming verleend tot het dragen van de korte wapenstok.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC) is een evaluatie van deze pilot uitgevoerd. Hiervoor is gekozen voor een procesevaluatie om zo de ervaringen van de tien pilotgemeenten systematisch in kaart te brengen. Deze ervaringen zijn verzameld op vier verschillende niveaus: de ervaringen op het systeemniveau, op het niveau van boa-werkgevers, op dat van incidenten, en tot slot op het individueel niveau van boa's. Op basis daarvan richtte de evaluatie zich op de beantwoording van de volgende hoofdvraag, waarvoor tevens meer specifieke deelvragen zijn geformuleerd (zie hiervoor de bespreking van onderzoeksresultaten):

- Welke lering kan op grond van de resultaten van de pilot worden getrokken met betrekking tot de op te stellen afzonderlijke regeling bewapening en uitrusting boa's?

Aanpak van het onderzoek

De evaluatie heeft gebruik gemaakt van verschillende methoden en instrumenten tijdens de dataverzameling gedurende 2021. Hiervoor zijn onderzoeksgegevens verzameld in de tien pilotgemeenten, maar daarnaast zijn ook activiteiten verricht met zes zogenoemde controlegemeenten (Groningen, Haarlem, Katwijk, Tilburg, Utrecht, Vlissingen). Dit zijn gemeenten die niet deelnemen aan de pilot, maar waar handhavers wel op een vergelijkbare manier worden ingezet als in de pilotgemeenten. Dit biedt de mogelijkheid een breder beeld van de ervaringen van boa's in Nederland te krijgen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de volgende methoden:

- **Documentstudie:** Aan de hand van inzichten uit de literatuur zijn vragen geformuleerd die vervolgens in de evaluatie aan bod zijn gekomen. De documentstudie is gedaan op basis van een uitgebreide scan van de aanwezige wetenschappelijke en beleidsliteratuur.
- **Registratie van incidenten:** Het feitenonderzoek binnen de evaluatie is gevoed door data uit lokale registratiesystemen van gemeentes, politie en toezichthouders.
- **Online vragenlijsten:** In twee afzonderlijke rondes zijn online enquêtes afgenomen onder gemeentelijke werkgevers en boa's zelf. In de enquêtes is in detail ingegaan op de percepties en ervaringen van boa's, zowel op basis van concrete ervaringen als op basis van hypothetische gevallen.

- *Beleidsinterviews*: Een groot deel van de dataverzameling bestond uit het voeren van interviews met beleidsmatig betrokkenen gedurende de looptijd van de hele evaluatie. Op landelijk niveau zijn gevoerd met relevante beleidsafdelingen binnen het Ministerie van J&V, de twee boa bonden, het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie. Op lokaal niveau zijn gesprekken gevoerd met teamleiders van de handhavingsteams en/of beleidsadviseurs openbare orde veiligheid in de proef- en controlegemeenten. Ook is met direct toezichthouders en toezichthouders in de arrondissementsparketten gesproken.
- *Diepte-interviews*: in aanvulling op de beleidsmatige interviews zijn in de evaluatie diepte-interviews georganiseerd met dertien boa's uit vijf gemeenten met concrete ervaring in gebruik van de wapenstok.
- *Focusgroepen*: na afloop van de verzameling van alle onderzoeksgegevens eind januari 2022 zijn twee focusgroepen georganiseerd, een bestuurlijke focusgroep; en een focusgroep met experts en professionals.

Conclusies

De conclusies van het onderzoek zijn net als de onderzoeksvragen uitgesplitst in vier niveaus. Elke paragraaf mondt uit in enkele aandachtspunten. De implicaties daarvan worden tot besluit beschreven in de slotparagraaf waarin lessen naar aanleiding van de pilot ter sprake worden gebracht.

Bevindingen op systeemniveau

Redenen voor deelname

Wat waren de belangrijkste redenen van de 10 deelnemende gemeenten om een aanvraagprocedure pilot korte wapenstok in te dienen? Wie heeft hiertoe het initiatief genomen en wat was de rol van de boa's hierbij?

Gemeenten geven als redenen voor hun aanvraag tot deelname argumenten als de verharding van de samenleving, veranderingen in het takenpakket van boa's, specifieke lokale problematiek, handhaving rondom coronamaatregelen en lange aanrijtijden van de politie bij incidenten. In de aanvragen van alle gemeenten hebben burgemeesters een actieve rol gespeeld om deelname mogelijk te maken, met in sommige gemeenten tevens een expliciete druk vanuit de gemeenteraad, boa's zelf, of beiden. De wijze waarop boa's zelf betrokken zijn geweest bij de aanvraag van de pilot verschilt per gemeente. In sommige gevallen hebben boa's zelf het initiatief genomen om zich uit te spreken over deelname in de pilot, of er actie voor te voeren; in andere gevallen zijn gesprekken gevoerd met boa's om hun visie te horen, of zijn er enquêtes gehouden om te polsen hoe boa's tegenover deelname stonden.

Onder de controlegemeenten bevinden zich gemeenten die een aanvraag tot deelname aan de pilot hebben gedaan maar die niet toegekend hebben gekregen, maar ook gemeenten die dit bewust niet hebben gedaan. Sommige gemeenten achtten zich er nog niet klaar voor, bijvoorbeeld omdat zij zelf nog stappen meenden te moeten maken ten aanzien van zowel werving en selectie, als training en opleiding. Daarnaast zijn er gemeenten die principiële bezwaren hebben tegen het bewapenen van boa's. In een enkel geval was er een gemeente waar boa's zelf zich tegen deelname aan de pilot uitspraken en die daarom van deelname heeft afgezien.

Onderbouwing veiligheidsrisico's

Welke elementen zijn door de aanvragende gemeente in de onderbouwing van de veiligheidsrisico's gehanteerd en wat waren daarbij de ervaringen?

De evaluatie van de pilot laat zien dat in alle tien deelnemende gemeenten specifieke veiligheidsrisico's zijn geconstateerd, die bijvoorbeeld samenhangen met een verruiming van de samenleving en "kortere lontjes" bij burgers. Daarnaast verwezen pilotgemeenten in hun aanvraag naar taken rondom specifieke problematiek (bijvoorbeeld hangjongeren); horecacontroles, en het handhaven van coronamaatregelen.

Bij de analyse van veiligheidsrisico's zijn de verschillen van belang ten aanzien van inzet van boa's; sommige gemeenten zetten boa's in uitgaansgebieden ook 's avonds in, terwijl andere pilotgemeenten dit niet doen. Voor deelname aan de pilot is hiervoor in elke gemeente deze risicoanalyse van tevoren beoordeeld en goedgekeurd door de direct toezichthouder. De interpretatie van de criteria toonde wel lokale verschillen tussen wat wel en niet binnen de grenzen van de pilot zou mogen. Ook al is lokaal maatwerk in principe maatgevend, aanvullende landelijke afstemming over de onderliggende criteria voor beoordeling van veiligheidsrisico's zou bij kunnen dragen aan meer eenduidigheid en transparantie over de uitrusting van de korte wapenstok.

Samenwerking met de politie

Op welke manier krijgt samenwerking met de politie nader vorm en welke rol heeft deelname aan de pilot hierin gespeeld?

Om de samenwerking tussen politie en boa's in domein I vorm te geven dienen afspraken formeel te worden vastgelegd in een handhavingsarrangement. Het bestaan van een dergelijk handhavingsarrangement gold ook als expliciete eis voor deelname aan de pilot. De evaluatie laat zien dat deze niet in alle gemeenten waren vastgesteld voordat gemeenten hun aanvraag hadden afgerond. In enkele gevallen is een dergelijk handhavingsarrangement dus pas opgesteld ten behoeve van de aanvraag voor deelname. De ervaringen in de pilot laten geen structurele veranderingen zien in de samenwerking tussen boa's en de politie na uitrusting met de korte wapenstok. Wel heeft de pilot al bestaande patronen van samenwerking expliciet naar de oppervlakte gebracht. In gemeenten waar samenwerking stroever verloopt, wordt door boa werkgevers aangegeven dat politieteams ook kritischer naar de pilot hebben gekeken. Daar de samenwerking al jaren concreter vorm heeft gekregen, door het delen van een gebouw, gezamenlijke briefings, of ervaring met gezamenlijke acties is meer animo voor samenwerking, op zowel organisatorisch als persoonlijk vlak.

Bevindingen op organisatieniveau

Toeziets- en handhavingstaken

Welke toeziets- en handhavingstaken in domein 1 openbare ruimte werden door de boa's in de periode van in de periode van 1 januari 2021 tot 31 december 2021 uitgevoerd? Hoe verhouden deze taken zich tot de toeziets- en handhavingstaken in eerdere perioden?

Boa's in domein I vertegenwoordigen het gezag van de gemeente op straat en hebben een breed pakket aan bevoegdheden. Deze bevoegdheden richten zich op het aanpakken van overlast, kleine ergernissen en andere feiten in de openbare ruimte die de leefbaarheid aantasten. Onder leefbaarheid vatten de beleidsregels de feiten die zijn aan te merken als overlast, verloedering, en kleine ergernis, en die niet reeds op grond van andere formele wetgeving gehandhaafd worden. Sinds het uitbreken van

de COVID-19 pandemie zijn daar sinds maart 2020 diverse handhavingstaken bijgekomen, zoals handhaven op afstand houden, avondklok, horeca-naleving en alcoholverboden.

In vergelijking met eerdere perioden signaleren gemeenten een verbreding van de taken van boa's. Dit is een bredere trend in Nederland, maar wanneer we pilotgemeenten vergelijken met controlegemeenten zien we ook specifiekere verschillen. Zo geven boa's in pilotgemeenten bijvoorbeeld aan relatief vaker op meer risicovolle werkterreinen als jeugdoverlast te werken, terwijl boa's in controlegemeenten relatief vaker aangeven te worden ingezet op het relatief veiligere gebied van fysieke veiligheid (parkeren, afval, groen).

Er is uit de evaluatie geen structurele verschuiving van taken *als gevolg van* uitrusting met de wapenstok in de pilotgemeenten af te leiden. Dit was echter ook een expliciete voorwaarde voor deelname aan de pilot, waarop tijdens de pilot actief is gestuurd en gemonitord. Daarmee is het lastig hierover bredere conclusies voor de toekomst te trekken. Wel laat de pilot zien dat handhavingssarrangementen en het regelmatig bespreken van de uitvoering hiervan een effectief middel zijn om de grenzen van de inzet op taakgebieden van boa's te bewaken en hiermee te voorkomen dat boa's vaker voor politietaken worden ingezet.

Training en opleiding

Op welke manier worden boa's (aanvullend) getraind en opgeleid voor de inzet van gewelddsmiddelen zoals de korte wapenstok?

De pilotgemeenten hebben de eisen voor (aanvullende) training en opleiding op verschillende wijze ingevuld. Als voorwaarde voor deelname gold in principe de eis dat de betreffende boa een afgeronde relevante MBO-3 opleiding had behaald. In een enkel geval is daar in de pilot echter van afgeweken om zo te voorkomen dat juist de meest ervaren boa's niet uitgerust zouden kunnen worden met een korte wapenstok. Ook een eis is deelname aan een training geweldbeheersing (RTGB) en minimaal een jaar ervaring. In alle gemeenten is aan deze eisen voldaan. Eén gemeente heeft zelfs een eis van drie jaar als minimale praktijkervaring gehanteerd. Ook zijn er gemeenten met extra training, om concrete ervaringen te bespreken, te oefenen en werkwijzen aan te scherpen. In enkele gevallen is voor dergelijke training ook bewust gezocht naar samenwerking met de politie.

Hebben de boa's de gevolgde (aanvullende) modules in het kader van Integrale Beroepsvaardigen resp. de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing ervaren als bijdrage aan een professioneel (de-escalierend en -indien toch gebruikt- proportioneel) gebruik van de korte wapenstok?

Over de geboden opleiding en training zijn boa's positief. Boa's die meer en langer hebben getraind en geoefend beoordelen de aangeboden training relatief beter. Training, bestaande uit het bespreken van incidenten, reflectie, en praktische (de-escalatie-)vaardigheidsoefeningen en de implicaties daarvan voor toekomstig optreden, steunt volgens deelnemers de professionele ontwikkeling het meest. In gevallen waarin meer aandacht besteed is aan het *niet* gebruiken van de wapenstok, rapporteren boa's ook eerder geneigd de wapenstok terughoudend in te zetten, of zich terug trekken als eerste optie te overwegen.

Aanvullende ondersteuning door werkgevers

Wat doen de leidinggevenden/werkgevers van de boa's naast het verzorgen van opleidingen nog meer aan aanvullende ondersteuning en waar bestaat dit uit?

Naast aandacht voor opleidingen en specifieke trainingen bieden werkgevers boa's aanvullende ondersteuning door te zorgen voor samenhang tussen taken, risico's en training, waar vervolgens de uitrusting op afgestemd kan worden. Zo zijn boa's in alle tien pilotgemeenten uitgerust met een bodycam, welke naast de bijdrage aan persoonlijke veiligheid ook reflectie op het eigen handelen en op het gebruik van de uitrusting mogelijk maakt.

In sommige pilotgemeenten hebben werkgevers expliciet gekozen om de uitzonderlijkheid van inzet van de wapenstok te benadrukken, en actief te sturen op de naleving hiervan door boa's. Als er zich in deze gemeenten dan toch incidenten hebben voorgedaan, is elk incident in detail nabesproken, niet alleen met de betrokkene maar soms ook in het team. Wel of niet inzetten van de wapenstok en hoe inzet had kunnen worden voorkomen of geminimaliseerd is daarbij een centraal thema. De ervaringen laten zien dat een dergelijke strakke sturing een professionaliserend en positief effect heeft op boa's, bijdraagt aan reflectie en aan beperking van dreigen met en gebruik van de wapenstok.

Daarnaast is er in wisselende mate aandacht van werkgevers geweest voor de juridische kant van het hebben van een wapenstok, zowel de aansprakelijkheid en de rechten van de boa zelf, als die van de werkgever in geval van een incident. Vrijwel alle gemeenten geven aan op dit vlak behoefte te hebben aan meer sturing, in de vorm van een briefings, checklists, of anderszins suggesties om dit lokaal goed te kunnen regelen. In eerste instantie kijken de meeste gemeenten naar het landelijk niveau (en dan met name naar het Ministerie van J&V), maar in de pilot zijn er ook een klein aantal gemeenten die hiervoor succesvol een nauwgezette samenwerking met toezichthouder en direct toezichthouder hebben opgezet.

Bevindingen op incidentniveau

Aantal gevallen van geweldsaanwending

Welke ontwikkeling is waar te nemen in het aantal gevallen van (fysiek of verbaal) geweld tegen boa's en hoeveel gevallen van fysiek geweld (gebruik van de korte wapenstok inbegrepen) zijn door boa's in de periode van 1 januari 2021 tot 31 december 2021 geregistreerd bij gemeente en politie?

Uniforme cijfers over de ontwikkelingen van het aantal gevallen van geweld tegen boa's zijn niet voorhanden. Voor zover hier al cijfers over beschikbaar zijn, zijn deze niet bruikbaar voor vergelijken tussen gemeenten, bijvoorbeeld door verschillen in taken en registratie van inzet van geweld door boa's. Het aantal gevallen waarin de wapenstok is gebruikt door boa's is wel op vergelijkbare manier verzameld, zowel waar het gaat om dreigen met gebruik, als het daadwerkelijk inzetten ervan. Deze registratiegegevens laten in het algemeen een door de direct toezichthouders en OM als terughoudend beschouwd gebruik van de wapenstok zien. Een totaal van 59 meldingen zijn gemaakt van gebruik van de wapenstok tegen personen, waarvan 40 in Amsterdam. Twee-derde van deze meldingen betreffen gevallen waarin alleen is gedreigd met de wapenstok, met 21 meldingen van daadwerkelijk gebruik tegen een persoon (waarvan 16 in Amsterdam).

Deze aantallen zijn te laag om op een systematische manier verschillen tussen gemeenten of over tijd in kaart te brengen. In plaats daarvan zijn de 59 incidenten nader bestudeerd op context, de aanleiding, het gedrag van betrokken boa's en afloop. In deze specifieke gevallen zien we dat na de inzet van de korte wapenstok in vrijwel alle gevallen de situatie onder controle is gebracht. Op basis hiervan blijkt uit de pilot ook dat alleen dreigen met de wapenstok in de meeste gevallen al een adequate manier is om controle te krijgen over een situatie, juist ook zonder deze daadwerkelijk te gebruiken. Wel tekenen we daarbij aan dat de verzamelde gegevens alleen niet voldoende houvast geven om vast te stellen

hoe deze situaties zouden zijn afgelopen zonder wapenstok, noch of het hebben van een wapenstok tot meer of minder confrontaties heeft geleid.

Context van inzet wapenstok

Hoeveel geweldsmeldingen zijn er (conform de verplichting in de Ambtsinstructie) gemeld bij de (direct) toezichthouder (het Openbaar Ministerie, het OM)? Hoe wordt door het OM de ontwikkeling van het aantal geregistreerde incidenten verklaard? En wat was de aard en de context van deze gevallen, gezien vanuit de taakuitvoering door boa's, de reikwijdte van hun opsporingsbevoegdheid, de rechtmatigheid, subsidiariteit en proportionaliteit van het optreden, alsook het gevolg dat is gegeven aan meldingen?

Uit de evaluatie blijkt dat de wapenstok tijdens de pilot in de meeste gemeenten zelden is gebruikt, en waar deze is gebruikt, bleek de wapenstok volgens de boa respondenten instrumenteel te worden ingezet om de incidenten op een goede manier ten einde te brengen. Het aantal keer dat er gedreigd is met de wapenstok varieert gedurende de onderzoeksperiode tussen de nul en vier keer in bijna alle gemeenten, met slechts een handvol gevallen waarin deze daadwerkelijk is ingezet. In vijf gemeenten is de wapenstok überhaupt niet ingezet, en is alleen aangewend om mee te dreigen. Alleen in Amsterdam is de gemelde inzet hoger (veertig keer, waarvan zestien om mee te slaan). Dit aantal dient te worden gezien tegen de grootstedelijke context en specifieke prioriteiten voor lokale inzet, al speelt hier mogelijk ook mee dat in voorbereiding op de pilot gebruik van de wapenstok minder expliciet lijkt te zijn ontmoedigd dan elders. Ook was hier één incident, waarvan de toezichthouder heeft geoordeeld dat onvoldoende is aangetoond dat niet op een andere, minder ingrijpende manier het doel kon worden bereikt (subsidiariteit). Dit specifieke geval betrof het gebruik van de wapenstok door twee boa's bij aanhouding van een verdachte, waarvoor voor beiden een geweldsregistratie is aangemaakt.

Op basis van de beschrijvingen van de gevallen zijn de meldingen gecategoriseerd naar inzet bij uitvoering van reguliere domein I taken, inzet bij onverwachte incidenten, en inzet als ondersteuning aan collega's. Een meerderheid van de gevallen betreffen inzet bij reguliere taken. Tegelijkertijd zien we ook gevallen waarin boa's met wapenstok hebben opgetreden ter assistentie van collega handhavers, maar ook politie. Dergelijke inzet is niet in lijn met de huidige beleidsregels, en vraagt om extra aandacht, bijvoorbeeld als het gaat om de gemaakte inschatting voor inzet door boa's zelf; door de meldkamer, de lokale politie-eenheid, de werkgever en de toezichthouders.

De ervaringen met bovenstaande gevallen hebben het belang laten zien van een nauwe betrokkenheid van de direct toezichthouder. Wanneer deze snel en adequaat reageert na individuele incidenten kan de handelswijze van boa's effectief worden beoordeeld, en kan de werkgever hier vervolgens interne reflectie en begeleiding bieden, waar nodig aangevuld met specifieke training of andere maatregelen. Ook kan dit als input dienen voor een eventuele herziening van lokaal beleid ten aanzien van de gezochte competenties in werving en selectie, en mogelijk ook een herijking door de lokale driehoek van de handhavingsprioriteiten en de werkverdeling met de politie.

Bevindingen op individueel niveau

Veiligheidsbeleving boa's

Hoe heeft de veiligheidsbeleving van boa's zich ontwikkeld (in perspectief van de aard van ervaren incidenten, de samenwerking met politie en de beschikbare middelen qua bewapening en uitrusting) in de periode van 1 januari 2021 tot 31 december 2021?

De evaluatie laat zien dat boa's in meerderheid positief zijn over de korte wapenstok, zowel over de publieksreacties op de korte wapenstok als over de samenwerking met de politie. Een meerderheid van boa's in de pilotgemeenten geeft aan significant trotser te zijn op hun werk en zich significant veiliger te voelen wanneer zij groepen aanspreken dan hun collega's in controlegemeenten. Dit geldt echter zowel voor dragers als niet-dragers van de wapenstok; er kan derhalve geen verband worden vastgesteld met het al of niet beschikken over een wapenstok. Als we verschillen in de ontwikkeling van het veiligheidsgevoel willen verklaren zijn de meest relevante ontwikkelingen de reactie van burgers op straat, veranderingen in handhavingstaken, de reactietijd van de politie en coronamaatregelen waarop gehandhaafd diende te worden. Het feit dat juist deze factoren naar voren komen, onderstreept het belang van goede afspraken in de lokale driehoek over lokaal handhavingsbeleid, veiligheidsrisico's en afspraken met de politie om dergelijke risico's te ondervangen. Het al dan niet uitrusten met een korte wapenstok kan daarin instrumenteel zijn, maar is op zichzelf geen wondermiddel die direct bijdraagt aan de veiligheidsbeleving van boa's.

Veranderingen in gedrag

Heeft het bezit of gebruik van de korte wapenstok en het optreden als zodanig mogelijk ook averchts gewerkt?
--

Ondanks het als terughoudend beschouwde gebruik van de korte wapenstok in de pilot, kan niet worden uitgesloten dat sommige boa's eerder naar voren stappen nadat zij met de korte wapenstok zijn uitgerust. Ongeveer een kwart van de ondervraagde boa's geeft aan dat ze met de wapenstok eerder op situaties zijn afgestapt, minder snel assistentie hebben gevraagd en zich minder vaak hebben teruggetrokken. De mate waarin dit ook daadwerkelijk leidde tot ander gedrag op straat kon niet objectief worden vastgesteld in de evaluatie. Daarmee kan dus ook geen robuuste conclusie worden getrokken ten aanzien van eventuele averechtse gevolgen van het uitrusten met de korte wapenstok.

Wel zien we in de pilot dat werkgevers, in samenspraak met (direct) toezichthouders, aandacht hebben voor mogelijke averechtse gevolgen van uitrusting met de wapenstok. Dit blijkt met name uit de aandacht om eventuele verschillen op individueel niveau (ten aanzien van persoonlijkheid, gedrag) te kanaliseren, allereerst door training, begeleiding door senior boa's, maar ook door werving en selectie en training in competenties ten aanzien van de-escalatie en gesprekstechnieken.

Lessen naar aanleiding van de pilot

De inzichten die zijn voortgekomen uit de onderzoeksactiviteiten en de gevonden antwoorden op de onderzoeksvragen dragen bij aan de beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek. Daarbij roepen we in herinnering dat de evaluatie geen antwoord poogt te geven op de vraag of uitrusting van boa's met de korte wapenstok wenselijk is. Dit is een politieke keuze, die overigens met de voorgenomen nieuwe regeling juist ook op lokaal niveau zou moeten worden genomen, op basis van een gedegen analyse van de taken, risico's daarvan en mogelijkheid om deze in samenwerking met de politie al afdoende af te dekken. In plaats daarvan richt de evaluatie zich op de condities waaronder invoering van een korte wapenstok zou moeten plaatsvinden. Daarbij zijn op basis van de ervaringen in de pilot de volgende lessen te identificeren.

Genoeg tijd nemen voor gedegen voorbereiding en planning van lokale aanpak: Deelnemende gemeenten erkennen het belang van de gevraagde randvoorwaarden voor de pilot, zoals een handhavingsarrangement en analyse van veiligheidsrisico's. De voorbereiding hiervan is echter arbeidsinten-

sief en biedt een kans om concreet de samenwerking en verantwoordelijkheden van de partners opnieuw scherp te definiëren als basis voor samenwerking tussen handhavingsteams en politie.

Faciliteren van geregeld overleg op de diverse niveaus: Uit gesprekken in deze evaluatie met lokale bestuurders, teamchefs, handhavingsteams, toezichthouders en ministerie van J&V blijkt wel dat diverse stakeholders nog worstelen met hun rollen en verantwoordelijkheden. Heldere afwegingscriteria vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn daarop één antwoord, maar ook een heldere procedure voor het vinden van oplossingen als de meningen te zeer verschillen kunnen daarbij behulpzaam zijn. Bij het opstellen van de voorgenomen regeling kan worden nagedacht om het landelijk platform voor direct toezichthouders, zoals ook tijdens de pilot heeft geopereerd, in enige vorm te behouden. Ook overlegvormen waarin toezichthouders, lokale driehoek en de gemeenten als werkgever participeren en gezamenlijk de voortgang monitoren, evalueren en bespreken zijn van belang voor een correcte introductie van de korte wapenstok. De pilot heeft het belang van lokaal maatwerk onderstreept, maar wel wanneer ingebed in een eenduidig en transparant toetsingskader. Centraal uitgangspunt zou moeten zijn dat verschillen tussen gemeenten terug te voeren zijn op lokale beleidskeuzes, niet op verschillende interpretaties van landelijke kaders.

Verankeren samenwerking met de politie: Het bevorderen van samenwerking tussen lokale handhavingsorganisaties en de basiseenheden van de politie vereist het opstellen van een handhavingsarrangement. Daarin moet niet voorbijgegaan worden aan bestaande samenwerkingsrelaties. De ervaringen in de pilot laat zien dat de invoering van de wapenstok in sommige gemeenten bestaande samenwerkingspatronen naar de oppervlakte heeft gebracht. Inzetten op overleg en op elkaar beter leren kennen in professionele werksituaties draagt bij aan een goede samenwerking. Het samen oppakken van (nieuwe) taken; overleggen over de taakafbakening en de overlap tussen taken zijn daarbij van belang. Ook het organiseren van gezamenlijke training kan de samenwerking versterken en een bijdrage leveren aan de verdere professionalisering van de handhavingsteams. Ook vraagt dit op bestuurlijk niveau continue aandacht voor de samenwerking.

Kennisdeling bij ontwikkeling van lokale visie op uitrusting van boa's: Aandacht voor uitrusting met de korte wapenstok kan niet los worden gezien van de bredere uitrusting van boa's. Die uitrusting omvat ook steekwerende vesten, handboeien en bodycams. De ontwikkeling van de voorgenomen nieuwe regeling bewapening boa's past in een bredere behoefte aan landelijke kaders waarbinnen gemeenten, in hun rol als werkgever, kunnen werken aan de ontwikkeling van een lokale visie op uitrusting. Uit de pilots blijkt dat gemeenten hebben behoefte om met andere gemeenten van gedachten te kunnen wisselen, te leren en soms aanvullende sturing en richtlijnen te krijgen. Bestuurders en werkgevers geven aan dat dit mogelijk op nationaal niveau gefaciliteerd kan worden. Zij suggereren dat daarbij mogelijk de VNG een rol kan spelen, de nationale stuurgroep boa's bij de politie, eventueel aangevuld met OM en het Ministerie van J&V in de vorm van *good practices* en modelverordeningen

Tijdig starten van voorbereiding administratieve afhandeling: De ervaring in de pilots laat het belang zien van tijdig nadenken over de vormgeving van de administratieve processen rondom de toekenning van geweldsbevoegdheden. Het is daarbij aan te bevelen Dienst Justis (Justis) als uitvoeringsorganisatie tijdig te betrekken, niet alleen in het kader van de wettelijke ex ante uitvoeringstoets, maar juist ook in de planmatige voorbereiding hierop. Helderheid is nodig over de rol van andere betrokkenen in het proces van het toekennen van geweldsbevoegdheden en ieders rol daarbij (Werkgevers, VNG, toezichthouders, politie, de betrokken beleidsdirectie van het ministerie, Dienst Justis).

Meer uniforme aanpak van melding en registratie van geweldsinzet: Procedures en instrumenten voor melding en registratie vergen een eenvoudig systeem aan de ene kant, maar aan de andere kant ook het inzetten op het verbeteren van meldings- en registratiediscipline. Bespreking van een individuele melding en de rechtmatigheid van het optreden daarin kunnen een positieve bijdrage leveren aan de meldingsdiscipline. Daarnaast gaat het om het analyseren en bespreken van trends op het niveau van het betrokken team, de eenheid, het arrondissement, of landelijk. Een landelijke richtlijn of briefing kan uniformiteit stimuleren zodat de verzamelde data voldoende informatie geven om daaruit conclusies te kunnen trekken.

Nadenken over de kwalificatie zelfverdediging bij taakuitvoering: Door boabonden, maar ook boa's zelf en diverse burgemeesters wordt vaak gewezen naar de korte wapenstok als middel om zich in het uiterste geval te kunnen verdedigen. In reactie wijzen andere betrokkenen echter op het feit dat de wet niet voorziet in verdedigingsmiddelen. Wettelijk gezien kunnen toegekende geweldsmiddelen alleen worden aangewend voor de uitoefening van bevoegde taken. Dit werpt vragen op over de juridische status van iedere situatie waarin boa's de wapenstok gebruiken uit zelfverdediging, bijvoorbeeld wanneer zij zich met onverwachte agressie geconfronteerd zien. Dit is uiterst relevant, aangezien ook uit de pilots blijkt dat dit geen theoretisch juridische kwestie is, maar ook in de praktijk voorkomt. Het is daarom van belang een eenduidig antwoord te formuleren of boa's die zich in een dergelijke situatie bevinden en niet meer de wettelijk vereiste stap terug kunnen doen, rechtmatig gebruik kunnen maken van de wapenstok. De voorgenomen nieuwe regeling bewapening boa's kan hier een rol in spelen, en aanvullende duidelijkheid scheppen over welke vormen van geweldsinzet door bevoegde boa's wel, of niet rechtmatig zijn.

Herijken van praktische invulling leefbaarheids criterium: Ondanks dat het leefbaarheids criterium in theorie een duidelijk afbakening biedt van de taken en verantwoordelijkheden van boa's, blijkt een dergelijk onderscheid in de praktijk vaak lastiger. Gemeenten categoriseren handhavingstaken niet altijd op een vergelijkbare manier, en in algemene termen is sprake van een verbreding van het takenpakket van boa's. Dit vraagt om nadere bezinning op, of concretisering van leefbaarheids criterium en op de betekenis daarvan, zowel op landelijk niveau, als lokaal, waar uiteindelijk over inzet van boa's besloten wordt. Een dergelijke bezinning is zinvol om expliciet te maken wat de relatie is tussen de definitie van taken, de gekozen handavingsinzet, en de te bieden uitrusting.

Lokale lessen ten aanzien van werving en selectie: De introductie van de korte wapenstok vereist een expliciet werving en selectiebeleid op gemeentelijk niveau. Op dit moment verschillen gemeenten hierin, waarbij sommige al voor de pilot een intensief professionaliseringstraject hebben doorgemaakt, waarbij ook op het gebied van werving en selectie steeds meer wordt gekeken naar communicatieve vaardigheden. Men kan er niet zonder meer vanuit gaan dat handhavingsteams in gemeenten een dergelijke professionaliseringsslag al hebben gemaakt. Dat vraagt om een helder stelsel van eisen hieromtrent. Daarnaast dienen ook bepaalde minimumeisen te worden overwogen ten aanzien van het dragen van de korte wapenstok. Zo zijn in de pilot al eisen gesteld aan de vooropleiding (MBO3/HTV opleiding) en aan ervaring (minimaal een jaar ervaring). Dergelijke eisen dienen zoveel als mogelijk te worden aangepast aan de lokale context, waarbij rekening kan worden gehouden met specifieke samenstelling van teams. Pilotgemeenten hebben het over het algemeen niet als wenselijk ervaren om op persoonlijke kenmerken onderscheid tussen handhavers te maken bij het besluiten tot uitrusting met de wapenstok (ervaring, opleidingsniveau). Wel is het voorstelbaar dat het besluit om bepaalde boa's wel of niet uit te rusten met een wapenstok mede wordt ingegeven op basis van het takenpakket en de gekozen inzet; als boa's al in verschillende teams met verschillende taken werken, lijkt een aparte overweging ten aanzien van uitrusting wel op zijn plaats.

Aanvullende praktische training met aandacht voor de-escalerend optreden: In aanvulling op de RTGB- training, waarin correct gebruik van de wapenstok wordt getraind, blijkt duidelijk uit de pilot de waarde van aanvullende training in gesprekstechnieken, conflictbeheersing, weerbaarheid, en de-escalatie. Dergelijke trainingen zijn nog waardevoller in combinatie met het bespreken van concrete praktijkvoorbeelden en opnames van de bodycams. Door training gezamenlijk te organiseren met de politie wordt al in de training voorgesorteerd op de samenwerking die bij de uitvoering van het werk zo belangrijk is. De bevindingen van de pilots geven aanleiding om extra aandacht te besteden aan training op de juridische aspecten, waaronder aansprakelijkheid zowel van boa's als van werkgevers.