



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)

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 Ostaaijen

© 2022, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

INHOUDSOPGAVE

Lijst van afkortingen	4
Samenvatting.....	5
Summary	14
1 Achtergrond, aanleiding voor het onderzoek	23
1.1 De buitengewoon opsporingsambtenaar.....	23
1.2 Boa's in domein I	23
1.3 Verbreding van taken	24
1.4 Veiligheid van boa's.....	25
1.5 Concrete aandacht voor geweldsmiddelen voor boa's.....	26
1.6 Pilots vooruitlopend op een regeling bewapening boa's.....	26
1.7 Een woelige context – pilots in coronatijd	28
2 De onderzoeksopzet.....	29
2.1 Overwegingen met betrekking tot de opzet	29
2.2 Evaluatiekader	30
2.3 Onderzoeksvragen.....	31
2.4 Onderzoeksaanpak	32
2.5 Gevolgen coronacrisis voor de evaluatie van de pilot	34
3 Onderzoeksresultaten op systeemniveau	35
3.1 Uitgangspunten voor evaluatie	35
3.2 Betrokkenheid toezichthouders bij pilot.....	36
3.3 Toekenning van geweldsbevoegdheid	38
3.4 Rol van handhavingsarrangementen	39
3.5 Onderbouwing van veiligheidsrisico's	40
3.6 Ervaringen met ondersteuning van boa's door politie.....	42
3.7 Concluderend	44
4 Onderzoeksresultaten op organisatieniveau	46
4.1 Uitgangspunten voor evaluatie	46
4.2 Voorwaarden ten aanzien van opleiding en training	47
4.3 RTGB en her- en bijscholing	47
4.4 Juridische aspecten: aansprakelijkheid	49
4.5 Uitrusting	50
4.6 Sturen op taken/ inzet.....	51
4.7 Concluderend	53
5 Onderzoeksresultaten van inzet van de wapenstok bij incidenten	55
5.1 Uitgangspunten voor evaluatie	55
5.2 Gebruik van de wapenstok.....	56
5.3 Soorten situaties waarin de wapenstok wordt gebruikt	58
5.4 Rol van de wapenstok	60
5.5 Ervaren veiligheid	66
5.6 Concluderend	67
6 Onderzoeksresultaten op individueel niveau.....	69
6.1 Uitgangspunten voor evaluatie	69
6.2 Ontwikkelingen aanzien van veiligheid en veiligheidsgevoel.....	69
6.3 Verandering in mentaliteit en gedrag	75
6.4 Ontwikkeling in tevredenheid	77
6.5 Concluderend	78

7	Conclusies.....	80
7.1	Bevindingen op systeemniveau.....	80
7.2	Bevindingen op organisatieniveau	82
7.3	Bevindingen op incidentniveau	84
7.4	Bevindingen op individueel niveau	86
7.5	Lessen naar aanleiding van de pilot	88
	Literatuurlijst	92
	Annex I – Verantwoording onderzoeksmethoden	98
	Concretisering van de uitgangspunten	98
	Overzicht van het onderzoek en bijbehorende onderzoeksmethodiek.....	99
	Annex II – Geïnterviewde respondenten	107
	Annex III – Voorwaarden voor deelname aan pilot	110
	Annex IV - Beantwoordingsgegevens enquêtes boa's	115
	Annex V - Gedetailleerde uitkomsten vignettenmethode	116
	Situatie 1: Foutparkeerder	116
	Situatie 2: Visstek	119
	Situatie 3: Terrasvergunning	122
	Situatie 4: Monument	125

Lijst van afkortingen

J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
B en W	Burgemeester en Wethouders
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
DGPenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken
DTH	Direct Toezichthouder
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
RTGB	Regeling Toetsing Geweldsbeheersing
OM	Openbaar Ministerie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
MBO-3	3-jarige Middelbare Beroepsopleiding
HTV	Handhaving Toezicht en Veiligheid
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
EVC	Erkenning van eerder Verworven Competenties
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BVH	Basisvoorziening Handhaving
VPT	Veilige Publiek Taak

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 Zuid-west 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 verruwing 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 politieteamen 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

Toezichts- en handhavingstaken

Welke toezichts- en handhavingstaken in domein 1 openbare ruimte werden door de boa's in de periode van 1 januari 2021 tot 31 december 2021 uitgevoerd? Hoe verhouden deze taken zich tot de toezichts- 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 handhavingsarrangementen 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 geweldsmiddelen 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 geweldsbeheersing (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 leidinggevendenden/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, waar twee boa's bij betrokken waren, 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 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 handelwijze 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 averechts 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 arbeidsintensief 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 handhavingssinzet, 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 minimeisen 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 voorgesteld 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.

Summary

In recent years, an increasing number of so-called municipal enforcement officers is deployed in the public square in addition to the 'regular' police force. These officers are assigned a status of a special investigative officer (in Dutch: *buitengewoon opsporings ambtenaar*) and are authorised to enforce a variety of local and national legislation in the public domain. The last years have seen increasing concerns about personal safety in their work.

One of the venues to respond to these concerns has been to explore an expansion of the possibilities of equipping these enforcement officers with a short baton. This requires changes to the formal request procedure, which the Ministry of Justice and Safety is considering to facilitate through a new and separate regulation for the arming and equipping of special investigating officers. In preparation for this possible future regulation, a pilot approach was chosen in which ten municipalities could request a short baton for their municipal enforcement officers in line with the intended future regulation. This pilot approach was granted to Alkmaar, Amsterdam, Capelle aan den IJssel, Hoorn, Leeuwarden, Valkenburg aan de Geul, Velsen, Zandvoort, Zoetermeer and Zuidwest Friesland, where a maximum of 20 enforcement officers were granted permission to carry the short baton.

On behalf of the Ministry of Justice and Security's Scientific Research and Documentation Centre (WODC), an external evaluation was launched to review the outcomes of the pilot. To be able to investigate the experiences of introducing and working with the short baton during the year 2021, a process evaluation was chosen. This evaluation collected insights from four distinct levels; experiences at the system level, at the organisational level, level of incidents, and at the individual level. These insights offer together the pieces that allow responding to the main evaluation question:

- What can be learned from the results in the pilot in relation to the new to be developed separate regulation for the arming and equipping enforcement officers

The evaluation approach

Various methods and tools were used to collect the results of the pilot with the short baton in 2021. The study was carried out in the 10 pilot municipalities mentioned, and further complemented by insights from six additional municipalities where enforcement officers were not equipped with a baton (Groningen, Haarlem, Katwijk, Tilburg, Utrecht, Vlissingen). While these municipalities do not equip their enforcement officers with a short baton, the tasks and responsibilities are roughly comparable as the municipalities, which allows gaining a more in-depth understanding of the experiences of enforcement officers in the Netherlands more generally. The following methods were part of the study:

- **Document study:** Based on insights from literature, questions were formulated to be included in the evaluation. This document study consisted of an extensive scan of the available scientific and policy literature.
- **Registration of incidents:** The factfinding part of the evaluation was fed by data from local registration systems of municipalities, police, and supervisors.
- **Online questionnaires:** In two separate rounds online surveys were conducted among municipal employers, and enforcement officers. The surveys focused on the perceptions and experiences of enforcement officers, both actual experiences, and hypothetical cases.
- **Policy interviews:** A substantial part of the data collection consisted of multiple rounds of interviews with policy stakeholders during the course of the evaluation. On a national level,

interviews were held with relevant policy departments within the Ministry of Justice and Security, the two trade unions responsible for enforcement officers, and the public prosecutor. At the local level, interviews were held with team leaders of the enforcement teams, and/or policy advisers on public order and safety in the ten pilot municipalities and the six control municipalities. Similar interviews were held with the legal supervisors of local enforcement officers (direct supervisors, who represent the police force, and supervisors, who work in district courts on behalf of the public prosecutor).

- **In-depth interviews:** in addition to the policy interviews, the evaluation organised in-depth interviews with thirteen enforcement officers from five municipalities to explore more in-depth the experiences of wearing and using the baton.
- **Focus groups:** At the end of January 2022, after completion of the data collection, two focus groups were organised: one with local authorities, and one with academics and professionals.

Conclusions

The conclusions of the evaluation follow the structure of data collection and are divided into four levels. The implications of the conclusions for future policies are included in a final section: lessons learned from the pilot.

Findings at the system level

Justification for participating in the pilot

What were the main reasons for the 10 participating municipalities to submit an application for the pilot? Who took the initiative and what was the role of the enforcement officers in this?

Municipalities mentioned a variety of reasons to justify their application to participate in the pilot. Such reasons include a toughening of interactions on the street, changing nature of the tasks of enforcement officers, specific local issues, enforcement around corona restrictions, as well as long response times of the police in case of incidents. Mayors have played an active role in requesting enrolment in the pilot; in some municipalities the city council exerted additional political pressure, sometimes in combination with the local enforcement officers' workforce. In some cases enforcement officers themselves took the initiative to campaign actively for the short baton. In other municipalities, the initiative came mainly from employers, who held discussions with the enforcement officers to hear their views, or questionnaires were administered to find out how they felt about participation in the pilot.

Some of the control municipalities had also applied to enrol in pilot, but were not selected. Others did not apply intentionally, either because they did not consider themselves ready for arming their enforcement officers. In these municipalities, adding a short baton to the equipment of enforcement officers is considered a step in a broader process of professionalisation, which would first require changes to standing policies for recruitment and selection, as well as in requirements to training and qualification. Some municipalities have more fundamental objections against arming enforcement officers, either from the employer's side, or because enforcement officers themselves registered their opposition.

Substantiation of safety risks

Which elements did the municipalities use to substantiate the safety risks, and what were the experiences in making these risk analyses?

In line with the requirements of the pilot, all ten participating municipalities have identified specific security risks in the work of enforcement officers, for instance increases in aggressive behaviour of citizen in the community. In addition to that, applications refer to certain groups (e.g. loitering youngsters); the duty to do checks in pubs establishments; and the enforcement of other corona measures.

Applications show differences between municipalities when it comes to how enforcement officers are deployed, for instance whether they operate in nightlife areas. The direct supervisors, responsible for the day-to-day overseeing of enforcement officers in their regions approved the submitted substantiation of safety risks. An analysis of the approval process show however local differences in how the various criteria had been interpreted. While local differences in the execution may persist, but a common interpretation of national criteria would help clarity and transparency in the determination of tasks, competencies, and equipment of enforcement officers.

Cooperation with the police

How did cooperation with the police develop, and what role did participation in the pilot play in this development?

Cooperation with the police should already have been formally laid down in a formal enforcement arrangement. In some cases in the preparation for the pilot such an enforcement arrangement had not been in place, and was only drawn up for the purpose of the pilot application. Experiences from the pilot do not point to any structural changes in the cooperation between enforcement officers and the police after the introduction of the short baton. However, participation in the pilot did bring existing patterns of cooperation to the surface; in municipalities where such cooperation had been more problematic, municipalities also noted that the police teams were also more critical towards the pilot. In municipalities in which constructive cooperation had already been established for years, more enthusiasm existed among the local police force to cooperate, on an organisational level, but often also on a personal level.

Findings at organisational level

Enforcement officers supervision and enforcement tasks

Which enforcement tasks in domain I (public areas) were performed by enforcement officers in the period from 1 January 2021 to 31 December 2021? How do these tasks compare to their enforcement tasks in previous periods?

Municipal enforcement officers represent the municipality's authority on the street and have a broad variety of tasks and responsibilities. Within their range of competence falls for instance addressing disturbances, small annoyances, and other occurrences that relate to the 'liveability' of a region, as long as these are not covered by other formal legislation. Since the outbreak of the COVID-19 pandemic the set of competences was broadened substantially, including for instance enforcing social distance rules, evening curfews, closure of bars, and the prohibition of sale of alcohol.

In comparison to earlier years, many municipalities identify a broadening of the original tasks that are deemed to fall within the criterion of 'liveability'. This is taking place more broadly in the Netherlands, but when comparing the municipalities in the pilot against the control municipalities there are some differences as well. Enforcement officers in pilot municipalities indicate to work more often on more risky areas, such as youth nuisance, while enforcement in control municipalities report to work more often on relatively safer areas, such as parking, waste and parks.

The results of the evaluation did not identify any structural shift of tasks after enforcement officers were equipped with the baton. This is an important finding, but it is noted that this was an explicit condition for participation in the pilot, which was actively monitored and managed by the stakeholders involved. This limits the potential of the evaluation to draw meaningful conclusions about what could happen beyond an initial pilot phase, when such close-up management may not necessarily persist. What can be concluded is that the active use, reference and discussion of the enforcement arrangements (the formal plans for cooperation with the police) can serve as the tool to ensure that the limits of deployment remain clear and respected, in order to avoid that local enforcement officers are deployed more frequently for tasks that should be taken up by the police.

Training and education

In what way are enforcement officers (additionally) trained in the use of the short baton?

The pilot municipalities have met in the requirements for (additional) training and education in different ways. In principle, the requirement for enrolling in the pilot was that enforcement officers had to have completed a three year upper secondary vocational training (training programme called Enforcement, Supervision and Safety (MBO-3). In one municipality these rules were applied more flexibly, to avoid excluding specifically the most experienced enforcement officers, who did not have this qualification. Another requirement for the pilot was to have completed a violence management training course (RTGB), and to have at least one year of experience. These requirements were met in all municipalities. One municipality raised the minimum requirement of practical experience to three years. Other municipalities have taken steps to offer additional training, facilitating discussions on concrete experiences, to help shape practice and to sharpen working methods. Some of such training programmes also actively seek joined training efforts with the local police unit.

Have enforcement officers experienced the required (additional) training modules as contributing to professional use of the short baton (that is: de-escalating and, if used nonetheless, proportional)?

Overall, enforcement officers are positive about the education and training they received. Those that were trained longer tend to evaluate the training they received as comparatively better than their peers that received shorter training. The additional training offered includes attention for discussing incidents, encourage critical reflection, and practical (de-escalation). Those that have the most visible effect on professional development are those that include such practical exercises. Particularly the types of training programmes that focused on avoiding the use of the baton appear to have a constructive contribution, also leading to more restraint among enforcement officers to use the baton, such as using it more cautiously, or more often consider withdrawal as a better alternative.

Additional support from employers

What additional support was provided to enforcement officers besides training and what does it include?

In addition to education and specific training, the support provided by employers also consists of other choices regarding equipment. The bodycam, for instance, is a tool that contributes to personal safety, but can also have a role that can encourage reflection on one's own actions and on the use of equipment.

Some pilot municipalities have chosen to actively discourage their enforcement officers to actually use short baton. They emphasised the exceptional nature of using of the short baton, and closely monitored the way enforcement officers had used them. Whenever an officer had used the baton,

this was discussed in detail, not only with the person involved, but also within the team in order to reflect on whether or not the short baton should have been used and ways in which use could have been prevented, or minimized. The experience in the pilot is that such interactions have a positive effect on the professionalisation of enforcement officers, and also contributes to a more critical and self-aware assessment of using the short baton on the street.

The legal aspects of equipping enforcement officers with a short batons, and of using it, has received attention to various degrees. This includes questions surrounding the liability and rights of the enforcement officer when using the baton, as well as the liability of the employer. Two specific municipalities have gained some practical experience with this, but the other municipalities all underline the need for more guidance in this area, in the form of additional briefings, checklists, or suggestions.

Findings at incident level

Number of incidents of violence

What trends can be observed in the number of cases of (physical or verbal) violence against police officers and how many cases of physical violence (including use of the short baton) have been registered by enforcement officers in the period from 1 January 2021 to 31 December 2021?

Uniform figures about the development in numbers of cases of violence against enforcement officers are not available. Differences in local tasks and competences, as well as differences in the way violent incidents or the use of force is registered make a comparison between municipalities difficult. For the purpose of this evaluation however, the cases in which the short baton was used were collected in a way that allows comparison of threats of use, and of actual use of the short baton. The legal supervisors (police and public prosecutor) have considered the number of incidents in which the short baton was used restrained. A total of 59 reports were made of using the baton against persons, of which 40 in Amsterdam. Two-thirds of these reports were incidents in which the enforcement officers threatened to use the baton, but did not actually use it. The remaining 21 cases the baton was actually used against a person (of which 16 in Amsterdam).

Too few incidents were reported to systematically chart differences between municipalities or over time. Instead these incidents were studied in more detail, based on their context, cause, behaviour of enforcement officers and consequences. In the specific cases that have been studied, the enforcement officers indicated that the threatening or using the short baton has led to control over the situation. The results of the pilot suggest specifically that the threatening of using the short baton in most cases is already an effective way to (re)gain control over the situation. Still, such a finding comes with the caveat that we have no information how the situation would have been resolved without the short baton, nor does the available data allow concluding more generally whether arming enforcement officers with a short baton has led to more, or fewer incidents.

How many incidents of use of violence have been officially reported (in accordance with the obligation in the official instructions) to the (direct) supervisor (the Public Prosecution Service, OM)? How does the OM explain the trends of the numbers of registered incidents? What was the nature and context of these cases, considering the (scope of) duties performed by the enforcement officers, the legitimacy, subsidiarity and proportionality of the actions, including registration and reporting?

The evaluation highlights an overall constrained use of the short baton; in the cases where it has been used, enforcement officers themselves report that it was an effective instrument to gain control over the situation. The number of reports of use of the baton in most municipalities varies

between zero and four times during the investigation period. In five municipalities the baton had only been used for threatening, but was not actually deployed. Only in Amsterdam the times the baton was used, both for threatening and actual use is higher. This needs to be understood against the different metropolitan context with specific needs and specific priorities for local enforcement. However, it seems that less attention was also given to actively discourage use of the baton in the preparation of the pilot as well. In one specific case, legal concerns were raised about the subsidiarity of the use of the baton. Two enforcement officers were involved in this incident, where the baton was used in the arrest of an individual. In response to the prosecutor's assessment a formal violence registration was filed for these two officers.

Based on the detailed descriptions, the reports of incidents were grouped in three distinct categories: (1) use in support of regular public domain competences, (2) use during sudden incidents, (3) and use to support colleagues in danger. Most reported incidents relate to the first category. At the same time, there have also been cases where enforcement officers have been involved in assisting colleagues in danger, which is not in line with the existing rules and regulations. Instead, enforcement officers are expected to call the assistance of the police in dangerous situations. The fact that such incidents have taken place requires additional attention and clarity at all levels for the assessment by enforcement officers themselves; by the staff in the control room, the local police unit, employers and supervisors.

The experiences with the actual use of the short baton during the pilot underline the importance of close involvement of the formal supervisors (by police and public prosecutor). When these respond rapidly and adequately after individual incidents, the involved enforcement officer can be evaluated allowing the employer to further complement action with additional training. If necessary, such involvement can also serve as input for a revision of local recruitment and selection policies for enforcement officers, and possibly also for the broader local enforcement priorities and working methods.

Findings on individual level

Boa safety perception

How have the enforcement officers' perceptions of safety developed (in terms of the nature of the incidents experienced, the cooperation with the police, and the resources, armament and equipment) over the period from 1 January 2021 to 31 December 2021?

The evaluation shows that the majority of enforcement officers are positive about the short baton, both about the public reaction to it, and about the cooperation with the police in this respect. In comparison to enforcement officers in control municipalities, respondents in the pilot are more often proud about their work and feel safer when interacting with larger groups. However, this is the case for enforcement officers that have been equipped with the baton and their colleagues that have not; as such no direct link can be made with the short baton. Based on responses from enforcement officers in the survey the most relevant explanatory factors for the perception of safety among local enforcement officers is related to developments in the response by citizens in interactions, changes in the tasks and competences, response time of the police and (changes in) enforcement of COVID-19 restrictions. These factors underline the importance of finetuning and specifying the distribution of competences with the police, about local enforcement priorities and existing ways to reduce safety risks. The short baton can play a role in any of such aspects, but by itself is not the means to directly increase the safety or perception of safety among enforcement officers.

Has the possession, or use of the short baton possibly also had a reverse effect?

Despite that the evaluation shows how the short baton was used with restraint during the pilot, it cannot be ruled out that individual enforcement officers respond differently than others. About a quarter of the surveyed enforcement officers indicated that were more inclined to approach a certain situation on the street when equipped with the baton, were less likely to ask for assistance, and in risky situation said they would not withdraw as often as before. This also means that three-quarters respond not to have changed their behaviour. More objectively, the evaluation has no means to ascertain whether such statements have affected the actual behaviour of enforcement officers on duty. No robust conclusions can be drawn about any potential adverse effects of equipping enforcement officers with the short baton.

The results of the pilot did show that employers have paid due attention to the possible adverse consequences of equipping enforcement officers with a short baton. This is observed for instance in the attention for training offered and guidance put in place by senior enforcement officers or managers. In addition, employers have taken steps in the area of more selective recruitment and through training courses in de-escalation and interview techniques, each of which serves to reduce the risks of individual behaviour that would not be in line with the overall guidelines of deployment.

Lessons from the pilot

The review of findings as presented above provide the pieces with which the main evaluation question can be answered. It is important to underline that the evaluation has not set out to answer the question whether equipping enforcement officers with a short baton is desirable. This remains a political choice, which - in line with the intended future regulation - would no longer be taken in general, but instead at the local level in response to local priorities competences, associated risks and the possibility to cover such risks in cooperation with support of the local police unit. Instead, the evaluation has focused on identifying the conditions against which enforcement officers can best be equipped with the short baton. Based on such results, the a set of lessons can be identified for this purpose.

Taking enough time for thorough preparation and planning of local approach: Most participating municipalities have confirmed the importance of the requested preconditions for the pilot, such as having an enforcement arrangement in place and conducted a thorough risk analysis of deployment of enforcement officers against the tasks and local priorities. While these are labour and time intensive, doing so offers an opportunity to specifically (re)define the cooperation and responsibilities of the partners as a basis for cooperation between enforcement teams and police.

Facilitating regular consultation at the various levels: In the contacts between the local stakeholders, enforcement teams, supervisors and the Ministry of Justice and Security various stakeholders appear still to be struggling with their roles, and responsibilities. Having clear assessment criteria are one answer to this, but a clear procedure for finding solutions when opinions differ too much is also necessary. In preparation of the intended future regulation, the Ministry of Justice and Security may consider to continue the national platform of direct supervisors, which also operated during the pilot. Consultations in which supervisors, local decisionmakers and the municipalities as employer participate and jointly monitor, evaluate and discuss progress, are important for an adequate introduction of the short baton. The findings in the pilot underline the

importance of local customisation, but also of an unambiguous and transparent assessment framework. The leading principle should be that differences between municipalities can be traced back to local policy choices, not to different interpretations of national frameworks.

Institutionalising cooperation with the police: Promoting cooperation between local enforcement organisations and the local police units requires first of all the establishment of an enforcement arrangement. This arrangement could best build on existing relations and cooperation. Experiences from the pilot show that the introduction of the short baton brought existing cooperation patterns to the surface. Investing in ongoing consultation, in getting to know each other in professional work situations, can further strengthen cooperation. Important steps in this regard are the joint development of setting new tasks, discussing the demarcation of such tasks and identifying their overlap. Joint training can also strengthen and contribute to a further professionalisation of cooperation. Also among local decisionmakers, this needs to further attention at a continuous basis.

Knowledge sharing on development of local strategies on equipment: Attention to equipment with the short baton cannot be seen separately from the broader equipment of enforcement officers. This equipment also includes body armour, handcuffs and bodycams. The development of the intended future regulation on the equipment of enforcement officers can be seen against the broader background which allows municipalities to develop a local strategy on supporting and equipping their local enforcement officers. The pilot shows however that many municipalities struggle with this process, and would need to exchange ideas with other municipalities, learn and sometimes receive additional guidance and guidelines. Local decisionmakers suggest that such guidance could possibly be facilitated on a national level. They suggest for instance a role for the National Association of Municipalities (VNG), the national steering group of enforcement officers, possibly supplemented by the Public Prosecution Service and the Ministry of Justice and Security, who may support local strategy definition in the form of sharing good practices and developing model regulations.

Start preparing administrative processing in good time: The experience gained in the pilots shows the importance of thinking about the design of the administrative processes of granting of the formal authorisations for the use of weapons by enforcement officers in an early stage. It is recommended that Justis (the responsible executive Agency) is involved in this process in time, not only in the context of the statutory ex ante implementation review, but also to be able to contribute to preparations. Clarity is needed about the role of other parties involved in the process of formal authorisation of enforcement officers to carry the short baton, and the roles of other stakeholders in this (employers, VNG, supervisors, police, the relevant policy department of the Ministry, Justis)

More uniform approach to reporting and registration of use of force: Procedures and instruments for reporting and registration of the use of the short baton depend on a simple and easy-to-use system, but also requires an active commitment to reporting, and registration discipline. By encouraging discussions at the individual level to reflect on the use, and review the legitimacy of the action may further contribute to establishing reporting discipline. This can be further strengthened by analysing and discussing trends at the level of the team involved, the unit, the district, or even nationwide. Putting in place national guidelines or briefings on how to organise this can stimulate uniformity across multiple municipalities so the data collected may provide sufficient information to draw conclusions.

Reconsider the qualification “self-defence” in the performance of enforcement tasks: The trade unions for enforcement officers, as well as enforcement officers themselves and local decisionmakers often refer to the short baton as a means for enforcement officers to defend themselves in extreme situations. Other stakeholders respond to this by pointing to limitations in the

law regarding the use of weapons for self-defence. The legal use of weapons is limited for carrying out their authorised duties. However, this limitation creates legal uncertainties in any scenario where enforcement officers use the short baton to defend themselves, for instance in situation where they are confronted with aggression and violence. The pilot has shown that this is not theoretical, but takes place in practice. For this reason it is important to establish, based on theory and practice which type of use of the short baton is lawful, and which forms of use are not supported by law. The ongoing work on the intended future regulation can play a role to further clarify this for the future.

Re-evaluate practical interpretation of liveability criterion: Despite the fact that the liveability criterion in theory offers a clear delineation of the tasks and responsibilities of enforcement officers, in practice its use for a distinction of competences often proves more difficult. Moreover, municipalities do not always interpret it in the same way, and the tasks considered part of it have been undergoing changes. This requires reflection on the liveability criterion and its meaning, or further specification of its meaning, both at the national level, and at the local level, where the deployment of enforcement officers eventually is decided. Such additional reflection is needed to clarify the relation between the definition of tasks, the chosen enforcement effort, and the equipment needed for that.

Local lessons for recruitment and selection: The successful introduction of the short baton depends on having in place an explicit recruitment and selection policy at the municipal level. However, the pilot shows that municipalities differ in this respect. Some have already gone through an intensive professionalisation process of such policies before the pilot and increasingly require a minimum of communication skills in recruitment and selection. Because not all municipalities have undergone or completed such a process, this requires attention before the decision to equip enforcement officers can be taken. Participation in the pilot also required that enforcement officers had completed a MBO3 qualification have at least one year of practical experience. Such requirements should be adapted as much as possible to the local context, taking into account the specific composition of enforcement teams. Pilot municipalities generally did not consider it desirable to make a distinction between enforcement officers on the basis of personal characteristics when deciding to equip with the baton (on the basis of experience, level of education). It is conceivable, however, that the decision whether or not to equip certain boas with a baton is partly inspired by the type of tasks they conduct, or the type of deployment (location, hours); if boas already work in different teams with different tasks, a separate consideration with regard to equipment seems more appropriate.

Additional practical training with attention to de-escalation: In addition to the legally required RTGB training, which focuses on the correct use of the short baton, the pilot municipalities have experienced the value of additional training in social skills, conflict management, resilience and de-escalation. The benefits of such training can be further strengthened if attention is paid to practical examples and recordings from the bodycams are used. The organisation of joint training with the police offers the opportunity to strengthen operational cooperation as well. The findings in this evaluation underline the importance of additional attention in training on the legal aspects of equipping and using short batons, which explicitly includes both the liability of both enforcement officers and employers.

1 Achtergrond, aanleiding voor het onderzoek

1.1 De buitengewoon opsporingsambtenaar

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 diverse toezichts- en handhavingstaken. Op lokaal niveau hebben zij een belangrijke rol in de (strafrechtelijke) handhaving van de lokale veiligheid, leefbaarheid en de naleving van (specialistische) regels. Op deze gebieden kunnen boa's verdachten aanhouden, iemands identiteit controleren, processen-verbaal opmaken en boetes uitschrijven. De specifieke taken van boa's hangen af van het domein waarbinnen de opsporingsbevoegdheid is toegekend. Boa's die door gemeenten worden ingezet op toezicht en handhaving vallen in de regel in Domein I (Openbare Ruimte). Daarnaast zijn er ook zogeheten boa's (op het gebied van milieu (domein II), onderwijs (domein III), openbaar vervoer (domein IV), werk, inkomen en zorg (domein V) en generieke opsporing (domein VI). Van de in totaal 23.000 boa's die in Nederland actief zijn, werken er ongeveer 4.300 in domein I¹.

Toekenning van en toezicht op de uitvoering van deze opsporingsbevoegdheden en – in sommige gevallen – geweldsbevoegdheid is geregeld in de Beleidsregels boa's². De hoofdofficier van Justitie in het betreffende arrondissementsparket (de toezichthouder) ziet erop toe dat boa's voldoen aan de eisen van de beleidsregels in brede zin. Daarnaast is er een direct toezichthouder, die zorgt voor het dagelijks toezicht en namens de politie meekijkt naar het gebruik van opsporingsbevoegdheden, instructies en samenwerking met de politie. Formeel is de korpschef van de Nationale Politie direct toezichthouder, maar in de praktijk is dit gedelegeerd naar regionaal niveau. Beide toezichthouders spelen een cruciale rol in deze pilot, en daarmee in eventuele veranderingen van het stelsel in het licht van de voorgenomen regeling. Burgemeesters hebben daarnaast ook een belangrijke rol, in de eerste plaats als werkgever van boa's, maar daarnaast ook als verantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid. In lokaal driehoeksoverleg, waarin naast de burgemeester ook de leidinggevende van de lokale basiseenheid van de politie en de officier van justitie zitting hebben, worden de beleidslijnen uitgezet en dus ook bepaald waar en hoe boa's ingezet worden. De toezichthouders zien er vervolgens op toe dat dit ook daadwerkelijk binnen de grenzen van de wet- en regelgeving gebeurt.

1.2 Boa's in domein I

De boa's in domein I vertegenwoordigen het gezag van de gemeente op straat en hebben een breed pakket aan bevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn afgebakend binnen het zogenaamde 'leefbaarheids criterium'. Dit omvat het aanpakken van overlast, kleine ergernissen en andere feiten in de openbare ruimte die de leefbaarheid aantasten. Onder leefbaarheid vatten de beleidsregels die feiten die zijn aan te merken als overlast, verloedering, en kleine ergernis, en die niet al op grond van andere formele wetgeving gehandhaafd worden. Dat het werk van boa's zich binnen deze grenzen afspeelt betekent dat het werk voldoet aan wat wordt aangeduid als het leefbaarheids criterium. Daarnaast geldt als criterium dat de werkzaamheden die onder het leefbaarheids criterium vallen ook uitvoerbaar moeten zijn voor boa's met het specialisme openbare ruimte. Hiermee wordt bedoeld dat de feiten te constateren zijn door de directe waarneming van boa's zelf, deze in beginsel feitgecodeerd afgehan-

¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021), Eerste beschouwing ten behoeve van de visie over de boa functie en het boa bestel, bijlage bij Voorgangsbrief boa's november 2021, d.d. 12 november 2021.

² Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Staatscourant nr. 36058, 10 juli 2017.

deld kunnen worden (geautomatiseerd, met een vaststaande boete), of in ieder geval voorvallen betreffen die eenvoudig bewijsbaar zijn. Tot slot mag er geen sprake zijn van een te verwachten gevaarlijke, of gewelddadige setting³.

Doordat de politie op grond van de Politiewet verantwoordelijk is voor handhaving van alle wettelijke voorschriften, blijft deze in de kern ook verantwoordelijk voor de taken waar boa's op opereren. Om tot een heldere taakverdeling en inhoudelijke samenwerking te komen, geldt het leefbaarheids criterium om het werkgebied waar boa's op handhaven te onderscheiden. Op grond hiervan richten boa's zich dus op handhaving van zaken die de leefbaarheid aantasten, waardoor de politie handhaving vooral kan richten op zaken als openbare orde en criminaliteitsbestrijding. Op het grensvlak van het werk van boa's en politie moeten de bovengenoemde criteria uitsluitend geven.

In de praktijk blijkt het leefbaarheids criterium als scheiding tussen de werkgebieden van boa's en politie in sommige gevallen te abstract, en wordt deze op lokaal niveau op verschillende manieren ingevuld⁴. Ook in individuele gevallen leidt handhaving op het leefbaarheids criterium nog wel eens tot dilemma's voor boa's, en kan niet altijd worden voorkomen dat boa's alsnog met zaken buiten het leefbaarheids criterium te maken krijgen⁵. Een goed voorbeeld daarvan is het gebied van vuurwerk, waarop boa's een rol hebben in het kader van de strafrechtelijke handhaving van het afsteken van vuurwerken (tijdstoppen, locaties), maar niet bevoegd zijn om te handhaven op niet-toegestaan bezit. Dit vraagt bijzonder goede samenwerking tussen boa's en politie, uitgewerkte inzetprotocollen en duidelijk uitgesproken wederzijdse verwachtingen. In de afgelopen jaren is door verschillende partijen geprobeerd hier beter zicht op te krijgen, bijvoorbeeld door een verkennende notitie van de politie "Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar", waarin vanuit de kant van de politie denkrichtingen worden aangeduid om de samenwerking tussen politie en boa's vorm te geven⁶. Deze denkrichtingen moeten ook worden gezien in het licht van de constatering van de minister van Justitie en Veiligheid dat 'er – op het snijvlak van de leefbaarheid en veiligheid – sprake [is] van aanzienlijke samenloop in de taken en werkzaamheden van politie en boa's.'⁷

1.3 Verbreding van taken

Ook is er een trend zichtbaar dat de rol van boa's in de laatste jaren is verzwakt. Er is sprake van toegenomen werkdruk, en voordat coronamaatregelen dit onmogelijk maakten, waren er steeds meer festiviteiten, evenementen en festivals. Veranderingen op aanpalende beleidsterreinen als de (jeugd)zorg leidden tot meer problemen met hangjongeren, verwarde personen en dak- en thuislozen op straat. Ook demografische ontwikkelingen en migratie maakten de taken van handhavers complexer⁸. Tegen die achtergrond wordt er in de afgelopen jaren steeds meer van boa's gevraagd, zijn zij in de meeste gemeenten steeds beter opgeleid en zien zij daarmee hun taakstelling veranderen. In het licht van deze trend kan dan ook worden vastgesteld dat het leefbaarheids criterium als maatstaf verder werd opgerekt. De politie trok zich in toenemende mate terug op haar zogenaamde 'hardere politietaken', waarbij de vraag ontstond om boa's deze leemte op te vullen.

³ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), Naar een veiliger samenleving, d.d. 1 april 2014. Kamerstukken 28684 nr. 402.

⁴ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2021), Voorgangsbrieff boa's november 2021, d.d. 12 november 2021.

⁵ Abraham, A. & van Soomeren, P. (2020). Buitengewoon veilig Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie. Den Haag, Nederland: WODC

⁶ J. van Hoorn, et al. (2018), Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar: Verkenning politie over samenwerking met boa's. Politie

⁷ Minister van Justitie en Veiligheid (2019), Politie, d.d. 16 december 2019. Kamerstukken 29628, nr. 931.

⁸ Lakerveld, J. V., Gussen, I., & Paridon, Y. V. (2018). Visies op de politiefunctie. Universiteit Leiden-Plato.

In de praktijk betekent dit dat boa's in toenemende mate ingezet worden voor taken die steeds minder met de traditionele toezicht-taken als parkeren, plantsoenbeheer en vergunningen te doen hebben, en steeds meer het karakter van handhaving krijgen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan handhaving op het gebied van burenruzies, (groepen) hangjongeren, al dan niet in combinatie met alcoholgebruik. Ook laat recent onderzoek zien dat in verschillende gemeenten boa's op grond van hun bestuursrechtelijke taken ten aanzien van vergunningen ook een signaalfunctie krijgen op gebieden als ondermijning⁹. Voor elk van deze gebieden blijft onverkort gelden dat indien meer gevaar kan worden verwacht, boa's een stap terug moeten doen en de assistentie van de politie inroepen. De praktijk is echter weerbarstiger, juist ook in het licht van bestaande personeelstekorten bij de politie. Mede in dit licht schrijft de minister van Justitie en Veiligheid in de recente visie op de boa functie dat 'door het gegroeide palet aan werkzaamheden [...] boa's naast feiten rondom leefbaarheid steeds vaker te maken [krijgen] met openbare orde en criminaliteit'¹⁰.

1.4 Veiligheid van boa's

In het licht van de verbreding van taken en toenemende druk op het leefbaarheids criterium wordt al langer gesproken over de veiligheid van boa's bij de uitoefening van hun taken. In deze gesprekken speelt de politie een cruciale rol, aangezien boa's afhankelijk zijn van *back-up* door de politie. In de afgelopen jaren is ook vanuit de kant van boa-bonden, soms ondersteund door lokale werkgevers, de door boa's beleefde onveiligheid tijdens hun handhavende taken onder de aandacht gebracht. In dit verband bepleiten zij dat boa's middelen krijgen om zich te verdedigen¹¹. Doordat de inzet van boa's in de eerste plaats een lokale verantwoordelijkheid is, worden de belangrijkste afspraken om de veiligheid van boa's te borgen door de lokale driehoek genomen. Te denken valt aan specifieke vragen over inzet, de manier waarop de politie bij kan dragen aan de veiligheid van boa's, en ook over de middelen waarmee boa's worden uitgerust, zoals bijvoorbeeld steekwerende vesten, bodycams. Als dit noodzakelijk wordt geacht, kan de lokale driehoek in het huidige stelsel ook een aanvraag bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid indienen om geweldsbevoegdheden en geweldsmiddelen aan boa's toe te kennen¹². Op grond van de Beleidsregels boa dient hier wel een gedegen verzoek aan ten grondslag te liggen, waarin de noodzaak en veiligheidsrisico's voldoende worden onderbouwd, onder andere door een stijging van het aantal geweldsincidenten tegen boa's aannemelijk te maken¹³.

Een recent onderzoek geeft aan dat in medio 2020 het overgrote deel van boa's in domein I is uitgerust met handboeien (90%), maar slechts een zeer beperkte groep met een korte wapenstok (2%)¹⁴. De uitrusting met de korte wapenstok vindt met name plaats bij boa's in domein II (milieu), welke zich vaak in het buitengebied bevinden waar bij noodgevallen niet altijd adequate assistentie van de politie mogelijk is. Voor domein I is de korte wapenstok tot op heden slechts zeer sporadisch toegekend, mede omdat de gestelde eisen voor noodzakelijkheid in domein I onderbouwd dienen te worden met stijgende cijfers van geweldsincidenten tegen boa's. In 2019 erkent de minister van Justitie en Veiligheid het belang dat boa's kunnen beschikken over alle middelen die nodig zijn voor de taakuitvoering

⁹ Abraham, A. & van Soomeren, P. (2020). Buitengewoon veilig Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie. Den Haag, Nederland: WODC

¹⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021), Eerste beschouwing ten behoeve van de visie over de boa functie en het boa bestel, bijlage bij Voorgangsbrief boa's november 2021, d.d. 12 november 2021.

¹¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.boabond.nl/meerover/verdedigingsmiddelen>

¹² Met geweldsmiddelen wordt voor domein I handboeien, wapenstok en / of pepperspray bedoeld, zoals voorzien in de beleidsregels boa.

¹³ Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Staatscourant nr. 36058, 10 juli 2017.

¹⁴ Abraham, A. & van Soomeren, P. (2020). Buitengewoon veilig Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie. Den Haag, Nederland: WODC, p. 135.

en hun eigen veiligheid. In dat licht geeft de minister aan ook na te willen denken over het opstellen van een specifiek voor boa's geldende regeling voor uitrusting en bewapening¹⁵.

1.5 Concrete aandacht voor geweldsmiddelen voor boa's

In 2020 komt de kwestie van de veiligheid van boa's nog extra onder de aandacht wanneer er zich een aantal incidenten voordoen waarbij boa's met geweld worden geconfronteerd. Zo werd in mei 2020 op het strand van IJmuiden boa's in het nauw gedreven en mishandeld, nadat zij burgers aanspraken op hun gedrag. In reactie op dit incident onderkent de minister van Justitie en Veiligheid dat dergelijke incidenten niet op zichzelf staan, maar passen in een patroon van verruwing van de samenleving, waarop het noodzakelijk wordt geacht een antwoord te formuleren om de veiligheid van boa's te garanderen¹⁶.

In dat licht is verder gewerkt aan het formuleren van een zelfstandige regeling voor uitrusting en bewapening voor boa's, waarin de ambitie is om de mogelijkheden op het punt van toekenning van de korte wapenstok als verdedigingsmiddel te verruimen¹⁷. Hierbij komen veiligheidsrisico's in het licht van de lokale taken en omstandigheden centraler te staan. Ook dienen afspraken over operationele samenwerking met de politie te zijn vastgelegd. Als hieruit blijkt dat hiermee bepaalde risico's onvoldoende kunnen worden afgedekt kan tot toekenning van een geweldsbevoegdheid voor bijvoorbeeld handboeien of de korte wapenstok worden overgegaan. De bedoeling van deze voorgenomen verruiming is dat lokale sturing en flexibiliteit centraal komen te staan, maar dat er zo min mogelijk lokale verschillen in de mogelijkheden voor een aanvraag ontstaan. Effectief zou dit betekenen dat een toekomstige aanvraag voor geweldsbevoegdheid niet langer de noodzaak aan hoeft te tonen op basis van ondervonden geweldsincidenten, maar in plaats daarvan op basis van veiligheidsrisico's. Ook al blijft het besluit voor geweldsbevoegdheid ook in de voorgenomen regeling op grond van de wettelijke kaders formeel bij de minister van Justitie en Veiligheid, het is wel de bedoeling dat het oordeel van de lokale driehoek in grotere mate leidend zal zijn in de beslissing om geweldsmiddelen toe te kennen.

1.6 Pilots vooruitlopend op een regeling bewapening boa's

Als voorbereiding op het vaststellen van de voorgenomen regeling bewapening en uitrusting boa's is een pilot-aanpak in het leven geroepen¹⁸. Ondanks dat de voorgenomen regeling nog in ontwikkeling is, zijn de bredere contouren in verschillende brieven al door de minister van Justitie en Veiligheid aangegeven, en geldt als belangrijk uitgangspunt dat veiligheidsrisico's meer maatgevend zullen worden, en dat de lokale driehoek – sterker dan nu het geval is – een rol zal krijgen in de beoordeling van dergelijke veiligheidsrisico's voor boa's¹⁹. De bedoeling is dat deelnemende gemeenten de toekenning van de korte wapenstok aan boa's in domein I aan kunnen vragen in de geest van de voorgenomen regeling (zie ook annex III)²⁰.

Daartoe moest een gemeente die wil deelnemen aan de pilot aan een aantal voorwaarden voldoen. Het verzoek tot deelname dient gedragen te worden door de lokale driehoek en gebaseerd te zijn op

¹⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019), Politie, d.d. 16 december 2019. Kamerstukken 29628, nr. 931.

¹⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020), Politie, d.d. 5 juni 2020. Kamerstukken 29628, nr. 958.

¹⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020), Politie, d.d. 5 juni 2020. Kamerstukken 29628, nr. 958.

¹⁸ Ambitie zoals geformuleerd in Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019), Politie, d.d. 16 december 2019. Kamerstukken 29628, nr. 931.

¹⁹ Zoals gepresenteerd in Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020), Politie, d.d. 5 juni 2020. Kamerstukken 29628, nr. 958.

²⁰ Minister van Justitie en Veiligheid (2021), Brief 15 juli 2020 aan burgemeesters van de gemeenten met boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I).

een onderbouwde analyse van de arbeidsveiligheidsrisico's in het werk van boa's en in de context van de samenwerking met de politie, waarvoor een gezamenlijk handhavingsarrangement uitgewerkt dient te zijn. Dit is een beleidsdocument waarin de lokale driehoek afspraken vastlegt over welke leefbaarheids- en veiligheidsproblemen worden aangepakt en met welke inzet door elk van de partijen. Aan de hand van een dergelijk 'arrangement' wordt inzichtelijk gemaakt wanneer, door wie, met welk juridisch instrumentarium en met welke consequenties kan worden opgetreden²¹. Gezien het belang van deze samenwerking in het kader van de pilot, is dit door de minister van J&V opgenomen als voorwaarde voor deelname aan de pilot²².

Ten slotte is een voorwaarde dat er eisen aan opleiding en training worden gesteld. Boa's moeten minimaal opleidingsniveau MBO-3 hebben, met minimaal 1 jaar praktijkervaring, certificering conform de vereisten die gelden in de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Boa (RTGB) voor parate kennis van de ambtsinstructie en bekendheid met de verantwoordingssystematiek van geweldgebruik. Daarnaast wordt de voorwaarde gesteld dat de opleiding en training van de boa gericht zijn op de beginselen van professionaliteit, bekwaamheid, proportionaliteit, subsidiariteit en de-escalerend optreden. Hiertoe is een praktijkgerichte bijscholing van boa's voor de pilot verplicht. De boa's die in de gemeenten deelnemen aan de pilots dienen op deze eisen te zijn geselecteerd en getoetst. Tenslotte moeten boa's voldoen aan de betrouwbaarheidseis, welke in beginsel is gebaseerd op de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), en eventueel kan worden aangevuld met advies van de (direct)toezichthouder²³.

Na publicatie van de voorwaarden voor deelname in juli 2020 startte de aanvraagprocedure (zie bijlage in annex III voor de specifieke voorwaarden). Uiteindelijk is hiervoor in november 2020 een groep van tien gemeenten geselecteerd, te weten Alkmaar, Amsterdam, Capelle aan den IJssel, Hoorn, Leeuwarden, Valkenburg aan de Geul, Velsen, Zandvoort, Zoetermeer en Zuidwest Friesland. Deze gemeenten konden vervolgens voor een maximaal aantal van 20 boa's bij Dienst Justis een aanvraag indienen voor het dragen van de korte wapenstok.

In de interne voorbereiding op de pilot is door Dienst Justis beoordeeld hoe de aanvragen voor geweldsbevoegdheid in bestaande werkprocessen konden worden vormgegeven. Uiteindelijk is dit proces zo vormgegeven dat voor elke deelnemende boa een individueel supplement werd gehecht aan het bestaande categoriale besluit dat de opsporingsbevoegdheid van boa's in een gemeente regelt. Naast de reguliere eisen van betrouwbaarheid zijn boa's in de pilot niet aan een specifieke aanvullende screening onderworpen geweest²⁴. Na afgifte van de aktes kon de direct toezichthouder overgaan tot de daadwerkelijke uitreiking van wapenstokken. De pilots zijn in de eerste maanden van 2021 van start gegaan, en zijn in december 2021 verlengd tot juli 2022.

²¹ Zie bijvoorbeeld VNG (2019), Handhaving door en voor gemeenten Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk.

²² Minister van Justitie en Veiligheid (2021), Brief 15 juli 2020 aan burgemeesters van de gemeenten met boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I).

²³ Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Staatscourant nr. 36058, 10 juli 2017.

²⁴ We merken op dat de parlementaire goedkeuring van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het mogelijk maken van het weigeren van een verklaring omtrent het gedrag op basis van enkel politiegegevens in november 2021 is afgerond en deze formeel in november 2021 is gepubliceerd. Hiermee biedt de wet met ingang van april 2022 de mogelijkheid aan Dienst Justis ook politiegegevens te betrekken bij afgifte van een verklaring omtrent het gedrag voor het aanvragen van een geweldsbevoegdheid voor boa's.

1.7 Een woelige context – pilots in coronatijd

De pilots korte wapenstok vonden plaats tegen de achtergrond van de COVID-19 pandemie, waarin op gemeentelijk niveau sinds maart 2020 diverse maatregelen werden genomen om verspreiding van het virus tegen te gaan. Al sinds het begin van deze maatregelen is een rol voorzien voor gemeentelijke handhavers. Zo is de Regeling domeinlijsten boa al in maart 2020 herzien, op basis waarvan boa's de expliciete bevoegdheid kregen om op te treden ten behoeve van de handhaving van coronamaatregelen²⁵. Een recent onderzoek naar de taken en arbeidsomstandigheden van boa's laat ook zien dat medio 2020 circa 80% van de boa's en werkgevers coronataken bovenop het reguliere takenpakket heeft gekregen²⁶.

In deze context wordt ook uitdrukkelijk de al langer bestaande roep om geweldsmiddelen in het licht van de veiligheid van handhavers geplaatst²⁷. Een van de voornaamste zorgen van boa's in deze kwesties is dat de toegenomen handhavingstaken hen ook steeds vaker in mogelijk risicovolle situaties brengt, bijvoorbeeld wanneer zij handhaven op afstand houden, avondklok, horeca-naleving en alcoholverboden. Daar komt nog bij dat boa's op straat merkten dat naarmate coronamaatregelen langer bleven gelden, burgers minder geduld leken te hebben. Om de ontwikkelingen in de pilot op een juiste manier te interpreteren is het daarmee noodzakelijk om scherp in kaart te brengen welke extra taken gedurende de pilots bij boa's zijn belegd.

- In januari 2021, ten tijde van de start van de pilot, werd ter bestrijding van verspreiding van het coronavirus een avondklok afgekondigd. Deze maatregel werd onder meer door boa's gehandhaafd en lijkt een tweeledig effect te hebben gehad op het werk van boa's. Allereerst zorgde handhaving op de avondklok ervoor dat boa's vaker de confrontatie aan moesten met burgers op straat dan in reguliere handhavingstaken. Wel dient daarbij te worden gezien dat de inzet van boa's op deze specifieke taak in de plaats kwam van het grootste deel van de reguliere handhavingstaken met meer risico, zoals bijvoorbeeld handhaving op jeugdoverlast in de avond, of bijvoorbeeld de controles in horecagebieden.
- Eind april 2021 werd de avondklok opgeheven en werd een breder pakket aan versoepelingen geïntroduceerd, totdat in juni 2021 een algeheel eind van de lockdown wordt aangekondigd. Ondanks dat er nog altijd veel naar boa's werd gekeken voor de handhaving van diverse aan corona-gerelateerde maatregelen (anderhalvemeterregel en nachtsluiting van de horeca), gingen de boa's in toenemende mate ook hun 'standaard-taken' weer opnemen, inclusief later op de avond.
- Toen in het najaar 2021 de besmettingen opnieuw stegen werd opnieuw een pakket maatregelen afgekondigd. Dit betekende voor de boa's een terugkeer naar de tijd waarin handhaving gedomineerd werd door corona-gerelateerde maatregelen. Eind december 2021 werd dit pakket verder verzaamd tot een volledige lockdown, met sluiting van horeca en niet-essentiële detailhandel.

²⁵ Op grond van artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. (Staatscourant 2020 nr. 19421 27 maart 2020).

²⁶ M. Abraham, P. van Soomeren (2020), Buitengewoon veilig: onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie: DSP Groep.

²⁷ Zoals gepresenteerd in Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020), Politie, d.d. 5 juni 2020. Kamerstukken 29628, nr. 958.

2 De onderzoeksopzet

2.1 Overwegingen met betrekking tot de opzet

De centrale doelstelling van de evaluatie is om de opgedane ervaringen en lessen tijdens de pilots in kaart te brengen, zodat deze kunnen worden meegenomen in het ontwerp van een nieuwe voorgenomen regeling bewapening en uitrusting boa's. In een kamerbrief is dit nader gespecificeerd en is aangegeven dat gekeken dient te worden naar "hoe de toerusting (het bij zich dragen, ter hand nemen, daadwerkelijk gebruik) van de korte wapenstok door boa's werkzaam in de openbare ruimte in de tien geselecteerde gemeenten bijdraagt [aan] de (subjectieve en objectieve) veiligheid van boa's bij hun taakuitvoering".²⁸

2.1.1 Keuze voor een procesevaluatie

De vraag die in deze doelstelling besloten ligt, gaat dus niet zozeer om de vraag *of* hier ook daadwerkelijk een causaal verband bestaat. De voornaamste vraag die voorligt gaat over *de manier waarop* toerusting een rol kan spelen bij de veiligheid van boa's in hun taakuitvoering. De 'effect-vraag' (of er een causaal verband bestaat tussen bewapening van boa's en hun veiligheid) is weliswaar ook relevant, maar kan met de huidige opzet van de pilots, en daarmee van deze evaluatie niet worden beantwoord. In plaats daarvan richt deze evaluatie zich op het *proces*, waarin de gemaakte beleidskeuzes, aanpakken en de opgedane ervaringen in de tien pilotgemeenten systematisch in kaart worden gebracht. Deze worden in de evaluatie gecontrasteerd tegen de beleidstheorie en verwachtingen in de literatuur. Op basis van deze ervaringen zijn vervolgens conclusies geformuleerd die een bijdrage leveren aan de voorgenomen regeling bewapening en uitrusting boa's.

2.1.2 Een open oog voor verschillen

Ten behoeve van deze procesevaluatie staan de ervaringen centraal van het beperkte aantal gemeenten dat zichzelf heeft aangemeld voor de pilot. Deze handhavingsorganisaties zijn niet noodzakelijkerwijs representatief voor de rest van Nederland, aangezien de geselecteerde gemeenten per definitie voldoen aan de specifieke kenmerken die bestuurlijk aan de pilot zijn gesteld. Om lering te kunnen trekken ten behoeve van het ontwerp van de nieuwe voorgenomen regeling bewapening en uitrusting boa's is het wel echter van belang om de elementen in kaart te brengen waarin de deelnemende en niet deelnemende gemeenten van elkaar verschillen. Om die reden zijn in de evaluatie ook zes zogenaamde 'controlegemeenten' betrokken bij het onderzoek, te weten in Groningen, Haarlem, Katwijk, Tilburg, Utrecht, en Vlissingen. In de selectie van controlegemeenten is binnen de mogelijkheden bewust gezocht naar een balans in geografische spreiding en inwoneraantal. Uitgangspunt voor de evaluatie is dat de lokale context in grote mate bepaalt in hoeverre de uitrusting met de korte wapenstok bij kan dragen aan de gestelde doelstelling. Te denken valt bijvoorbeeld aan eventuele verschillen tussen uitrusting en voorbereiding van boa's, de bestaande samenwerking met de politie, maar uiteraard ook het lokale takenpakket van boa's, de lokale veiligheidssituatie en de manier waarop boa's worden ingezet.

²⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020), Politie, d.d. 16 november 2020. Kamerstukken 29628, nr. 988.

2.2 Evaluatiekader

2.2.1 Doelstelling van de pilots

Het is de pilots er dus om te doen om ervaring op te doen met de nieuwe uitgangspunten van een voorgenomen zelfstandige regeling bewapening en uitrusting boa's. Voor het ontwerp van de evaluatie is daarbij van belang vast te stellen dat er geen eenduidige landelijke doelstelling is gedefinieerd voor de pilots. Gemeenten hebben de beleidsruimte om – binnen landelijke randvoorwaarden voor de pilot – lokale doelstellingen en aanpakken te definiëren. In plaats van te kijken naar de mate waarin de pilots bijdragen aan een overkoepelende beleidsdoelstelling, is de evaluatie ingericht om in kaart te brengen op welke manier de pilots zijn vormgegeven. De evaluatie richt zich hiervoor op de ervaringen binnen de pilots op vier verschillende niveaus: de manier waarop pilots zijn vormgegeven op het systeemniveau (aansturing door lokale driehoek en toezichthouders), het organisatieniveau (op het niveau van boa werkgevers), op het niveau van incidenten, en tot slot op het niveau van individueel gedrag van boa's.

2.2.2 Analytische benadering op vier niveaus

De hierboven genoemde niveaus zijn geïnspireerd door een analytisch model voor de-escalerend optreden, dat we specifiek hebben toegepast op ons evaluatiekader²⁹. Dergelijke factoren vormen ook voor deze procesevaluatie een relevant kader om de ervaringen van de pilot te structureren. Daarbij denken we aan het systeemniveau waarop toezicht op boa's plaatsvindt, het organisatieniveau waar boa-werkgevers uitvoering geven aan lokaal beleid, het situationeel niveau waarbij de context van incidenten centraal staat en tot slot het individueel niveau waarin we naar ervaringen van boa's zelf kunnen kijken. Ook in een ander recent WODC-onderzoek naar geweld en agressie in het veiligheidsveld zijn deze factoren op een vergelijkbare manier in kaart gebracht, met aandacht voor verklarende factoren in mensen, factoren tussen mensen, factoren in de organisatie en de omgeving³⁰. De verkenning van de literatuur over processen van escalatie en de-escalatie heeft zich tevens toegespitst op deze vier niveaus. Bij de opzet van het onderhavige onderzoek is dezelfde indeling gevolgd. De verzamelde gegevens en ervaringen worden in dit rapport onder deze categorieën samengebracht en beschreven. Per categorie van factoren wordt beschreven welke bevindingen de evaluatie heeft opgeleverd.

2.2.3 De procesevaluatie als input voor nieuw beleid

Om inzichten te verzamelen die bij kunnen dragen aan toekomstig beleid, laten we ons inspireren door de aanpak van realistisch evalueren. Bij een dergelijke (realistische) evaluatie is niet de vraag of iets werkt, maar: 'welke interventie, voor welke betrokkenen onder welke omstandigheden leiden tot welke uitkomsten'³¹. Aangezien de evaluatie zich niet richt op effecten van beleid, zijn voor deze evaluatie de uitkomsten gedefinieerd als de basiscriteria waarbinnen de wettelijke inzet van de korte wapenstok dient te blijven.

De pilot verruimt de mogelijkheden voor *toekenning* van de korte wapenstok, maar doet dit expliciet niet voor de toepassing van beleidsregels ten aanzien van *gebruik* van de korte wapenstok. De bestaande Beleidsregels boa – en daarmee de pilot – eisen grote terughoudendheid ten aanzien van het gebruik van geweldsmiddelen. Deze vinden dan ook plaats binnen het geldende stelsel van toezicht. Ook wordt van werkgevers een actieve rol verwacht in het begeleiden en ondersteunen van boa's. Van

²⁹ Todak, N., (2017), De-Escalation in Police-Citizen Encounters: A Mixed Methods Study of a Misunderstood Policing Strategy.

³⁰ Aarten, P., Hudepohl, M., Lakerveld, J. V., Matthys, J., & Buischool, B. J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld.

³¹ CMO: Context, Mechanism, Outcome, naar Pawson, R. (2002). Evidence-based policy: The promise of 'realist synthesis'. Evaluation, 8(3), pp. 340-358.

boa's wordt verwacht dat zij hun taken op vergelijkbare wijze in blijven vullen, en bij eventuele geweldsincidenten geldt dat het gebruik van geweldsmiddelen door boa's slechts is toegestaan als de aard of ernst van de gevaren dit rechtvaardigt (proportionaliteit) en het doel niet op een andere wijze kan worden bereikt (subsidiariteit). Dit zijn feitelijk de minimale criteria waar de lokale pilots aan dienen te voldoen op elk van de vier onderscheiden niveaus, en dienen daarmee als evaluatiekader voor de onderzoeksvragen.

- **Systeemniveau:** Lokale driehoek en toezichthouders sturen actief aan op basis van uitgewerkte en nageleefde samenwerkingsafspraken met de politie en een degelijke onderbouwing van te verwachten veiligheidsrisico's.
- **Organisatieniveau:** Werkgevers bieden de benodigde ondersteuning die aansluit bij gekozen uitrusting
- **Inzet van de wapenstok bij incidenten:** Inzet van geweldsmiddelen door boa's blijft rechtmatig, subsidiair en proportioneel.
- **Individueel niveau:** Lokaal gekozen uitrusting sluit aan bij de individuele behoefte van boa's voor hun goed functioneren

Voor elk van deze niveaus worden in de evaluatie de ervaringen met de gekozen aanpakken in de tien pilotgemeenten in kaart gebracht, en wordt beoordeeld in welke mate de tien pilotgemeenten voldoen aan deze basiscriteria. Dit biedt het raamwerk waarlangs systematisch de geïdentificeerde lessen voor elk van de vier geïdentificeerde niveaus kunnen worden geordend, opdat ze als input kunnen dienen voor de nieuwe voorgenomen regeling.

2.3 Onderzoeksvragen

In het verlengde van de doelstelling van het onderzoek zoals hierboven geïntroduceerd, is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

- 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?

Vervolgens zijn de deelvragen gestructureerd aan de hand van de vier niveaus waarop ervaring is opgedaan in de pilot.

Systeemniveau

- 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?
- Welke elementen zijn door de aanvragende gemeente in de onderbouwing van de veiligheidsrisico's gehanteerd en wat waren daarbij de ervaringen?
- Op welke manier krijgt samenwerking met de politie nader vorm en welke rol heeft deelname aan de pilot hierin gespeeld?

Organisatieniveau

- Welke toezichts- en handhavingstaken in domein I openbare ruimte werden door de boa's in de periode van in de periode van 1 januari 2021 tot 31 december 2021 uitgevoerd? Hoe verhoudt deze taken zich tot de toezichts- en handhavingstaken in eerdere perioden?
- Op welke manier worden boa's (aanvullend) getraind en opgeleid voor de inzet van geweldsmiddelen zoals de korte wapenstok?
- 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-escalerend en -indien toch gebruikt- proportioneel) gebruik van de korte wapenstok?

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

Inzet van de wapenstok (incidentniveau)

- 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?
- 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, bezien 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?

Individueel niveau (Functioneren van 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?
- Heeft het bezit of gebruik van de korte wapenstok en het optreden als zodanig mogelijk ook averechts gewerkt?

2.4 Onderzoeksaanpak

De hierboven geïntroduceerde onderzoeksvragen zijn gestructureerd in een evaluatieraamwerk. Deze is sturend geweest voor de opzet van de evaluatie en garanderen dat voor de inzichten op elk niveau meerdere methoden van dataverzameling zijn toegepast. In de tabel hieronder laten we welke methode bij welke set van onderzoeksvragen is toegepast. Meer informatie over de gekozen aanpak en het evaluatie raamwerk is te vinden in annex I.

Tabel 1 Overzicht methoden van dataverzameling

	SYSTEEMNIVEAU	ORGANISATIENIVEAU	INCIDENTNIVEAU	INDIVIDUEEL
DOCUMENTSTUDIE BELEIDSDOCUMENTEN	X	X		
DOCUMENTSTUDIE WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR	X	X	X	X
DATAVERZAMELING INCIDENTENREGISTRATIE			X	
ENQUÊTE BOA'S (PILOT+CONTROLE)		X	X	X
ENQUÊTE WERKGEVERS	X	X	X	
INTERVIEWS LANDELIJKE BETROKKENEN	X			X
INTERVIEWS WERKGEVERS PILOTS	X	X	X	
INTERVIEWS WERKGEVERS CONTROLEGEMEENTEN		X		
INTERVIEWS DIRECT TOEZICHTHOUDERS	X	X	X	
INTERVIEWS TOEZICHTHOUDERS	X	X	X	

(DIEPTE-) INTERVIEWS BOA'S		X	X	X
FOCUSGROEP LOKALE BESTUURDERS	X	X		
GESPREKKEN ONAFHANKELIJKE EXPERTS	X	X		

De volgende methoden maken hier deel van uit (zie Annex I):

- **Documentstudie:** Aan de hand van inzichten van de literatuur zijn hypotheses 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. In samenwerking met de opdrachtgever en de geselecteerde gemeenten is gedurende de evaluatie de beschikbaarheid van aanvullende relevante (beleids-)documenten actief gemonitord.
- **Registratie van incidenten:** Het feitenonderzoek binnen de evaluatie is gevoed door data uit lokale registratiesystemen van gemeentes, politie en toezichthouders. Hiervoor is gedurende de pilot intensief samengewerkt met hen om zowel cijfermatige als kwalitatieve beschrijvingen van geweldsincidenten waarbij de korte wapenstok betrokken is geweest te verzamelen.
- **Enquête onder boa's en werkgevers:** In twee afzonderlijke rondes zijn online enquêtes afgenomen onder 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. Een eerste ronde van dataverzameling duurde van 7 april 2021 tot 23 april 2021. In deze periode zijn data verzameld door middel van een afzonderlijke enquête voor werkgevers (16 antwoorden ontvangen, tien pilotgemeenten en zes controlegemeenten) en boa's (222 antwoorden ontvangen). De tweede ronde is alleen onder boa's gehouden, en vond plaats tussen 15 december 2021 en 30 december 2021. Hier heeft een totaal van 210 boa's op geantwoord. Annex I bevat meer specifieke details over de beantwoording op gemeenteniveau.
- **Beleidsinterviews:** Een groot deel van de dataverzameling bestond uit het voeren van in totaal 51 interviews met beleidsmatig betrokkenen (voornamelijk via beeldbellen), gedurende de looptijd van de hele evaluatie. Op landelijk niveau zijn in totaal zes gesprekken gevoerd, waaronder gesprekken met relevante beleidsafdelingen binnen het Ministerie van J&V, de twee boa bonden, en het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie. Op lokaal niveau is in verschillende rondes een totaal van 22 gesprekken gevoerd met de werkgevers in de tien deelnemende gemeenten (twee groepssessies, en twee keer afzonderlijke gesprekken elk). Hiermee worden de teamleiders van de handhavingsteams bedoeld, in de meeste gevallen begeleid door een beleidsadviseur openbare orde veiligheid. Daarnaast heeft een interview plaatsgevonden met mensen in deze functies in elk van de zes controlegemeenten. Ook is gesproken met de zes direct-toezichthouders en zes toezichthouders (officieren van justitie) in de arrondissementsparketten waartoe de pilotgemeenten behoren. Daarnaast is een groepssessie georganiseerd voor portefeuillehouders in de arrondissementsparketten waar zich geen pilotgemeenten bevonden. Tot slot zijn vier onafhankelijke academische experts geïnterviewd.
- **Diepte-interviews:** in aanvulling op de beleidsmatige interviews zijn ook face-to-face diepte-interviews georganiseerd met dertien boa's uit vijf gemeenten met ervaring in gebruik van de wapenstok. Deze interviews zijn uitgevoerd in November 2021. In deze gesprekken is specifiek ingezoomd in de specifieke ervaring van boa's met gebruik van de korte wapenstok in concrete situaties, en met het dragen ervan in het algemeen.
- **Focusgroepen:** na afloop van de verzameling van alle onderzoeksgegevens eind januari 2022 zijn twee focusgroepen georganiseerd. In de eerste bestuurlijke focusgroep namen zes burgemeesters en een wethouder veiligheid deel. In verband met agenda-technische overwegingen is deze

sessie opgeknipt in vier afzonderlijke groepsgesprekken. De tweede focusgroep bracht vijf onderzoekers en professionals samen, waarvan één, ook om agenda agenda-technische redenen, in een afzonderlijk gesprek.

2.5 Gevolgen coronacrisis voor de evaluatie van de pilot

De ontwikkelingen in de coronamaatregelen zoals reeds beschreven in hoofdstuk 1.7 hebben ook directe implicatie voor de aanpak van deze evaluatie. De grote verschillen in context maken dat de evaluatie ook maar beperkt uitspraken kan doen over eventuele gevolgen van de wapenstok. Als hier al iets over kan worden gesteld, moeten zulke bevindingen altijd in hun context worden gezien, waarbij dus ook expliciet gekeken dient te worden naar het moment van meten en het soort taken waarover uitspraken worden gedaan.

Dit is van belang om te vermijden dat de ervaringen in een unieke en voor handhavingsorganisaties extreme en stressvolle context gebruikt worden als input voor toekomstig beleid. Om die reden is in alle dataverzameling gepoogd om de factor ‘coronamaatregelen’ apart te behandelen en de ervaringen in de pilots daarmee ook in een breder perspectief te plaatsen van maatschappelijke trends. Ook was in de oorspronkelijke WODC-startnotitie van november 2020 voorgesteld om twee tijdsgewrichten te vergelijken, zodat de ervaringen tijdens en na coronamaatregelen afzonderlijk geanalyseerd konden worden. Gezien de voortzetting van coronamaatregelen in 2021 bleek dat niet mogelijk, al speelt daarbij dus de extra complicerende factor dat boa's in de zomer van 2021 wel weer grotendeels hun reguliere taken hervat hadden. Centraal uitgangspunt in deze evaluatie blijft dat de conclusies en de eventuele in kaart gebrachte ervaringen ook standhouden in een context waarin handhavers niet langer ingezet worden voor coronamaatregelen.

3 Onderzoekresultaten op systeemniveau

3.1 Uitgangspunten voor evaluatie

Dit hoofdstuk bevat de presentatie van de resultaten van de evaluatie, die betrekking hebben op het systeemniveau, het eerste van de vier niveaus zoals gepresenteerd in het analysekader (hoofdstuk 2). Op dit niveau is onder meer onderzocht wat de gekozen aanpak van de lokale driehoek en de toezichthouders is geweest en op welke manier zij hun afzonderlijke rollen hebben ingevuld tijdens de uitvoering van de pilot. Op basis van een analyse van de verschillende keuzes die in de pilotgemeenten gemaakt zijn, was het doel de opgedane ervaringen met deze aanpakken in kaart te brengen, ten behoeve van een nieuwe voorgenomen regeling, en het stelsel in bredere zin. Hiertoe is binnen de evaluatie gebruik gemaakt van een literatuurstudie en de inzichten uit de interviews met actoren actief op het systeemniveau, zoals landelijke beleidsmakers, toezichthouders, direct toezichthouders, boa werkgevers, lokale bestuurders en experts.

Voor het analysekader zijn op basis van de literatuur en de bredere beleidscontext een aantal uitgangspunten geformuleerd waaraan de uitvoering van de pilot op het systeemniveau ten minste zou moeten voldoen. Het voornaamste criterium waarlangs de lokale beleidskeuzes zullen worden gelegd betreft de manier waarop boa's in de pilot zijn aangestuurd op basis van uitgewerkte en nageleefde samenwerkingsovereenkomsten met de politie in relatie tot een degelijke onderbouwing van te verwachten veiligheidsrisico's.

- Om samenwerking tussen toezichthouders en deelnemende gemeenten te garanderen hebben toezichthouders een duidelijk gedefinieerde rol in het aanvraagproces gekregen, bijvoorbeeld in de beoordeling van het veiligheidsplan en handhavingsarrangement. Ook om die reden suggereert de minister van Justitie en Veiligheid met klem bij aanvang van de proef aan deelnemende gemeenten om op lokaal niveau een projectgroep op te zetten met vertegenwoordiging vanuit de gemeente (als werkgever), het OM (toezichthouder) en de politie (direct-toezichthouder, en lokale basiseenheid), van waaruit de lokale pilot kan worden aangestuurd³².
- Zoals al geschetst in hoofdstuk 1, dienen de pilots als proef voor een eventuele toekomstige situatie waarin de lokale driehoek meer beoordelingsruimte krijgt om te besluiten over geweldsmiddelen. In de evaluatie van deze proef wordt daarom nader ingegaan op de ervaringen met deze beoordelingsruimte, bijvoorbeeld door te kijken op welke manier burgemeester, politie en OM in de lokale driehoek dit hebben ingevuld, hoe dit door toezichthouders wordt beoordeeld en wat een en ander kan betekenen voor de toekomst.
- Om op een adequate manier over te kunnen gaan op het uitrusten met aanvullende middelen, zoals een korte wapenstok, stellen Cojean c.s. bijvoorbeeld dat het hebben van een duidelijke visie op gebruik van geweld, en wanneer en vooral onder welke condities daarvan gebruik gemaakt mag worden, een cruciale basisconditie is³³. Heldere afspraken over taken, verantwoordelijkheden en supervisie behoren daartoe. De manier waarop dit is vormgegeven in de tien deelnemende gemeenten is daarmee onderdeel van deze evaluatie. Dit wordt mede ingegeven door de vrees onder experts en toezichthouders dat uitrusting met de wapenstok een bredere ontwikkeling in gang kan zetten, waarin boa's in toenemende mate op, of over de grens van het

³² Minister van Justitie en Veiligheid (2021), Brief 16 november 2020 aan deelnemende gemeenten: Uitsluitend selectie gemeenten voor deelname pilot korte wapenstok voor domein I boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I).

³³ Cojean, S., Combalbert, N., & Taillandier-Schmitt, A. (2020). Psychological and sociological factors influencing police officers' decisions to use force: A systematic literature review. *International journal of law and psychiatry*, 70.

leefbaarheids criterium worden ingezet. Deze trend is een reactie op een verandering in prioriteitstelling door de politie in de richting van opsporingstaken en criminaliteitsbestrijding en weg van het wijkgebonden politiewerk³⁴. Ook een meer recente studie uit 2022 beschrijft hoe de politie zich in toenemende mate is gaan richten op de opsporings- en criminaliteitsbestrijdingstaken, terwijl handhavers daarnaast een complementaire en deels hybride taak gingen uitvoeren³⁵. Ook de tekorten waar de Nationale Politie in toenemende mate mee te kampen heeft, kunnen ertoe leiden dat een lokale driehoek zich eerder genoodzaakt ziet om boa's steeds breder in te zetten. De evaluatie stelt ons niet in staat in de toekomst te kijken, maar biedt wel de mogelijkheid om aan de hand van de ervaringen in de pilot te zien of er aanwijzingen zijn dat de wapenstok dit mogelijk in de hand werkt.

Elk van deze uitgangspunten zijn nader onderzocht bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. Zoals al gepresenteerd in hoofdstuk 2 zijn hiervoor diverse methoden van dataverzameling toegepast, waarvan de resultaten voor zover mogelijk systematisch met elkaar zijn vergeleken. Op het systeem niveau is gebruik gemaakt van documentstudie van zowel beleidsdocumenten als wetenschappelijke literatuur, gegevens uit de online enquête met werkgevers, en interviews met diverse betrokkenen (beleidsmakers, bonden, landelijke vertegenwoordigers van OM, werkgevers, direct toezichthouders, toezichthouders, bestuurders en onafhankelijke experts). De resultaten zijn in het vervolg van dit hoofdstuk gepresenteerd.

3.2 Betrokkenheid toezichthouders bij pilot

Gesprekken met werkgevers laten zien dat elke pilotgemeente een projectteam heeft opgezet, waarin teammanagers en lokale beleidsmedewerkers met vertegenwoordigers van de lokale basiseenheid en toezichthouders de aanpak voor de pilot coördineren. Wel zien we duidelijke verschillen in de manier waarop specifiek gebruik is gemaakt van deze projectteams. Met name uit gesprekken met direct toezichthouders blijkt dat de contacten rondom de pilots vaak incidenteel van aard waren, met overleg dat zich vooral richtte op specifieke vragen in de voorbereiding, of in situaties achteraf. Direct toezichthouders verwijzen hiervoor naar specifieke contacten in de voorbereiding of het moment van uitreiking van de wapenstok, maar zijn nadien vaak minder betrokken bij de dagelijkse gang van zaken. Slechts in twee gevallen (een middelgrote en grote gemeente) zien we een echt inhoudelijke en structurele betrokkenheid van de direct toezichthouder. In beide gevallen geven zowel de betrokken werkgevers als (direct)toezichthouders aan hoe in de projectteams al tijdens de aanvraagprocedure nagedacht werd over eventuele scenario's en gevolgen van inzet van de wapenstok, over nazorg en over de taken van verschillende actoren. Allen geven ook aan dat deze betrokkenheid een grote meerwaarde heeft voor de manier waarop ook boa's op straat ondersteund konden worden. Naast de deelname aan formele projectteams geven direct toezichthouders in deze twee gemeenten ook aan dat ze regelmatig op meer informele wijze betrokken zijn, bijvoorbeeld door geregeld bij de handhavingsorganisatie over de vloer te komen, boa's te spreken, en direct in contact met boa's te komen bij meldingen van gebruik van de wapenstok. Dit contrasteert met andere gemeenten, waar deze contacten minder frequent zijn. In een enkel geval geeft een werkgever zelfs aan dat er maanden overheen zijn gegaan tussen het melden van gebruik van de wapenstok en een reactie daarop van direct toezichthouder.

³⁴ van Steden, R. (2017). De opsporings- en handhavingstaak van de Nederlandse politie: een kritische reflectie en lessen uit het buitenland. Stichting Maatschappij en Veiligheid.

³⁵ O'Neill, M., de Maillard, J., & van Steden, R. (2022). The enforcement turn in plural policing? A comparative analysis of public police auxiliaries in England & Wales, France, and The Netherlands. *European Journal of Criminology*.

Op basis van de gesprekken met werkgevers kan ook een duidelijk onderscheid worden gemaakt in de mate waarin gemeenten zelf eigenaarschap van de pilot hebben ervaren. In deze gesprekken komt een aantal gedeelde factoren naar voren die aanleiding geven om gemeenten in de volgende drie categorieën te verdelen. De grootte van de gemeente lijkt geen rol te spelen in de manier waarop hier invulling aan is gegeven; in elk van deze categorieën komen zowel kleine, middelgrote en grotere gemeenten voor.

- Zo geven drie gemeenten aan heel specifiek te hebben nagedacht over een volgsysteem voor hun handhavers, met reguliere feedback, aanvullende praktische training en terugkomsessies, en bijvoorbeeld ook interne medewerkerstevredenheid onderzoeken, om zo ook de mentale gevolgen van de uitrusting met de wapenstok in de gaten te houden. Werkgevers gaven aan op deze manier tijdig te kunnen anticiperen op specifieke praktische ervaringen, zoals verbeteringen van de manier waarop de wapenstok aan de koppel wordt bevestigd.
- In ten minste vier gemeenten gaven werkgevers aan de pilot eerder te zien als een proef waarin de landelijke voorwaarden dienden te worden gevolgd, zonder dat daarnaast al te veel specifieke zaken lokaal vastgelegd behoeften te worden. Hier werd de pilot minder gebruikt om te leren van de eventuele gevolgen van uitrusting met de korte wapenstok, of om ervaring op te doen met eventuele toekomstige regels. In plaats daarvan werd de pilot vooral gezien als een mogelijkheid om aan het verzoek van boa's om de uitrusting uit te breiden te voldoen.
- De andere drie gemeenten zitten hier tussenin, bijvoorbeeld omdat beleidsadviseurs en teamleiders hier wel melden op lokaal niveau criteria te hebben geformuleerd voor mogelijke lessen die zij zelf uit de pilot willen halen, maar dat vaak nog eerder volgend op landelijke minimumeisen zeggen te doen, dan vanuit een gekozen richting op lokaal niveau.

Als we deze verschillen tussen gemeenten proberen te verklaren lijkt met name de betrokkenheid van direct-toezichthouders een rol te spelen. Uit gesprekken met werkgevers en direct-toezichthouders zelf blijkt dat juist de gemeenten waarin direct-toezichthouders een actieve rol hebben gehad in de planvorming en voorbereiding het belang zagen van het formuleren van specifieke lokale eisen en aanpakken. Direct toezichthouders die zo'n actievare rol hebben gehad, erkennen daarbij ook dat zij in hun gesprekken met gemeenten het belang hebben benadrukt van een richtinggevend gemeentelijk beleid – in plaats alleen landelijke kaders –, zowel op het gebied van ondersteuning, visie, en monitoring, als bijvoorbeeld ook ten aanzien van samenwerking met de politie.

Bovenstaande bevindingen benadrukken het belang van een structurele samenwerking tussen lokale driehoek, toezichthouders, en de boa-werkgever. In ten minste vier pilotgemeenten gaven beleidsadviseurs en teamleiders in interviews aan de pilot als landelijke pilot te beschouwen, en dus niet als een proef met een specifieke lokale aanpak ten aanzien van uitrusting met de korte wapenstok. Ook in de tweede groep van drie gemeenten konden beleidsadviseur en teamleiders maar beperkt voorbeelden noemen van een specifieke lokale aanpak in aanvulling op landelijke richtlijnen.

Gezien dit breder gedeelde sentiment onder zeven gemeenten is het voorstelbaar dat een eventuele toekomstige regeling een vergelijkbare reactie oproept bij boa-werkgevers elders in het land. Gezien het feit dat de gemeenten die dit wel actief hebben opgepakt dit samen hebben gedaan met direct-toezichthouder, concluderen we dat specifiek de toezichthouders hierin een belangrijke rol hebben te vervullen. Zij kunnen werkgevers stimuleren na te denken over de gekozen lokale aanpak, de geboden ondersteuning aan boa's en de bestaande methodiek voor evaluatie van incidenten. Ook kunnen zij in contactmomenten met werkgevers een spiegel voorhouden, en hun ervaringen in andere gemeenten gebruiken om lokaal beleid vorm te geven, en stimuleren na te denken over de eventuele gevolgen die dit beleid kan hebben voor de werkgever, boa's en samenwerking met de politie.

3.3 Toekenning van geweldsbevoegdheid

Ondanks het lokale karakter van de tien pilots wordt de uiteindelijke toestemming voor het gebruik van de wapenstok centraal afgegeven door de minister van Justitie en Veiligheid. Ondanks dat het de bedoeling is dat lokale besluitvorming zwaarder mee gaat wegen, blijft dit ook in de nabije toekomst een centraal besluit³⁶. Deze structuur ligt ook ten grondslag aan de pilots, waarbij gemeenten hun aanvraag voor deelname formeel bij het ministerie deden, op grond van lokale besluitvorming (zie hoofdstuk 1).

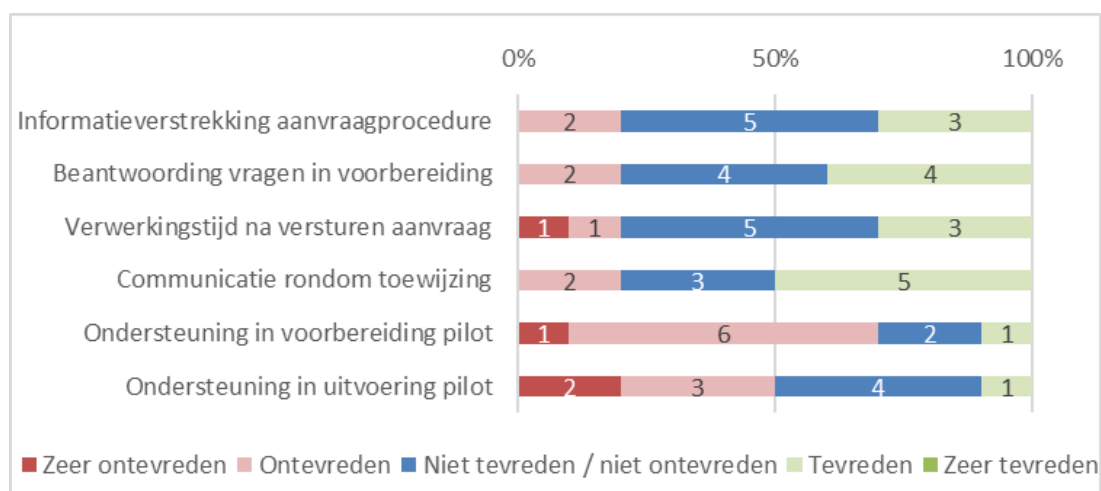
Ten aanzien van het ontwerp van deze toekomstige structuur beveelt Dienst Justis aan om tijdig betrokken te worden bij het vormgeven van de specifieke criteria en procedures, om zo ook tijdig de interne processen hierop in te kunnen richten. In de pilot bijvoorbeeld bleek het tijdsintensief om te bepalen hoe om te gaan met de aanvullende tijdelijke aktes (van geweldsbevoegdheid), waarvoor in de pilot andere criteria golden dan in de gebruikelijke aanvraag voor geweldsbevoegdheid.

Ook direct toezichthouders benadrukken in interviews het belang van tijdig betrokken te worden bij het vaststellen van aanvraagcriteria in de nieuwe voorgenomen regeling, om zo ook hun praktische ervaring mee te kunnen laten wegen, en daarmee beter hun rol richting gemeenten te vervullen. Doordat in de pilot de aanvraagprocedure voor de geweldsbevoegdheid van boa's bij gemeenten was gelegd en niet bij direct-toezichthouders (zoals in de gebruikelijk procedure), ontstond hierover onduidelijkheid. Daarbij was één direct-toezichthouder al overgegaan tot het uitreiken van de wapenstok, voordat hiervoor alle aktes formeel door Justis waren afgerond. Dit kon in de praktijk snel worden teruggedraaid, maar geeft wel de noodzaak aan van het verduidelijken van de procedures en verantwoordelijkheden voor de toekomst.

Vanuit het perspectief van de gemeenten zijn er allereerst lessen te trekken uit de ervaringen met de aanvraagprocedure voor de pilot en de specifieke toekenning van geweldsbevoegdheden aan geselecteerde boa's. Hiervoor hebben we allereerst in de enquête met werkgevers gevraagd naar tevredenheid met de diverse aspecten in de voorbereidingsfase. De resultaten zijn in figuur 1 gepresenteerd. Deze resultaten laten zien dat het grootste deel van de werkgevers positief, of neutraal antwoordt op de diverse aspecten rondom de aanvraagprocedure en voorbereiding, met uitzondering van de ervaren ondersteuning in de voorbereiding (zeven gemeenten ontevreden) of in de uitvoering (vijf van de tien ontevreden).

³⁶ De minister stelt dat "[de] beslissing [om ook geweldsmiddelen toe te kennen] op grond van het wettelijk systeem bij mij [blijft] berusten, met slechts een marginale toets op de beoordeling door de lokale driehoek." Zoals gepresenteerd in Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020), Politie, d.d. 5 juni 2020. Kamerstukken 29628, nr. 958.

Figuur 1 Tevredenheid gemeenten met aanvraagprocedure en voorbereiding voor deelname aan de pilot



Bron: resultaten online enquête onder werkgevers, april 2021

De open antwoorden in de enquête geven al een eerste inkijkje in waar deze specifieke ontevredenheid met de voorbereiding en uitvoering in de pilot vandaan komt:

Zo zijn er drie gemeenten die in hun open antwoorden kritiek uiten op het feit dat er te weinig coördinatie plaats heeft gevonden tijdens de pilot, en dat iedere gemeente zelf “het wiel uit moest vinden”. In reactie hierop laat de coördinerende beleidsdirectie binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid weten, dat de invulling van alle criteria op basis van lokale besluitvorming plaats diende te vinden, en dat hier dus bewust geen landelijke coördinatie is gevoerd, of op zijn plaats zou zijn.

Vijf andere gemeenten geven in hun open antwoorden aan onvoldoende ondersteuning te hebben gekregen bij de voorbereiding en dat zij bijvoorbeeld in de eerste maanden niet wist bij wie ze terecht konden met vragen. Dit punt horen we ook terug in gesprek met Dienst Justis, die laat weten dat zij in de voorbereidingsfase dikwijls door gemeenten is benaderd met vragen die niet onder haar verantwoordelijkheid vielen, waarop zij de gemeenten moest terugverwijzen naar direct toezichthouders.

Uit interviews met de werkgevers blijkt dat een meerderheid van de pilotgemeenten in bovenstaande gevallen meer centrale ondersteuning hadden verwacht. Zij geven aan pas in tweede instantie de samenwerking met hun direct toezichthouders gezocht te hebben. Deze hadden echter ook vaak niet direct een antwoord op de praktische vragen hoe de landelijke criteria lokaal vormgegeven konden worden, en moesten de vragen weer voorleggen aan de landelijke stuurgroep voor de pilot bij de politie, voordat zij hierop richting gemeenten een antwoord konden formuleren. Een aantal werkgevers stipt in interviews aan dat dit in een paar gevallen tot vertraging en onzekerheid aan de kant van werkgevers heeft geleid, bijvoorbeeld in de communicatie richting boa's. Versterkt door de beperkte beschikbare tijd heeft bovenstaande ertoe bijgedragen dat deze gemeenten zich onvoldoende ondersteund voelden bij de benodigde voorbereidingen.

3.4 Rol van handhavingsarrangementen

Om de samenwerking tussen politie en boa's in domein I vorm te geven worden afspraken formeel vastgelegd in een handhavingsarrangement³⁷. Dit is een beleidsdocument waarin de lokale driehoek afspraken vastlegt over welke leefbaarheids- en veiligheidsproblemen worden aangepakt en met

³⁷ Handhavingsarrangementen zijn als uitgangspunt voor lokale samenwerking genoemd in de beleidsbrief van 2014 van de minister van Veiligheid en Justitie (kamerstuk 28684, nr. 402, 1 april 2014).

welke inzet door elk van de partijen. Een handhavingsarrangement geldt als expliciete voorwaarde voor deelname aan de pilot, maar wordt al sinds 2014 door de minister van Justitie en Veiligheid genoemd als een vast uitgangspunt voor lokale samenwerking.

In dit licht valt op dat voorafgaand aan de pilot in vier deelnemende gemeenten geen handhavingsarrangement aanwezig was, en dat dit dus alsnog ten behoeve van de pilot moest worden opgesteld en vastgesteld om überhaupt een aanvraag te kunnen doen. Dit verhoogde de tijdsdruk aanzienlijk in de voorbereiding van de pilot. Deze gemeenten moesten deze fundamentele beleidsdocumenten in de periode half juli tot half september binnen korte termijn tot stand brengen. In andere gemeenten waren dergelijke arrangementen of al op een eerder moment vastgesteld door de lokale driehoek, of was, in het geval van een grote gemeente, de ontwikkeling ervan in gang gezet. Als we de inhoud van de uiteindelijke arrangementen met elkaar vergelijken, zien we overigens geen aanzienlijke verschillen tussen de manier waarop de formele verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen politie en boa's in de tien deelnemende gemeenten is ingericht.

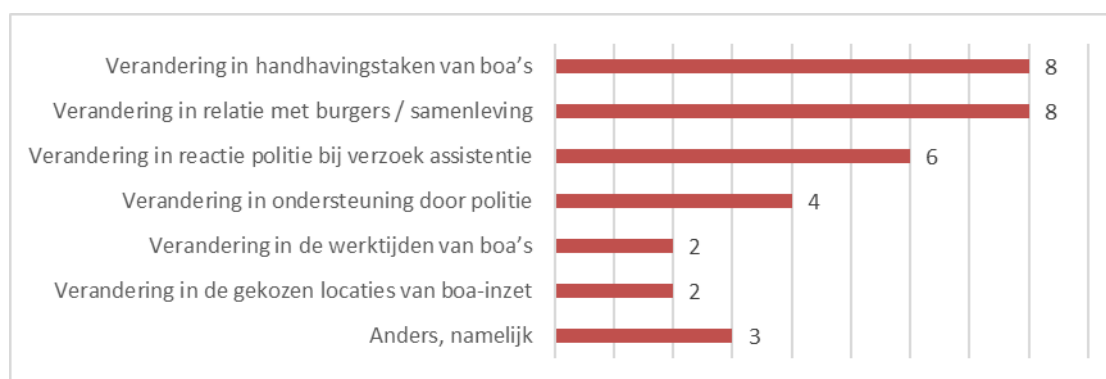
De evaluatie laat evenmin systematische verschillen zien in de praktische ervaringen met samenwerking tussen gemeenten die al een handhavingsarrangement hadden, en waar dit slechts in voorbereiding op de pilot is geformaliseerd.

Op basis van de enquête blijken boa's in gemeenten zonder handhavingsarrangement niet structureel tevredener, of ontevredener te zijn over de samenwerking met, of ondersteuning door, politie. Wel wijzen interviews met boa's, hun teamleiders en direct toezichthouders op verschillen tussen gemeenten in de manier waarop de samenwerking tussen de basiseenheid van de politie en handhavingsteams gestalte krijgt. Alle teamleiders van boa's waarmee over dergelijke samenwerking is gesproken geven aan dat bestaande – informele – samenwerkingspatronen en interacties op het persoonlijke vlak hier een grotere rol lijken te spelen. Zo zijn er voorbeelden waarin wijkagenten en boa's praktisch invulling geven aan samenwerking, gezamenlijk gebriefd worden en ook informeel goede collegiale contacten onderhouden. In een enkele gemeente zag men het werken aan een dergelijk handhavingsarrangement dan ook meer als een bureaucratische oefening, 'omdat men feitelijk moest beschrijven wat al de gangbare praktijk was'. In andere gemeenten waar dit opnieuw op papier is gezet, zien we echter voorbeelden dat het gezamenlijk werken aan een handhavingsarrangement bijdraagt aan nieuwe energie in de samenwerking tussen leidinggevendenden. De nauwere contacten in het kader van de pilot tussen leidinggevendenden van de handhavingsorganisatie en lokale politie-eenheid, lijken in een meerderheid van de deelnemende gemeenten een positieve bijdrage te hebben geleverd aan wederzijds begrip over ieders taken en verantwoordelijkheden.

3.5 Onderbouwing van veiligheidsrisico's

Binnen het kader van de pilot was de belangrijkste verandering ten opzichte van de bestaande meer restrictieve procedure om een korte wapenstok aan te vragen dat het noodzaakcriterium op andere wijze werd ingevuld; niet langer hoefden aanvragers hun aanvraag te onderbouwen aan de hand van een stijging van het aantal lokale geweldsincidenten in de laatste 12 maanden. In plaats daarvan dienden zij in de aanvraag van de pilot extra aandacht te besteden aan een analyse van de risico's in relatie tot de taken en omstandigheden van boa's. Figuur 3 hieronder laat de bevindingen zien van de manier waarop dit door pilotgemeenten is ingevuld.

Figuur 2 Redenen voor deelname aan de pilot - werkgeversenquête



Bron: resultaten online enquête onder werkgevers, april 2021

Allereerst hebben we werkgevers in de tien pilotgemeenten gevraagd aan te geven welke ontwikkelingen ten grondslag liggen aan het besluit om deel te nemen aan de pilot.

- We zien hier dat acht van tien gemeenten verwijzen naar een verandering in de taken. In de veiligheidsplannen (die als bijlage bij de aanvraag zijn gevoegd) van alle deelnemende gemeenten wordt aangevoerd dat handhavers basistaken uitvoeren op het gebied van leefbaarheid, maar dit takenpakket in de afgelopen jaren verder is verbreed. Gemeenten verwijzen dan allereerst naar handhaving op het gebied van coronamaatregelen, maar ook naar een bredere verschuiving van het zwaartepunt van taken, waarbinnen ook vaker met andere en hogere veiligheidsrisico's om dient te worden gegaan. Deze gemelde risico's zagen we al eerder in de analyse van de beleidscontext (hoofdstuk 1). Ze worden ook door boa's zelf naar voren gebracht in de interviews en enquêtes in deze evaluatie.
- Acht van de tien gemeenten verwijzen ook naar een verandering in de relatie tussen burgers en samenleving. In de aanvraagdocumenten voor de pilot zien we dit ook terug, waarbij een ruime meerderheid verwijst naar "een verharding van de samenleving", een "toename van gewelddadige uitingen" op straat en "kortere lontjes bij burgers".
- Zes van de tien gemeenten verwijzen ook naar veranderingen in de reactie van politie. In de aanvraagdocumenten verwijzen gemeenten in dit kader met name naar langere aanrijtijden, uitgestrekt werkgebied of kleinere lokale basiseenheden die de boa teams kunnen ondersteunen.

In de veiligheidsplannen van alle pilotgemeenten is aandacht voor de identificatie van veiligheidsrisico's. Wel is er een grote variëteit in de mate van detail waarin deze veiligheidsrisico's in kaart zijn gebracht, bijvoorbeeld in de mate van detail in de beschrijving van de handhavingstaken, en de gekozen manier van inzet op dergelijke taken. Zo is er één gemeente die dit in een halve pagina zonder details heeft beschreven. In vier andere gemeenten zijn algemene veiligheidsplannen ingediend, waarin weliswaar een risicoanalyse is gemaakt, maar zonder dit specifiek aan de keuzes voor lokale inzet en taken te koppelen. In vijf andere gemeenten zijn uitgebreide veiligheidsplannen ingediend waarin per individuele taak een zorgvuldige afweging is gemaakt van de mogelijke risico's. Direct toezichthouders geven in interviews aan zich bewust te zijn van deze verschillen. Doordat zij over het algemeen met meerdere gemeenten werken, zijn zij in de positie om gemeenten waar deze plannen niet, of onvoldoende zijn uitgewerkt nader te begeleiden. Ondanks dat gemeenten uiteraard de beleidsvrijheid hebben om deze plannen zelf op te stellen, kan een direct toezichthouder er wel aan bijdragen dat – ongeacht hoe dit vervolgens in een plan terechtkomt – er een gedegen analyse van dergelijke risico's aan vooraf gaat.

De aanvraagseisen van de pilot stellen dat in de veiligheidsplannen uitgewerkt dienen te zijn op welke manier risico's worden ondervangen, door handhavers al dan niet op bepaalde plaatsen, tijdstippen en in situaties met verhoogd veiligheidsrisico in te zetten. Een centraal uitgangspunt in de pilot is geweest dat uitrusting met de korte wapenstok niet zou mogen leiden tot andere of meer risicovolle inzet. Dit uitgangspunt is terug te zien in de aanvragen van de tien deelnemende gemeenten, met name door inzet van boa's te beperken tot een bepaald tijdstip in de avond en bepaalde risicogebieden. Verschillen in de manier waarop dergelijke risico's worden ondervangen lijken logisch en geven uitdrukking aan de verschillen tussen gemeenten in lokale handhavingstaken. Zo worden boa's in Amsterdam tot 2 uur 's nachts ingezet, terwijl de avonddienst elders een stuk eerder afloopt.

Uit de gesprekken met zowel werkgevers als direct toezichthouder zelf blijken er ook verschillen in de aanpak van direct toezichthouders, bijvoorbeeld in de manier waarop de criteria van de pilot zijn geïnterpreteerd. Zo is er een deelnemende gemeente waar op last van de direct toezichthouder boa's bepaalde taken in horecagebied niet langer mochten uitvoeren tijdens de pilot, omdat dit als 'verhoogd risico' werd aangemerkt. Dit leidde tot de wat paradoxale situatie dat de uitrusting met de wapenstok, die als sluitstuk wordt gezien om bepaalde veiligheidsrisico's te ondervangen, in ten minste één geval ertoe heeft geleid dat boa's minder inzetbaar zijn geworden, dan voor de pilot. Op grond van de geformuleerde beleidsdoelstellingen lijkt dit niet de bedoeling. Als de inzet van boa's zonder de wapenstok in lijn is met de beleidsregels en lokale veiligheidsprioriteiten, zou dat voor dezelfde taken met de wapenstok niet anders moeten zijn. In de praktijk erkennen enkele direct-toezichthouders in interviews een stuk kritischer staan tegenover het toekennen van de korte wapenstok aan boa's, dan andere direct-toezichthouders. Verschillen in persoonlijke opvatting over bewapeningsvraagstukken zijn natuurlijk mogelijk, maar de eerdergenoemde casus laat zien dat dit tot verschillende oordelen heeft geleid in vergelijkbare aanvragen voor geweldsbevoegdheid.

Bovenstaande roept wel de vraag op hoe na de pilot omgegaan zou moeten worden wanneer een gemeente en (direct) toezichthouder van mening verschillen over de invulling van specifieke criteria. In het kader van de pilot is van de kant van de politie een landelijke werkgroep opgezet met alle betrokken direct toezichthouders. Dit bood een mogelijkheid voor overleg en afstemming, hetgeen wellicht ook na afloop van deze tijdelijke pilot een nuttig platform kan zijn om de gehanteerde aanpak door direct-toezichthouders af te blijven stemmen op landelijk niveau. Dit zou ook passen in de lijn zoals geïntroduceerd in een recente beleidsbrief van de minister van Justitie en Veiligheid, waarin ruimte geboden wordt voor lokaal maatwerk, maar waar centraal beleid van belang wordt geacht voor eenduidigheid en transparantie, en waar bovendien over landelijke institutionalisering van samenwerking tussen boa's en politie wordt gesproken³⁸.

3.6 Ervaringen met ondersteuning van boa's door politie

In de evaluatie is vervolgens gekeken naar de manier waarop politie haar rol als assistentieverlener in heeft gevuld tijdens de pilot. Daarbij blijkt allereerst uit interviews met werkgevers dat in alle tien pilotgemeenten de politie een betrouwbare ondersteuning verleent als een noodmelding wordt gemaakt door boa's. Geen van de werkgevers heeft de ervaring dat boa's eerder aan hun lot worden overgelaten nadat zij een wapenstok zijn gaan dragen. De ervaring is dat boa's er over het algemeen van uit gaan dat de lokale basiseenheden hen blijven ondersteunen wanneer dat gevraagd wordt. Dit punt is door middel van enquêtes ook op twee momenten aan boa's gevraagd. Ook zij geven consistent aan dat de ondersteuning door de politie, zowel wat betreft praktische samenwerking als de reactietijd

³⁸ Minister van Justitie en Veiligheid (2021), Voortgangsbrief boa's, 12 november 2021.

bij incidenten niet veranderd is. Er zijn hierbij ook geen significante verschillen te melden tussen de antwoorden van boa's in pilotgemeenten of controlegemeenten.

Ook voor de samenwerking tussen boa's en politieteams in bredere zin laten de ervaringen in de pilot geen wezenlijke gevolgen zien van de invoering van de wapenstok. Wel brengen de reacties de al bestaande patronen van samenwerking expliciet naar de oppervlakte. Werkgevers die in interviews zelf aangeven dat deze samenwerking stroever verloopt, merken ook dat vanuit de lokale politieteams kritisch naar de pilot wordt gekeken. Aan de andere kant, daar waar de samenwerking al jaren concreter vorm heeft gekregen, bijvoorbeeld door het delen van een gebouw, gezamenlijke briefings, of ervaring met gezamenlijke acties merken werkgevers juist eerder actieve steun, op organisatorisch, maar vaak ook persoonlijk vlak voor boa's.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat zelfs al is er organisatorische steun uitgesproken, boa's in diepte-interviews aangeven dat vooroordelen van de kant van de politie soms een succesvolle samenwerking op operationeel niveau belemmeren. Zo geven boa's aan dat zij merken dat politieagenten boa's niet altijd als volwaardige collega's zien, al dan niet op basis van vooroordelen, ervaringen uit het verleden, of soms ook op basis van onvolledige kennis van de taken en bevoegdheden van boa's zoals vastgelegd in de beleidsregels. Sommige direct-toezichthouders geven in interviews aan zich bewust te zijn van zulke gevoeligheden, en zij zien een rol voor zichzelf om eventuele onbekendheid met de taken en bevoegdheden van boa's verder te doen afnemen. Wel wijzen zij allereerst op de primaire rol die de teamleider handhaving en teamchef bij de politie op dit vlak hebben. Ook onderschrijven zij het belang hiervan, des te meer in gemeenten waar boa's in het kader van hun bestuursrechtelijke bevoegdheden ook een expliciete signaleringsfunctie hebben ten aanzien van ondermijning, bijvoorbeeld op het gebied van drugspanden, mensenhandel, en andere vormen van harde criminaliteit. Het is dan cruciaal voor de wederzijdse verwachtingen dat zowel boa's als politie volledig op de hoogte zijn wat een boa kan en mag.

Daarnaast zien we ook een ander risico in de praktijk, juist in gemeenten waar de basiseenheden van de politie waardering hebben voor de professionaliteit van de lokale handhavingsorganisatie. In vrijwel alle pilotgemeenten wijzen toezichthouders en gemeenten op de trend dat de politie in toenemende mate inzet van handhavingsteams vraagt om capaciteitstekorten in de eigen teams op te vullen. In de focusgroep met bestuurders erkennen burgemeesters daarbij dat zij, geconfronteerd met dergelijke capaciteitstekorten zich voor het dilemma gesteld zien om bij bepaalde overtredingen over te gaan op gedogen, of hier boa's op af te sturen, zelfs als men hier een grotere risico op incidenten verwacht. Deze tendens is breder dan de pilots (zie ook hoofdstuk 1), en kan ook niet worden toegerekend aan uitrusting met de korte wapenstok. Wel zijn er voorbeelden aan te wijzen, bijvoorbeeld in het soort incidenten waarin de wapenstok is gebruikt (zie hoofdstuk 5), waar de uitrusting van boa's met de korte wapenstok dit verder in de hand kan werken. Nadat boa's met de korte wapenstok mogen lopen, staan zij daarmee ook ineens duidelijker op de kaart bij lokale politie-eenheden. Het risico bestaat hiermee echter dat niet het handhavingsarrangement leidend voor inzet wordt, maar een capaciteitsvraagstuk bij de politie. Ook om die reden wordt hier nogmaals het belang benadrukt van een goed uitgewerkt handhavingsarrangement en voortdurend toezicht op de uitvoering hiervan.

Ondanks dat een meerderheid van werkgevers dit risico in interviews erkent, zien we geen bewijs dat tijdens de pilot door dergelijke verzoeken de grenzen van inzet *structureel* verder zijn opgezocht. Wel zijn er individuele gevallen gemeld waarin boa's in gezamenlijke acties met de politie de wapenstok hebben ingezet (zie voor meer detail hoofdstuk 5). In deze gevallen is de politie dus al ter plaatse, maar wordt toch ondersteuning gevraagd aan boa's met de wapenstok. Zo zijn er situaties waarin de politie een park of een plein besloot 'leeg te vegen', in het kader van corona-handhaving. Ook al kan niet met zekerheid worden vastgesteld hoe gehandeld zou zijn als de betrokken boa's geen wapenstok zouden

hebben gehad, werkgevers die een dergelijke casus hebben meegemaakt geven in interviews aan het niet ondenkbaar te vinden dat men in dit geval (met wapenstok) toch eerder boa's om ondersteuning heeft gevraagd.

Ook naar aanleiding van dergelijke ervaringen proberen direct-toezichthouders en handhavingsteams consequent de grenzen van de bevoegdheden aan te geven. Eind 2021 kwam bijvoorbeeld bij een aantal direct toezichthouders het verzoek vanuit politie-eenheden om boa's naast handhaving op overlast ook voor bredere taken rondom vuurwerk in te zetten, omdat de politie zelf hier niet de ruimte voor had. Direct toezichthouders hebben deze brede aanvragen afgekeurd, maar geven ook aan dat dit soort aanvragen illustratief is voor de manier waarop in sommige politieteams naar boa's wordt gekeken. Dit benadrukt dan ook de duidelijke taak voor direct toezichthouders om het onderscheid in taken onder de aandacht te blijven brengen. Werkgevers zelf geven aan dat zij een dergelijk onderscheid goed kunnen maken, en zijn ook van mening dat boa's zelf dit ook goed kennen. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de bestaande protocollen die zijn afgesproken bij de meldkamer, en aangescherpt na individuele incidenten.

Vrijwel alle vertegenwoordigers van arrondissementsparketten wijzen op de kwestie van het opvangen van tekorten bij de politie door boa's met een korte wapenstok uit te rusten. Hier zijn alle overige stakeholders het ook over eens. De pilot heeft niet als doel om het capaciteitstekort bij de politie op te lossen door de inzet van boa's. Dit biedt ook geen steekhoudende beleidslogica om tot uitrusting met de korte wapenstok over te gaan. Evenmin kan het als reden worden gezien worden om boa's *niet* uit rusten met een korte wapenstok. Dit zou altijd moeten worden gezien vanuit de behoefte binnen de taken die zij *wel* uit dienen te voeren. Het is vervolgens aan de burgemeesters, de ambtelijke handhavingsorganisaties en uiteindelijk ook aan de direct toezichthouder om erop toe te zien of boa's zich binnen het afgesproken kader van taken blijven begeven.

In dat verband blijft aandacht voor de eigen inzet en bevoegdheden een belangrijk aandachtspunt, met name voor handhavingsorganisaties zelf. Juist ook om tegemoet te komen aan de zorgen van toezichthouders is er een noodzaak dat deze organisaties dit in de toekomst blijven monitoren, aan de hand van gedetailleerde de-briefings van incidenten, waarin kritisch gereflecteerd wordt op individueel gedrag, de situatie en inzet van eventuele geweldsmiddelen. Ook voor de politieorganisaties ligt hier een taak, om de onderlinge samenwerking actief te bevorderen met daarbij elk aandacht voor de eigen taak. Zo geeft één werkgever bijvoorbeeld aan hoe bij meldingen bewust een senior-boa ingeschakeld om de aard van meldingen aan boa's *vooraf* te screenen. Ook wordt door een werkgever van een andere gemeente gesuggereerd om een reguliere praktische gezamenlijke training met de basis-eenheid op te zetten, om de beoogde complementaire samenwerking praktisch vorm te geven. Door praktische training worden onduidelijkheden zichtbaar en kun je wederzijdse verwachtingen concreet bijsturen. Als voorbeeld wordt bijvoorbeeld de voorbereiding genoemd voor gezamenlijke acties van handhaving en politie, zoals in het kader van een zogeheten 'donkere dagen offensief'.

3.7 Concluderend

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen van de pilot op het systeemniveau verkend. Uitgangspunt voor aansturing is dat dit gebeurt op basis van uitgewerkte en nageleefde samenwerkingsafspraken met de politie en een degelijke onderbouwing van te verwachten veiligheidsrisico's.

In de eerste plaats laat de evaluatie zien dat de meeste deelnemende gemeenten het belang van de gevraagde randvoorwaarden, zoals een geformaliseerd handhavingsarrangement en analyse van veiligheidsrisico's onderkennen. In de voorbereiding op de pilot is hiervoor door de gemeenten actief afgestemd met de direct-toezichthouders, hetgeen door gemeenten als positief is ervaren. Wel bleek dat in sommige gemeenten de samenwerking met de politie niet in elke gemeente was geformaliseerd

in een handhavingsarrangement. De voorbereiding hiervan is tijdsintensief, maar zeker wanneer het voorbereiden van deze documenten wordt gezien als kans om concreet de samenwerking en verantwoordelijkheden van de partners opnieuw scherp te definiëren, kan dit als een belangrijke bouwsteen dienen voor de samenwerking tussen handhavingsteams en politie, ongeacht of boa's in die gemeenten met een wapenstok worden uitgerust of niet.

In de contacten tussen lokale driehoek, handhavingsteams, toezichthouders en ministerie blijkt wel dat diverse stakeholders nog worstelen met hun rollen en verantwoordelijkheden, hetgeen met name zichtbaar werd in de voorbereiding op de pilot en de aanvraagprocedure. Dit is verklaarbaar, gezien het feit dat het boa-stelsel in de laatste jaren in constante beweging is geweest. Tijdens de uitvoering van deze pilot zagen werkgevers zich voor praktische vragen geplaatst, waar toezichthouders soms ook nog niet direct antwoorden op hadden. Op dit punt hadden sommige gemeenten meer begeleiding van het ministerie verwacht, juist ook omdat hier de randvoorwaarden voor deelname aan de pilot waren vastgesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van het soort training of op te zetten overlegstructuren. Voor het ministerie werd de preciezere invulling van dergelijke zaken echter juist gezien als een werkgeversaangelegenheid, waarover dus ook geen aanvullende suggesties of centrale sturing wenselijk zou zijn. Echter, het feit alleen dat bepaalde zaken een verantwoordelijkheid van lokale werkgevers zijn, of door een lokale driehoek dienen te worden vastgesteld, doet niets af aan de wens van gemeenten om over dergelijke zaken met andere gemeenten van gedachten te kunnen wisselen, te leren en soms aanvullende sturing en richtlijnen te kunnen volgen. Dit punt komt al in eerdere onderzoeken naar voren, bijvoorbeeld in een recente studie naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's, en is daarmee niet uniek voor deze evaluatie³⁹. In het licht van deze ervaringen kan worden geconcludeerd dat de specifieke taakverdeling en verantwoordelijkheden van de diverse landelijke en lokale stakeholders bij het toekennen van geweldsbevoegdheden aan boa's nog beter onder de aandacht dient te worden gebracht. Dit kan op diverse manier worden vormgegeven. Een suggestie die hieraan bij kan dragen is bijvoorbeeld het verder stimuleren van kennisontwikkeling en kennisdeling tussen lokale boa werkgevers, bijvoorbeeld in samenwerking met het Expertisecentrum boa. Daarvoor kan nu actief worden geput uit de specifieke interne ervaringen die in het kader van de pilot zijn opgedaan. Voor te stellen is dat de gemeenten met de praktische ervaring van de pilot hier een voortrekkersrol kunnen spelen.

Op basis van de ervaringen van boa's en hun werkgevers ten aanzien van de samenwerking met de politie in de pilots zien we geen structurele verschuiving van taken als gevolg van uitrusting met de wapenstok. Deze bevinding moet echter wel worden gezien tegen het feit dat er tijdens de pilot juist zeer actief gestuurd en gemonitord wordt op de grenzen van inzet en taakgebieden door boa's. Gezien de capaciteitstekorten bij de politie is het niet ondenkbaar dat zonder het strak bewaken van de verschillende taken en functies in de toekomst toch vaker een beroep zal worden gedaan op boa's. Dit benadrukt nog een keer het belang van uitgewerkte handhavingsarrangementen die als basis dienen om de inzet op de diverse taakgebieden actief te kunnen blijven bewaken. Zeker wanneer boa's op meer plaatsen of structureler worden uitgerust met een korte wapenstok is het daarom aan te bevelen dergelijke sturing op eenzelfde strikte manier te blijven hanteren.

³⁹ Abraham, A. & van Soomer, P. (2020). Buitengewoon veilig Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie. Den Haag, Nederland: WODC

4 Onderzoekresultaten op organisatieniveau

4.1 Uitgangspunten voor evaluatie

Dit hoofdstuk is gericht op de vraag op welke manier werkgevers boa's hebben ondersteund in de uitvoering van hun taken, en meer in het bijzonder ten aanzien van het dragen van de korte wapenstok. Daartoe hebben we op basis van literatuur en beleidscontext een aantal aspecten geformuleerd waarop dergelijke ondersteuning beschreven en beschouwd kan worden. In het vervolg van dit hoofdstuk worden vervolgens de keuzes die de tien deelnemende gemeenten in het kader van de pilot hebben gemaakt op die aspecten nader onderzocht.

- Allereerst kijken we naar keuzes ten aanzien van opleiding en training. De literatuur geeft consistent aan dat er bij bewapeningskwetsies expliciet en intensief aandacht dient te worden besteed aan de training met dat wapen, maar vooral ook aan het oefenen in concrete situaties en het bespreken van de bevindingen en het reflecteren op de opties die de situatie bood en wat dat impliceert voor toekomstig handelen.⁴⁰ Aandacht voor de-escalatie in training vraagt ook beter bewustzijn van 'conflict asymmetrie', dat wil zeggen het bewustzijn van eventuele verschillen in perceptie tussen burgers en handhaving. Training dient bij te dragen aan het voorkomen van onnodige verschillen in perceptie en het vermijden van te grote machtsafstand⁴¹.
- Uitrusting is een belangrijke tweede factor die de evaluatie in kaart heeft gebracht, en dan vooral hoe werkgevers hiermee om zijn gegaan. Studies geven het belang aan van de overige uitrusting waarover de handhaver beschikt om ook inzet van de korte wapenstok te kunnen duiden⁴².
- Ondersteuning door werkgevers aan personeel dient ook breder te worden gezien dan alleen als uitrusting en opleiding. Een boa die weliswaar qua uitrusting voldoende is voorzien, maar niet de ondersteuning heeft om vervolgens met incidenten om te gaan (juridisch, psychologisch) kan niet duurzaam effectief functioneren. De wijze waarop de organisatie procedures heeft ingericht voor het registreren, analyseren en bespreken van geweldsincidenten en de nazorg die de organisatie daarvoor biedt dragen bij aan het vermogen van medewerkers om situaties te (leren) beheersen en de-escaleren.⁴³
- Tot slot zal de pilot de feitelijke invulling in beeld moeten brengen van de lokale afspraken over inzet en de manier waarop werkgever hierop sturen. De manier waarop boa's daadwerkelijk ingezet worden, naast de meer formele afspraken hierover, bepalen in grote mate de context waarin boa's met de korte wapenstok zijn uitgerust.

Hiertoe zijn diverse methoden van dataverzameling in de evaluatie toegepast, zoals al gepresenteerd in hoofdstuk 2. Voor de beantwoording van onderzoeksvragen die betrekking hebben op het organisatie niveau is gebruik gemaakt van documentstudie van zowel beleidsdocumenten als wetenschappelijke literatuur, gegevens uit de online enquête met werkgevers en boa's, en interviews met diverse

⁴⁰ Todak, N. (2017), De-Escalation in Police-Citizen Encounters: A Mixed Methods Study of a Misunderstood Policing Strategy, dissertation Arizona State University

⁴¹ Ufkes, E.G., Giebels, E., Literatuurverkenning Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, Ministerie Van BZK, Enschede 2014

⁴² Cojean, S., Combalbert, N., & Taillandier-Schmitt, A. (2020). Psychological and sociological factors influencing police officers' decisions to use force: A systematic literature review. *International Journal of Law and Psychiatry*, 70.

⁴³ Aarten, P., Buiskool, B. J., Hudepohl, M., Lakerveld, J.A., van, & Matthys, J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld.

betrokkenen (beleidsmakers, bonden, landelijke vertegenwoordigers van OM, werkgevers in pilotgemeenten en controlegemeenten, direct toezichthouders, toezichthouders, diepte-interviews met boa's zelf, bestuurders en onafhankelijke experts). De resultaten zijn in het vervolg van dit hoofdstuk gepresenteerd.

4.2 Voorwaarden ten aanzien van opleiding en training

Zoals al aangegeven in hoofdstuk 1, zijn een aantal trainingseisen gesteld waaraan de deelnemende boa's zouden moeten voldoen. Daarbij roepen we in herinnering dat als landelijke voorwaarde was gesteld dat boa's die worden uitgerust met een korte wapenstok een minimaal opleidingsniveau MBO-3 (Handhaving, Toezicht en Veiligheid, HTV) met minimaal 1 jaar praktijkervaring zouden moeten hebben.

Werkgevers onderkennen in interviews het belang van een degelijke opleidingsbasis voor hun personeel. Vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten zijn het er in theorie over eens dat de 14-daagse cursus boa steeds minder adequaat is om in de complexe realiteit van het vak van handhaving te opereren. De eis van een afgeronde HTV-opleiding op MBO-3 niveau draagt bij aan de beoogde professionaliseringsslag die in sommige gemeenten nog in volle gang is. In de meeste gemeenten geldt dit ook als standaard eis bij het aantrekken van nieuwe krachten. In de praktijk blijken het daardoor juist de jongere – en daarmee minder ervaren – handhavers die deze kwalificatie hebben, terwijl meer ervaren handhavers deze kwalificatie vaker niet op zak hebben.

In één gemeente zou dit geleid hebben tot een situatie waarin dat de meest ervaren handhavers in het team niet uitgerust zouden kunnen worden met de wapenstok. Dit vond de werkgever onwenselijk en in antwoord hierop is door de direct toezichthouder maatwerk verleend, en heeft men praktijkervaring zwaarder mee laten wegen, ten opzichte van alleen een afgeronde HTV-opleiding.

Om vergelijkbare redenen heeft een andere grote gemeente tijdens de pilot het minimumeisenpakket verzwaaard en alleen wapenstokken aangevraagd voor handhavers met minimaal 3 jaar praktijkervaring. Leidinggevend en boa's geven aan dat de ervaring met deze voorwaarde in principe goed is geweest, maar dat tegelijkertijd erkend dient te worden dat ook dit onderscheid tot een wat arbitraire tweedeling in het team kan leiden. Zeker als handhavers in de eerste plaats worden uitgerust met de wapenstok voor de eigen veiligheid, leidt een dergelijk onderscheid tot vragen, en soms scheve gezichten, zeker als men al ruim twee jaar straatervaring heeft. Men riskeert het signaal af te geven dat de persoonlijke veiligheid pas na een aantal jaar ervaring kan worden gegarandeerd.

4.3 RTGB en her- en bijscholing

In aanvulling op de minimum opleidingseisen stelt de pilot ook certificering conform de Regeling voor Toetsing Geweldsbeheersing (RTGB) vereisten als eis. Voor gebruik van de wapenstok gaat dit om RTGB-4, waarbinnen aandacht is voor de theorie van geweldsbeheersing, praktische technieken, aangevuld met praktisch gebruik van de korte wapenstok. Deze (aanvullende) training diende te zijn afgerond voor de start van de lokale pilot en de uitreiking van aktes en wapenstokken. Op dit vlak zijn dan ook geen verschillen geconstateerd tussen de deelnemende gemeenten.

Naast RTGB-4 wordt echter in de voorwaarden voor deelname ook verwezen naar de verplichting tot praktijkgerichte bijscholing in de beginselen van professionaliteit, bekwaamheid, proportionaliteit, subsidiariteit en de-escalerend optreden. De mate waarin en het niveau van detail waarop hieraan invulling is gegeven varieert wel. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen gemeenten in de manier waarop werk wordt gemaakt van de permanente her- en bijscholing en relevante aanvullende trainingen. Zo

is er een groep van drie gemeenten waarin boa's op RTGB4 zijn getraind en gecertificeerd, in de eerste plaats om zo aan de voorwaarde van de pilot te voldoen.

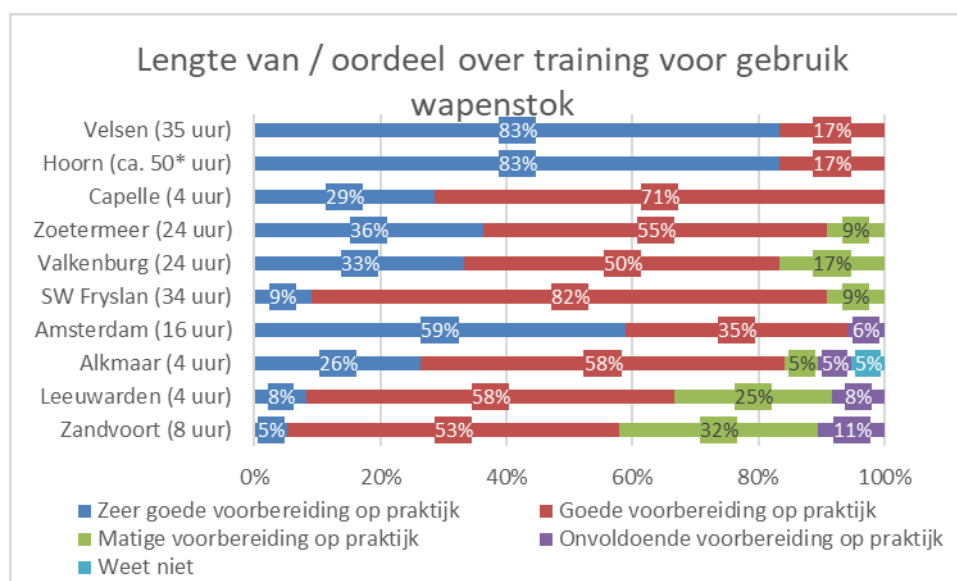
In twee gemeenten werd al training op RTGB-niveau 4 of hoger aangeboden, bijvoorbeeld om zo de organisatie klaar te hebben om een reguliere aanvraag voor uitrusting met de korte wapenstok te kunnen doen. In Zuidwest Friesland is bijvoorbeeld al in 2020 geïnvesteerd in dergelijke training. Hier werd beoogd boa's op een vergelijkbaar niveau als de politie te hebben. Binnen een dergelijke training werd theorie aangevuld met praktijkgerichte evaluaties van incidenten met behulp van bodycam beelden en het naspelen van scenario's. Doel van deze bredere en continue professionalisering is dat specifieke (sociale) competenties worden opgebouwd en behouden. Dit brengt met zich mee dat vervolgens binnen de pilot minder daarop aanvullende trainingsprogramma's nodig waren.

In een derde groep van vijf gemeenten bleek dat deelname aan de pilot tot een herijking van het trainingsaanbod heeft geleid. Hoorn en Velsen hebben bijvoorbeeld doelbewust ingezet op aanvullende trainingen, zoals op het gebied van gesprekstechnieken, conflictbeheersing, weerbaarheid en de-escalatie. Dergelijke aanvullende trainingen zijn bewust aangeboden om te benadrukken dat de toevoeging van de korte wapenstok in de uitrusting slechts één van de aanwezige instrumenten is, en dat men van boa's in de eerste plaats verwacht het reguliere instrumentarium verbeterd toe te passen. In Capelle is in voorbereiding op de pilot ook een aanvullende werksessie georganiseerd door de werkgever. Daarbij is met concrete oefencasussen gewerkt om duidelijk te maken in welke (beperkte) mate de wapenstok eigenlijk ingezet kan en moet worden. In Valkenburg wordt aanvullende training georganiseerd samen met de gemeente Maastricht, waar boa's al standaard zijn uitgerust met de wapenstok, dus waar men ook in de praktijk kan leren van collega's. In Zoetermeer is naast aandacht voor (de-)escalatie juist ook aandacht besteed aan de juridische aspecten van gebruik van de wapenstok. De basis daarvan wordt weliswaar al aangeboden in RTGB-4, maar in Zoetermeer is daar bewust extra aandacht aan besteed om ook de strafrechtelijke gevolgen van buitenproportioneel of onrechtmatig gebruik te benadrukken.

Uit gesprekken met werkgevers blijkt dat gemeenten die al buiten de pilot om een breder aanbod van trainingsprogramma's aanboden, ook explicieter hebben gewerkt aan bewustwording van hun boa's dat uitrusting met de wapenstok niet betekent dat gebruik ervan normaal wordt. Juist omdat men ervan uitgaat dat deze boa's al over aanvullende vaardigheden beschikken wordt het gebruik van de wapenstok door boa's gezien als laatste redmiddel, alleen voor het geval dat alle andere methoden tekortschieten. Dit betekent ook dat boa's die de wapenstok gebruiken in deze contexten wat uit te leggen hebben.

Figuur 3 hieronder wijst op lichte verschillen in tevredenheid met de training, zoals aangeboden aan dragers van de korte wapenstok in pilotgemeenten. Een eerste inventarisatie suggereert dat deze tevredenheid in zekere mate samenhangt met de lengte van de aangeboden training (zoals gerapporteerd door werkgevers).

Figuur 3 Beoordeling door boa's van aangeboden training



Bron: resultaten online enquête onder boa's, april 2021

In Alkmaar, Leeuwarden en Zandvoort, waar werkgevers aangeven tussen de 4-8 uur training in gebruik van de wapenstok te hebben verzorgd, zijn boa's minder tevreden over de voorbereiding op de praktijk, dan in gemeenten waar langere trainingen zijn georganiseerd. Een uitzondering hierin is Capelle. Hier is waardering voor de training door boa's relatief hoog, ondanks de korte trainingsduur. Dit moet dan ook worden gezien in het licht van de aanvullende werksessies in de voorbereidingsfase en tijdens de pilot, die echter niet als formele training zijn aangemerkt. Gesprekken met boa's en met werkgevers laten zien dat juist de praktische ervaringen in dergelijke werksessies, liefst gebaseerd op concrete gevallen, die zich in de gemeente hebben voorgedaan, soms nagespeeld met een acteur de beste voorbereiding en bijscholing bieden voor toekomstige inzet. Dit biedt een mogelijkheid ook binnen een handhavingsteam een kritische reflectie te stimuleren op het eigen optreden en dat van collega's.

4.4 Juridische aspecten: aansprakelijkheid

Een ander aspect van ondersteuning betreft de zorg voor afspraken en regels ten aanzien van de aansprakelijkheid van de boa's bij inzet van de wapenstok en ook de aansprakelijkheid van de werkgever in dergelijke gevallen.

Ondanks dat deze problematiek in principe voor alle gemeenten geldt, zien we grote verschillen in manier waarop verschillende gemeenten hiermee zijn omgegaan. Een belangrijke factor blijkt de mate waarin de direct-toezichthouder het belang hiervan bij de werkgevers heeft benadrukt. In Zoetermeer is bijvoorbeeld in een specifieke werkgroep met direct-toezichthouder en vertegenwoordigers van het OM kritisch gekeken naar de eventuele juridische bezwaren, mogelijke gevolgen en manieren om hier proactief op te reageren. Te denken valt naast een schadeverzekering bijvoorbeeld ook aan het beschikbaar hebben van juridische bijstand, maar ook aan psychologische hulp op afroep. Ook in Capelle is hiertoe een volledige review gedaan om er zeker van te zijn dat de juiste verzekeringen en eventuele juridische bijstand geborgd zijn.

In een aantal andere gemeenten lijken aansprakelijkheidsvraagstukken rondom de eventuele inzet van de wapenstok betrokkenen minder te hebben beziggehouden. Er zijn gemeenten waar nog overlegd is

met een juridische afdeling over schadeverzekeringen, maar er zijn ook gevallen waar men er simpelweg vanuit is gegaan dat de huidige verzekeringen en aanpak afdoende zouden zijn. Er zijn daarnaast voorbeelden waarin de betrokken beleidsmedewerkers in interviews aangeven dat men hier geen aanvullende stappen op ondernomen heeft *omdat* het ‘slechts een pilot’ betreft.

Ondanks dat het hier een lokale werkgeversverantwoordelijkheid betreft, geven gemeenten in de pilot aan op dit vlak behoefte te hebben gehad aan meer sturing, in de vorm van een briefing of checklist, of zelfs aanvullende randvoorwaarden waaraan had moeten worden voldaan. Ook controlegemeenten die in het kader van de evaluatie zijn geïnterviewd geven aan dat dergelijke aansprakelijkheidsvraagstukken, en het risico op schadeclaims, een rol hebben gespeeld bij het al dan niet indienen van een aanvraag voor deelname aan de pilot. Leren van praktische ervaringen van collega’s elders in het land kan daarvoor ook een alternatief zijn. Gemeenten die zich over dit vraagstuk hebben gebogen tijdens de pilot hebben het gevoel gehad dat ze zelf het wiel aan het uitvinden zijn geweest. Er is weliswaar in toenemende mate aandacht voor kennisdeling, maar hier lijkt meer mogelijk. Zo zijn recent in meer algemene zin al stappen gezet met de oprichting van het boa-expertisecentrum van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) in september 2020. Dat Centrum is aangemerkt als platform waar onder meer werkgevers vragen en ervaringen kunnen uitwisselen⁴⁴. Dit platform heeft geen rol gespeeld in de pilot, maar zou dat eventueel wel kunnen doen in de toekomst, bijvoorbeeld door veelgestelde vragen over de onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden, gehanteerde criteria en lokale overwegingen ten aanzien van lokale beleidskeuzes rond (de bewapening van) boa’s in kaart te brengen.

4.5 Uitrusting

De aanvraagdocumenten van de tien pilotgemeenten laten zien dat wat uitrusting betreft geen feitelijke verschillen bestaan tussen de deelnemende gemeenten; bij het begin van de pilot rustten alle deelnemende gemeenten hun boa’s uit met steekwerende vesten, handboeien, en bodycams. Wel zit er een verschil in de voorgeschiedenis; in Alkmaar, Capelle en Valkenburg zijn boa’s hiermee al voor 2019 uitgerust, terwijl in Zoetermeer boa’s sinds 2021 uitgerust zijn met de bodycam. De andere zes pilotgemeenten hebben de bodycam in de tussenliggende periode ingevoerd.

In de enquêtes wordt door handhavers en hun leidinggevenden het belang van deze pilot erkend. Zij zien dit als effectieve aanvulling op hun uitrusting, juist ook in de uitvoering van de pilot. Diverse lokale evaluaties van invoering van de bodycam in de afgelopen jaren wijzen op een overwegend de-escalerend effect⁴⁵. Dit is voor de pilot in die zin van belang dat een boa met een bodycam mogelijk minder vaak de noodzaak zal zien om te escaleren op de geweldsladder, en dan bijvoorbeeld dus ook de korte wapenstok niet hoeft te gebruiken.

In het kader van deze pilot kan verder nog opgemerkt worden dat de bodycam ook op een andere manier een relevante toevoeging kan zijn bij gebruik van de korte wapenstok. Dit is met name door de manier waarop deze het mogelijk maakt beelden terug te kijken, te analyseren en hier lessen uit te trekken. In alle gemeenten zijn boa’s geïnstrueerd om bij opschalen op de geweldsladder ook de bodycam te activeren. Afhankelijk van hoe hier in het kader van privacywetgeving mee om wordt gegaan, kunnen opnames dan niet alleen worden gebruikt als input voor een (direct-)toezichthouder om de rechtmatigheid van inzet te beoordelen, maar ook om te gebruiken als input voor de professionele ontwikkeling van boa’s. In Zuidwest Friesland wordt bijvoorbeeld verwezen naar de rol van beelden

⁴⁴ Zie: <https://boa-expertisecentrum.nl/>

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld een hele reeks aan evaluaties uitgevoerd door Sander Flight: <https://sanderflight.nl/handhavers-met-bodycams/>

van de bodycams voor evaluaties van incidenten en het naspelen van scenario's in het kader van permanente her- en bijscholing.

4.6 Sturen op taken/ inzet

Hoofdstuk 1 heeft al laten zien hoe de kaders waarbinnen boa's in domein I opereren zijn afgebakend door het leefbaarheids criterium. De deelnemende gemeenten hebben de specifiekere taakverdeling met de politie in handhavingsarrangementen vastgelegd. Deze taakafbakening vormt het kader waarbinnen de korte wapenstok kan worden ingezet. Het lokale karakter van de toegekende prioriteiten in domein I vraagt om een nadere analyse om inzicht te krijgen in de hieraan gerelateerde besluitvorming over inzet van boa's. Verderop in deze evaluatie zien we bijvoorbeeld hoe verschillen in handhavings-taken directe gevolgen hebben voor het veiligheidsgevoel, de opstelling van een boa in een eventuele risicosituatie en uiteindelijk de keuze voor mogelijk gebruik van de wapenstok. Boa's die worden ingezet als parkeerwachter maken een andere risicoanalyse en hebben een andere veiligheidsbeleving in hun vak, dan boa's die dagelijks handhaven op overlast door groepen jeugd.

Allereerst hebben we boa's gevraagd de risico's van de diverse taakgebieden waarop zij worden ingezet in te schatten. Daarbij maken we een onderscheid in de beantwoording door boa's die in de pilot-gemeenten zijn uitgerust met een wapenstok en boa's in die gemeenten die dat niet zijn (niet-dragers), en boa's in controlegemeenten, die dus per definitie ook niet zijn uitgerust met een korte wapenstok⁴⁶. Ongeacht het soort gemeente, of al dan niet dragen van de korte wapenstok, laat tabel 1 daarbij zien dat boa's consequent bedrijvigheid als het minst risicovolle gebied beschouwen (21% van alle respondenten kent dit een hoger risico toe), en de gebieden jeugd (91%) en integriteit (90%) als de meest risicovolle gebieden. Hierin zien we nog een statistisch significant verschil tussen de risicowaardering door boa's in controlegemeenten op gebieden bedrijvigheid (significant lager: 12%), fysieke veiligheid (significant hoger, 69%), en integriteit (significant lager, 79%).

Tabel 2 Risico inschatting per taakgebied

% HOGER RISICO	DRAGER WAPENSTOK	NIET-DRAGER	CONTROLE GEMEENTE	TOTAAL
WOON- EN LEEFOMGEVING	61%	67%	62%	62%
BEDRIJVGHEID*	20%	33%	12%	21%
JEUGD	94%	91%	85%	91%
FYSIEKE VEILIGHEID*	47%	53%	69%	54%
INTEGRITEIT*	93%	93%	79%	90%

*VERSCHILLEN TUSSEN KOLOMMEN SIGNIFICANT BIJ P<.05 (PEARSON CHI KWADRAAT)

Bron: resultaten online enquête onder boa's, april 2021

Dit zijn belangrijke verschillen, omdat werkgevers expliciet een risicoanalyse dienen te maken bij inzet van boa's met een korte wapenstok in het kader van de pilot. In hun veiligheidsplan dienen werkgevers aan te geven op welke gebieden boa's worden ingezet, en hoe hierbij de risico's kunnen worden afgedekt. De aanvraagdocumenten voor de pilot van deelnemers bieden hiervoor een eerste houvast, al geven ze weinig inzicht in de specifieke prioritering per taakgebied, die aanzienlijk kan verschillen per gemeente. In aanvulling daarop is aan zowel werkgevers, als aan boa's zelf gevraagd om aan te geven

⁴⁶ Respondenten zijn toegewezen aan deze drie categorieën op basis van de deelnemerslijsten waarop aangegeven staat welke boa's wel en niet zijn uitgerust met de korte wapenstok.

op welke handhavingsterreinen boa's daadwerkelijk worden ingezet. Tabel 2 laat hierop inderdaad relevante verschillen zien tussen pilotgemeenten en controlegemeenten.

Tabel 3 Mate van inzet – prioriteit per handhavingsterrein

% UITZONDERLIJK/ AANZIENLIJK DEEL VAN HET WERK	DRAGER WAPENSTOK	NIET-DRAGER	CONTROLE GEMEENTE	TOTAAL
WOON- EN LEEFOMGEVING	69%	67%	76%	70%
BEDRIJVIGHEID	22%	31%	19%	24%
JEUGD*	76%	60%	60%	69%
FYSIEKE VEILIGHEID*	58%	63%	81%	64%
INTEGRITEIT	43%	48%	38%	43%

*VERSCHILLEN TUSSEN KOLOMMEN SIGNIFICANT BIJ P<.05 (PEARSON CHI KWADRAAT)

Bron: resultaten online enquête onder boa's, april 2021

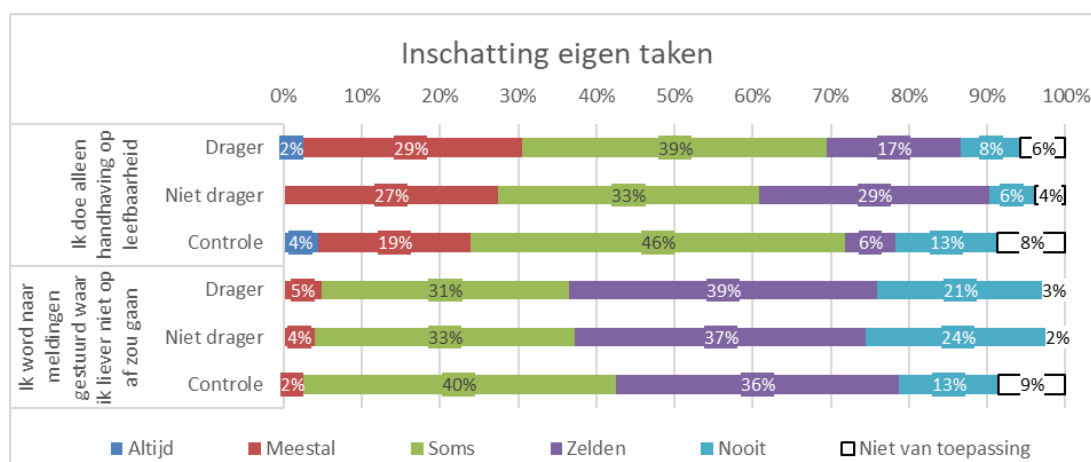
Allereerst laat tabel 2 zien dat boa's in controlegemeenten aangeven vaker actief te zijn op het terrein van fysieke veiligheid (parkeren, afval, groen) in vergelijking tot de pilotgemeenten (81% besteedt een aanzienlijk deel, of groter deel van de werkzaamheden aan dit terrein, tegenover 58% en 63% in pilotgemeenten voor respectievelijk dragers en niet-dragers van de wapenstok). In de pilotgemeenten laat de tabel juist zien dat dragers van de wapenstok aangeven vaker actief te zijn op het relatief risicovollere gebied van jeugd. We benadrukken dat het hier gaat om de perceptie van boa's zelf, al zien we dit ook bevestigd door werkgevers in de werkgeversenquête en in interviews. Dit is met name te herleiden tot het feit dat de meest ervaren boa's in de handhavingsteams (die over het algemeen zijn uitgerust met de wapenstok in deelnemende gemeenten) vaker worden ingezet voor jeugdproblematiek. Boa's met minder dan een jaar werkervaring, die dus ook niet bevoegd zijn voor de wapenstok worden minder vaak op dit soort meldingen ingezet.

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. Dit criterium wordt niet in alle gevallen op eenzelfde manier geïnterpreteerd. In de praktijk is het immers de lokale werkgever die de grenzen van de taken vaststelt.

De rol van boa's bij de handhaving van corona-regels is hiervan wellicht een goed voorbeeld. Daarbij hebben boa's in diverse gemeenten zij-aan-zij met de politie parken en pleinen 'leeggeruimd' (zie hoofdstuk 1.7). Ook al betreft dit een tijdelijke situatie, het past wel in een trend die boa-werkgevers, bonden en het ministerie ook in bredere zin signaleren. Deze trend wordt verder versterkt door een capaciteitsprobleem bij de politie, waar met name door boa-werkgevers in perifere gemeenten aan wordt gerefereerd. In de praktijk betekent dit dat boa's in toenemende mate ingezet worden voor taken, die steeds minder met de traditionele toezicht-taken als parkeren, plantsoenbeheer en vergunningen te doen hebben, en steeds meer in de richting van handhaving op openbare orde opschuiven.

In de enquête onder boa's is daarom gevraagd in hoeverre boa's zelf de indruk hadden dat zij strikt op het terrein van leefbaarheid zijn ingezet. Een ruime meerderheid van boa's geeft aan dat hun taken regelmatig *niet* binnen de strikte criteria van leefbaarheid vallen. Hier zien we overigens geen noemenswaardige verschillen tussen controlegemeenten en pilotgemeenten, noch tussen de dragers en niet-dragers van de wapenstok in de pilotgemeenten. Dit bevestigt nogmaals een bredere landelijke trend waar in hoofdstuk 1 al aan is gerefereerd. Wel tekenen we daarbij aan dat dit niet altijd betekent dat dergelijke gevallen gevaarlijker zijn. Desgevraagd geeft een ruime meerderheid van boa's bijvoorbeeld aan dat ze zelden tot nooit naar meldingen worden gestuurd waar zij liever niet op af zouden gaan.

Figuur 4 Oordeel over grenzen eigen taken



Bron: resultaten online enquête onder boa's, december 2021

4.7 Concluderend

Door de verschillen in kaart te brengen in de verleende ondersteuning door werkgevers aan boa's ten aanzien van het dragen van de korte wapenstok, is in dit hoofdstuk geprobeerd lessen te trekken waarvan in de toekomst ook andere gemeenten kunnen profiteren.

Allereerst zien we bij de ervaringen met opleiding en training het belang van lokaal maatwerk. Een te rigide opvatting van de minimale opleidingseisen kan tot onwenselijke situaties leiden waarin juist de meer ervaren handhavers vaker niet voldoen aan de eisen. Het is dan ook aan te bevelen dergelijke lokale afwegingen mogelijk te (blijven) maken. Als toch wordt vastgehouden aan een hardere landelijke eis, kan in ieder geval ruimte worden geboden om door middel van competentie-assessments, of meer formeel de erkenning van eerder verworven competenties (EVC-procedures), ook meer ervaren krachten te erkennen en in te zetten op hun professionele niveau. Ten aanzien van de minimale eisen van één jaar praktijkervaring zien we het tegenovergestelde, met één gemeente waarin die eis opgerekt naar drie jaar. De ervaringen hiermee zijn echter gemengd, omdat hiermee een aanzienlijk deel van het handhavingsteam werd uitgesloten. Voor andere gemeenten kan een dergelijke eis er zelfs toe leiden dat grote delen van de handhavingsteams niet met een wapenstok zouden kunnen worden uitgerust. In dat licht lijkt een minimum van één jaar, met de mogelijkheid van aanvullende lokale eisen het meest werkbaar.

Een les die uit de verschillende aanpakken kan worden getrokken is het belang van praktijkoefening in het *niet*-gebruiken van de wapenstok. Daar waar de verplichte RTGB-4 certificering toch met name gaat over hoe de wapenstok gebruikt dient te worden, zijn er goede gronden om ook aanvullende training aan te bieden (al dan niet verplicht), waarin op theoretisch, maar juist ook op praktisch niveau aandacht wordt besteed aan de-escalierend optreden. Hierin zijn de voorbeelden van gemeenten die aanvullende training proactief en in goed overleg met de toezichthouders hebben vormgegeven een goede inspiratie voor andere gemeenten. Een dergelijke training dient behalve aan de bestaande RTGB eisen ook aandacht te besteden zaken als gesprekstechnieken en conflictbeheersing.

Het is aan te bevelen om in de voorgenomen regeling actieve kennisdeling op dit vlak mogelijk te maken. Daarnaast lijkt er behoefte aan kennisdeling op het gebied van vraagstukken van aansprakelijkheid. In geen van de incidenten of ervaringen hebben aansprakelijkheidsvraagstukken een rol hoeven spelen. Toch maakt dit deze vraagstukken niet minder urgent, juist wanneer de mogelijkheden voor lokale besluitvorming worden verruimd. Uit gesprekken met werkgevers blijkt dat dit taaie materie

wordt gevonden, die een gedegen en intensieve afstemming vragen tussen toezichthouders en de werkgever en waarbij de betrokken beleidsmedewerkers ook hun juridische afdeling zullen moeten inschakelen. Het leren van praktische ervaringen van collega's elders in het land kan dan een efficiënt alternatief zijn. Hiervoor kunnen verschillende wegen overwogen worden waarlangs dit gestimuleerd kan worden. Zo kan het boa-expertisecentrum van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een forum bieden waar werkgevers vragen en ervaringen kunnen uitwisselen⁴⁷. Dit platform heeft geen rol gespeeld in de pilot, maar zou dat eventueel wel kunnen doen in de toekomst, bijvoorbeeld door veelgestelde vragen over de onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden, gehanteerde criteria en lokale overwegingen ten aanzien van lokale beleidskeuzes rond (de bewapening van) boa's in kaart te brengen.

Ook kan overwogen worden dit vanaf nationaal niveau verder te faciliteren, door een samenwerking te stimuleren tussen gemeenten, bijvoorbeeld via VNG (waar mogelijk met specifieke deelname van deelnemers in de pilot), de nationale stuurgroep boa's bij de politie, eventueel aangevuld door OM en het ministerie. Mogelijk kan ook de op te richten adviescommissie voor de toerusting van boa's hierin ook een rol spelen⁴⁸.

Een dergelijk informatiepunt kan bijdragen aan het expliciteren van de diverse verantwoordelijkheden van de ketenpartners, en daarnaast ook fungeren als plek waar aanpakken en *good practices* gedeeld kunnen worden. Mogelijk kunnen bestaande aanpakken van de VNG als inspiratie hiertoe dienen. Zo heeft de VNG bijvoorbeeld ook diverse modelverordeningen voor lokale bevoegdheden ontwikkeld (denk aan APVs, of ten aanzien van gemeentelijke belastingen). Deze zijn opgesteld opdat lokale autoriteiten niet het wiel opnieuw hoeven uit te vinden, maar kunnen voortbouwen op bestaande suggesties en modellen.

Door aan de hand van videobeelden incidenten in de gemeentelijke handhavingsteams te bespreken, en gezamenlijk te analyseren kan een onmisbare bijdrage geleverd worden aan het leertraject van boa's, juist ook wanneer zij niet dagelijks met geweld te maken hebben. De bodycam kan een belangrijke bijdrage leveren aan de correcte toepassing van de korte wapenstok. Het zou het overwegen waard zijn uitrusting met de bodycam op te nemen als aanbeveling, of voorwaarde voor het toekennen van de wapenstok.

⁴⁷ Zie: <https://boa-expertisecentrum.nl/>

⁴⁸ Zie hiervoor de recente voortgangsbrief boa's november 2021 (12 november 2021)

5 Onderzoekresultaten van inzet van de wapenstok bij incidenten

5.1 Uitgangspunten voor evaluatie

Dit hoofdstuk gaat specifiek in op de ervaringen in de pilot met de daadwerkelijk inzet van de wapenstok, waarvoor specifiek naar individuele incidenten is gekeken. Deze worden geanalyseerd op basis van verwachtingen in de beleidstheorie. Daarbij hebben we in het bijzonder aandacht voor bepaalde zorgen die met name bij toezichthouders leven. In deze sectie gaan we hier kort op in, waarna we deze punten van aandacht tegen de ervaringen in de pilot afzetten.

- Allereerst bestaan er twijfels over de mate waarin een wapen überhaupt past bij de taakuitvoering van boa's in domein I. Met name de toezichthouders stellen zich op de positie dat boa's in het licht van de huidige wetgeving en beleidsregels altijd een stap terug dienen te doen en assistentie van de politie moeten inroepen. Als dit de norm is, zo wordt geredeneerd, zou men simpelweg geen wapen nodig hebben voor uitvoering van de taken. Daarmee is het allereerst van belang om duidelijk in kaart te brengen in wat voor situaties de korte wapenstok wordt ingezet en in hoeverre dit strookt met de toegekende taken en bevoegdheden.
- Een andere reden tot zorg bij toezichthouders houdt verband met de complexiteit van het huidige handhavingssysteem. Doordat er geen wettelijke basis is voor het gebruik van een korte wapenstok als verdedigingsmiddel (bijvoorbeeld om zich uit een geweldssituatie te bevrijden), wijzen toezichthouders op het risico van onrechtmatige inzet, met alle mogelijke (strafrechtelijke) gevolgen van dien. Dit vraagt om in de pilot een breder beeld te vormen van de wijze waarop de korte wapenstok is ingezet, en hoeverre dit door toezichthouders als rechtmatig is beoordeeld.
- Ook als men de rechtmatigheid en toegevoegde waarde erkent van bewapening als bijdrage om uit de hand gelopen situaties onder controle te brengen, blijven voor sommige (direct) toezichthouders redenen overeind om te twijfelen aan de effectiviteit van de korte wapenstok om een de-escalerende bijdrage te leveren. In dat verband wordt met name verwezen naar de ervaringen van de politie met dezelfde wapenstokken, voordat zij uitgerust werden met de uitschuifbare wapenstok. Politie mensen gaven aan dat de stok te kort is om mensen op afstand te houden⁴⁹, en te weinig gezag uitstraalt om een preventieve werking te kunnen hebben⁵⁰. Deze bevindingen kunnen echter niet zomaar van toepassing worden verklaard op het werk van boa's. Allereerst komt de politie per definitie met andere gevallen in aanraking, niet in de laatste plaats omdat hen wordt gevraagd in alle gevallen een stap naar voren te doen, terwijl van boa's juist terughoudendheid wordt verlangd. Daarnaast hebben politie mensen ook andere middelen tot hun beschikking, waardoor zij ook anders aankijken tegen de mogelijkheden van de korte wapenstok. Ook al hebben we in de pilot geen basis om hier structurele en algemeen geldende uitspraken over te doen voor boa's, we kunnen wel in elk van de gevallen dat de wapenstok is ingezet in de pilot reconstrueren welk verschil de wapenstok heeft gemaakt.
- Tot slot wijzen toezichthouders op de mogelijkheid dat de invoering van de korte wapenstok bij kan dragen aan een negatieve geweldsspiraal op straat (wapenwedloop), waarbij burgers (denk aan groepen jeugd, of verwarde personen) ook eerder wapens aan zullen wenden als zij aangesproken worden door boa's met een korte wapenstok. Hier bestaat een basis voor in de academische literatuur, die laat zien dat de aanwezigheid van extra wapens ter verdediging niet altijd

⁴⁹ Kruize, P., & Gruter, P. (2012). Politie bewapening in perspectief.

⁵⁰ van der Meulen, S.; Bromlewe, E.; Timmer, J.S. (2013). De uitschuifbare wapenstok in de basispolitiezorg. Evaluatie van de proef met de uitschuifbare wapenstok bij de politie in Zwolle en Deventer. Windesheim

positieve gevolgen heeft voor de persoonlijk veiligheid van ambtenaren⁵¹ of de algemene veiligheid op straat⁵². De zichtbare aanwezigheid van een wapen kan extra agressie uitlokken, en daarmee eerder tot meer incidenten leiden dan tot minder; in een gedegen experimentele studie in Engeland en Wales is bijvoorbeeld aangetoond dat het zichtbaar dragen van een *taser* ook leidt tot meer agressieve bejegening en meer gewelddadige incidenten⁵³. Een dergelijk experimenteel design kon niet worden gerepliceerd in de context van de huidige korte wapenstok, waardoor geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin de korte wapenstok tot meer of minder incidenten heeft geleid. Wel wordt in de evaluatie getracht op basis van de gerapporteerde individuele incidenten een beter begrip te krijgen van de rol die de korte wapenstok in het verloop van elk van de gerapporteerde incidenten heeft gespeeld.

De analyse van bevindingen om bovenstaande verwachtingen te kunnen toetsen worden mogelijk gemaakt door een triangulatie van uitkomsten van diverse methoden van dataverzameling. Voor de beantwoording van onderzoeksvragen die betrekking hebben op het incident niveau is gebruik gemaakt van documentstudie van wetenschappelijke literatuur, registratiegegevens uit gemeenten ten aanzien van gemelde incidenten, gegevens uit de online enquête met werkgevers en boa's, en interviews met diverse betrokkenen (werkgevers in pilotgemeenten, direct toezichthouders, toezichthouders, en diepte-interviews met boa's zelf). De resultaten van dataverzameling zijn in het vervolg van dit hoofdstuk gepresenteerd.

5.2 Gebruik van de wapenstok

Op basis van de incidentenregistratie die boa's zelf na afloop van een incident bij hun werkgever doen, is in de evaluatie nagegaan op welke manier de wapenstok een verschil heeft gemaakt in de dagelijkse praktijk van boa's in de pilotgemeenten. Zo werd een beter inzicht verkregen in het soort situaties waar handhavers mee te maken krijgen, zowel in de manier van inzet, als ook in de eventuele gevolgen ervan. Zoals al aangegeven is gemeenten gevraagd niet alleen het aantal gevallen waarin handhavers de wapenstok hebben ingezet bij te houden, maar ook wanneer zij hebben gedreigd de wapenstok in te zetten, maar dit uiteindelijk niet hebben gedaan. Wanneer we kijken naar de inzet van de korte wapenstok kunnen we verschillende vormen onderscheiden. Zo kan een handhaver de korte wapenstok op een offensieve manier inzetten, bijvoorbeeld door op specifieke drukpunten, ledematen en/of schouders te slaan. Meer defensief kan een handhaver een eventuele belager pogen af te weren door middel van porren. Tot slot kan de wapenstok als hulpmiddel worden aangewend ter fixering van een verdachte bij aanhouding.

In 2021 is in de tien pilotgemeenten een totaal van 61 keer gebruik van de korte wapenstok gerapporteerd, waarvan 59 keer tegen een persoon⁵⁴. Een eerste analyse van de meldingen van gebruik van de korte wapenstok wijzen op een zeer terughoudend gebruik van de korte wapenstok. Elke van deze meldingen betreffen één boa; het is mogelijk dat in sommige gevallen meerdere meldingen op hetzelfde incident betrekking hebben⁵⁵. Als we Amsterdam buiten beschouwing laten, zijn per individuele

⁵¹ Farmer, C, Evans, R, (2020), Does arming police increase safety? Preliminary findings, *Violence and Gender*, Vol. 7 Nr 2, 2020

⁵² Arian, Megan, (2020), Public safety: disarming police in the united states.

⁵³ Ariel, B., Lawes, D., Weinborn, C., Henry, R., Chen, K., & Brants Sabo, H. (2019). The "less-than-lethal weapons effect"—introducing TASERs to routine police operations in England and Wales: A randomized controlled trial. *Criminal justice and behavior*, 46(2), 280-300

⁵⁴ Twee gemelde gevallen betreffen een tik op een autoruit, zonder dat dit het verloop van de situatie verder beïnvloedde. Deze gevallen zijn verder in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

⁵⁵ De beschrijvingen van incidenten is niet altijd voldoende gedetailleerd om met zekerheid vast te stellen welke meldingen bij welke incidenten horen. Om die reden rapporteren we alleen het aantal meldingen van gebruik door individuele boa's.

gemeente in het hele jaar slechts een paar incidenten gemeld waarin de korte wapenstok een rol heeft gespeeld. In Velsen zijn vier meldingen gemaakt van aanwending van de wapenstok, in Alkmaar, Leeuwarden, Zandvoort en Zoetermeer drie meldingen, en de overige gemeenten één à twee. Daarmee heeft een ruime meerderheid van de boa's in de pilot de wapenstok nooit gebruikt. Verreweg de meeste gevallen (14 van de in totaal 19) betreffen gevallen waarin alleen is gedreigd met inzet. In Amsterdam zijn wel aanzienlijk meer meldingen gemaakt van gebruik van de korte wapenstok (40 in totaal), maar ook hier zien we dat in een meerderheid van de meldingen (24) de wapenstok alleen is gebruikt om mee te dreigen. Toch geven deze grote verschillen tussen Amsterdam en de andere gemeenten aanleiding om in meer detail te kijken naar de specifieke situaties waarin de wapenstok wordt ingezet.

Tabel 4 Overzicht gebruik wapenstok in tien pilotgemeenten

GEMEENTE	ALLEEN GEN MET BRUIK	DREI- GEN GE-	INZET: REN/ DUWEN	FIXE- DUWEN	INZET: GEN	GESLA- GEN	INZET: OVERIG ⁵⁶	TOTAAL AAN- TAL MELDIN- GEN
ALKMAAR	3							3
AMSTERDAM	24				16			40
CAPELLE	2							2
HOORN	0		1					1
LEEWARDEN	1				2			3
SW FRYSLAN	1							1
VALKENBURG	0						1	1
VELSEN	3				1			4
ZANDVOORT	1		1				1	3
ZOETERMEER	3							3

Bron: 1-8 meldingen van geweldsaanwending door boa's, zoals gemeld aan direct toezichthouders.

Alvorens op incidentniveau in te gaan op de specifiekere gevallen en context van inzet van de korte wapenstok wijzen we wel al meer in algemene zin op de verschillen tussen de inzet van boa's in Amsterdam en de andere pilotgemeenten. Allereerst zijn over het algemeen in de overige gemeenten handhavers niet ingezet in uitgaansgebieden. In Amsterdam-Centrum is echter een dergelijk onderscheid lastig te maken. Het zijn juist de uitgaanspleinen en de drukbezochte straten in het Amsterdamse centrum waar de boa's binnen de pilot met de korte wapenstok lopen. Ook lopen de surveillancediensten van boa's in Amsterdam tot 2.00 's nachts, terwijl dit in de andere gemeenten vaak al eerder op de avond stopt. Zelfs al zijn deze verschillen mogelijk minder groot in de periode dat in heel Nederland ter bestrijding van het coronavirus een avondklok gold (eind januari tot eind april 2021), dan waren dergelijke verschillen weer van grotere invloed in de zomermaanden en het najaar van 2021. Ook spelen verschillen in publiek een relevante rol. Handhavers en hun leidinggevendenden in Amsterdam verwijzen bijvoorbeeld naar een aanzienlijk hoger aandeel van gevallen waarin burgers zich (1) in groepen begeven, en (2) onder invloed van verdovende middelen zijn. Dit heeft consequenties voor het soort interacties met boa's, en kan daarmee mogelijk (een deel van) de verschillen in inzet van de korte wapenstok verklaren. In dit verband geven ook zowel de direct toezichthouder als het OM uit arrondissement Amsterdam in interviews aan dat de aantallen van geweldsaanwending in hun ogen relatief laag zijn gebleken.

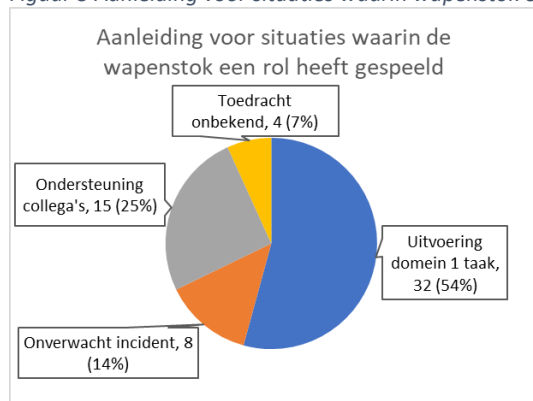
⁵⁶ Dit betreft in beide gevallen een tik op een autoruit, zonder dat dit het verloop van de situatie verder beïnvloedde.

Ondanks deze zeer relevante verschillen in context wordt opgemerkt dat de gevonden verschillen in aanwending van geweld door boa's tussen gemeentes niet terug te zien zijn in de meldingen van agressie en geweld tegen boa's. In het kader van de evaluatie zijn ook de meldingen van agressie tegen boa's in de tien deelnemende pilotgemeenten en zes controlegemeenten in 2021 geanalyseerd. Het betreft meldingen waarbij boa's zelf melding doen van vormen van agressie en geweld, die in het kader van Veilige Publieke Taak worden geregistreerd door de politie⁵⁷. Deze registratie laat echter meer meldingen zien van agressie tegen boa's in domein I in Leeuwarden dan in Amsterdam (belediging, bedreiging, mishandeling). Ook in controlegemeenten Utrecht en Groningen werd in 2021 vaker melding gemaakt van dergelijke incidenten dan in Amsterdam. Dit kan verschillende verklaringen hebben, zoals een hogere tolerantie voor geweld in Amsterdam, een andere definitie van wat geldt als geweld, of mogelijk een lagere bereidheid om geweld tegen boa's te melden. Echter, zelfs als dit het geval is voor Amsterdamse boa's (waarvoor onze enquête overigens geen aanleiding geeft, zie voetnoot 57), dan nog lijkt de mate waarin de korte wapenstok hier is gebruikt relatief hoog ten opzichte van het aantal meldingen van geweld tegen boa's.

5.3 Soorten situaties waarin de wapenstok wordt gebruikt

De verschillende situaties waarin de wapenstok is gebruikt zijn in deze sectie verder onderzocht. Iedere melding is weliswaar uniek, maar toch kan het zinvol zijn dergelijke gevallen te groeperen om zo breder toepasbare conclusies te kunnen trekken. Op grond van de beschrijvingen van incidenten zijn deze waar mogelijk gegroepeerd in drie soorten situaties, waarvan we de validiteit ook hebben bevestigd in gesprekken met dragers van de wapenstok. De specifieke aantallen dat deze situaties voorkomen zijn in figuur 5 genoemd. We zien daarbij geen systematische verschillen tussen gemeentes in het soort situaties dat is gemeld.

Figuur 5 Aanleiding voor situaties waarin wapenstok een rol speelt (N=59)



Bron: Analyse door evaluatoren van incidentregistraties door pilotgemeenten⁵⁸

⁵⁷ Deze registratiegegevens zijn ontsloten onder de verantwoordelijkheid van het landelijke projectteam van de pilot korte wapenstok bij de politie en kunnen niet door de onderzoekers worden geverifieerd. De politie, die deze gevallen in Basis Voorziening Handhaving (BVH - intern registratiesysteem van de politie) registreert, geeft te kennen dat de geregistreerde feiten in BVH hoogstwaarschijnlijk niet een volledig beeld geven van de agressie en geweld die boa's en andere ambtenaren op straat ondervinden. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen, zoals administratieve lasten van de registratie, of bijvoorbeeld een normalisering van grensoverschrijdend gedrag door burgers. Om die reden hebben we boa's in alle tien pilotgemeenten en zes controle gemeenten ook over hun rapportagebereidheid gevraagd. Ook al is het niet mogelijk om op deze manier de precieze schaal van dergelijke onderrapportage vast te stellen, zien we geen structurele verschillen in antwoorden tussen boa's in de verschillende steden.

⁵⁸ Totaal 59 gevallen van de 61 incidenten geanalyseerd. De twee gevallen waarbij een tik op een autoruit is gegeven zijn hier niet meegenomen, omdat dit geen inzet tegen een persoon betrof.

Allereerst zijn er gevallen waarin de wapenstok is ingezet bij handhaving op het gebied van **verwachte domein I taken**, door surveillance of het ontvangen van concrete meldingen waar handhavers op af worden gestuurd door een meldkamer (in totaal 54%). De meldkamer dient dergelijke meldingen te beoordelen op de mate waarin deze binnen het leefbaarheids criterium – en dus binnen het taakgebied van de domein I boa vallen. Hierbij hoort ook een gewogen risicoanalyse, waarbij de meldkamer in de praktijk protocollen volgt waarin bepaalde meldingen wel, en andere niet naar boa's worden doorgezet. Te denken valt aan meldingen in het kader van jeugdoverlast en overlast in bredere zin, waar bijvoorbeeld ook van een vechtpartij sprake kan zijn. Wanneer boa's dan handhavend optreden kan de situatie soms onverwachts snel bedreigend worden, zelfs in ogenschijnlijk veilige inzet op parkeer-situaties of afval. In dit soort meldingen is het aandeel van corona-gerelateerde handhavingstaken overigens beperkt; een totaal van zes van de 59 gemelde gevallen tegen personen (10%) betreft specifieke corona-taken, zoals het handhaven van de avondklok, of controle van coronabewijzen. Dit wil overigens niet zeggen dat de andere meldingen van inzet niet ook tijdens de periode van coronamaatregelen kunnen hebben plaatsgevonden.

Beschrijving van geval

Samen met een collega hield ik een betrokkene staande voor wildplassen in een doodlopende steeg. Toen wij in de afrondende fase waren voor de staandehouding kwam een groep van 10-15 personen ter plaatse, dit bleek de vrienden te zijn van de betrokkene. Wij werden door deze groep ingesloten. Wij hebben de groep meerdere malen gevraagd om achteruit te gaan zodat er ruimte voor ons gecreëerd werd. Ik zag dat de groep hier geen gehoor aan gaf. Ik zag dat er één persoon uit de groep meerdere malen aanstalten maken richting ons, ik zag ook dat hij een provocerend en dreigende houding had. Ik heb hierop de persoon gewaarschuwd voor geweld als hij niet achteruitging. Ik zag dat de persoon hier geen gehoor aangaf en op mij en mijn collega afstapte. Hierop heb ik de persoon fysiek naar achter geduwd. Ik zag dat de sfeer grimmiger werd en dat de groep bleef staan. Wij hebben toen besloten om collega's erbij te roepen voor ondersteuning. De sfeer werd nog grimmiger, ik heb hierop de korte wapenstok getrokken en de groep gewaarschuwd voor geweld omdat zij niet naar achteren gingen. De groep bewoog hierdoor iets naar achteren.

Daarnaast komen boa's op straat ook **onverwachte incidenten** tegen (14%). Bij een surveillance is het niet uit te sluiten dat handhavers ook situaties tegenkomen die niet altijd binnen een strikt geïnterpreteerd leefbaarheids criterium vallen, maar op dat moment wel aandacht vragen. Dit kan zijn omdat burgers expliciet aan boa's vragen om op te treden, dan wel omdat alleen de toevallige aanwezigheid van een boa een situatie al zodanig kan beïnvloeden dat een boa niet zonder meer kan terugtreden. Een ander voorbeeld is een geval waarin boa's tijdens een surveillance op bedreigende toon worden bejegend, of zelfs worden ingesloten door omstanders. Het is achteraf in deze evaluatie niet mogelijk om vast te stellen of boa's zonder uitrusting van de wapenstok ook veilig uit deze situatie zouden zijn gekomen. Wel hebben de direct toezichthouders aangegeven dat waar de wapenstok is ingezet bij dit soort gevallen, dit in alle gevallen subsidiair is geweest, ofwel pas is ingezet nadat minder ingrijpende methoden niet succesvol bleken.

Beschrijving van geval

's Avonds waren wij bezig met een vrouw die onwel was geworden. Daar kwam een groep van ongeveer tien jongeren zich mee bemoeien. Een van de jongeren stapte plotseling in ons voertuig. Hierop is jongeman uit het voertuig gehaald, waarna de groep zich tegen de handhavers keerde. Hierop heb ik mijn wapenstok getrokken. Dit leek effect te hebben, want de groep ging er daarna snel vandoor.

Tenslotte identificeren we situaties waarin boa's **ondersteuning verlenen aan collega's** (25%); dit kunnen boa's zijn, al dan niet met wapenstok, maar ook bijvoorbeeld politie. Strikt genomen vallen gevallen in deze categorie niet binnen het leefbaarheids criterium, noch binnen inzet in situatie met beperkte risico's waarbinnen boa's ingezet dienen te worden. Volgens de beleidsregels horen oproepen om assistentie gericht te zijn aan de politie. Toch komt dit in de praktijk wel voor, bijvoorbeeld omdat na het vragen om ondersteuning handhavingscollega's in de buurt zijn en eerder arriveren dan de politie. In dergelijke gevallen komen boa's hun collega's te hulp wanneer deze in een benarde situatie zitten (12 gevallen). We zien daarbij met name dat in Amsterdam boa's hun collega's te hulp zijn gekomen. In dergelijke gevallen buiten Amsterdam gaat dit juist om meldingen waar de politie boa's om ondersteuning heeft gevraagd. Zo zijn er drie meldingen in middelgrote gemeenten, die gezamenlijke acties van politie en boa's betreffen, waarbij het onderscheid tussen specifieke handhavingstaken snel onduidelijker wordt. Twee van deze meldingen hebben betrekking op een incident waarin politie en boa's gezamenlijk met getrokken stokken een park ontruimen, en een ander geval waarin gezamenlijk met de politie wordt opgetreden om een illegaal feest te beëindigen. Geen van deze gevallen heeft aanleiding gegeven aan toezichthouders om nader onderzoek te doen.

Beschrijving van geval

's Avonds in het centrum was een noodknop ingedrukt door een politieagent en om assistentie collega verzocht. Bij aankomst zagen wij een grote groep jongeren rennen en hoorden wij geschreeuw, ook zagen wij daar drie collega's van politie op een jongeman zitten. Wij zagen een groep jongeren op deze collega's afstuiven. Wij kwamen tegelijk met nog een koppel van politie aan. Deze trokken hun wapenstok om de menigte op afstand te krijgen. Hierop hebben wij onze wapenstok ook getrokken en zijn in de linie ter afscherming van de aanhouding gaan staan. Meerdere malen probeerden jongens door de linie heen te gaan om de aanhouding te verhinderen. Om deze reden is meerdere malen gewaarschuwd voor het gebruik van geweld. De wapenstok is niet gebruikt, uiteindelijk heeft de politie heeft meerdere mensen aangehouden en afgevoerd.

Bovenstaande analyse geeft een inkijkje in de variëteit van situaties waar boa's mee worden geconfronteerd en waar de wapenstok een rol in heeft gespeeld. We zien daarbij zowel voorbeelden van situaties die passen binnen het leefbaarheids criterium, als ook onverwachte situaties waarbij niet langer een stap terug kan worden gedaan, en tot slot situaties waarbij met behulp van inzet van de wapenstok ondersteuning is verleend aan collega handhavers of politie. Diepte-interviews met boa's en ook de gesprekken met werkgevers in pilot- én controlegemeenten laten zien dat deze drie soorten situaties niet uniek zijn voor de pilot, maar ook voorkomen in gemeenten waar boa's geen korte wapenstok dragen.

5.4 Rol van de wapenstok

Nu we een beter zicht hebben gekregen op de context van de situaties waarin de korte wapenstok tijdens de pilot door boa's is ingezet, wordt verder gereflecteerd op de rol die de korte wapenstok in deze situaties heeft gespeeld. Hiervoor maken we wederom gebruik van de registratie van incidenten door gemeenten, aangevuld met inzichten uit de enquête, waarin boa's die de wapenstok ook daadwerkelijk hebben gebruikt een aantal vragen is voorgelegd. Daarnaast zijn de ervaringen met de korte wapenstok ook in diepte-interviews met een selectie van boa's doorgesproken. De gekozen aanpak biedt daarmee inzicht in de manier waarop boa's de rol van de korte wapenstok hebben ervaren in de specifieke geweldsincidenten die zij hebben meegemaakt. Wel wordt daarbij aangetekend dat op basis hiervan niet zomaar bredere conclusies kunnen worden getrokken, bijvoorbeeld over de eventuele rol die een korte wapenstok kan spelen in de-escalatie van incidenten in meer algemene zin. Hiervoor zijn de verzamelde gegevens te eenzijdig gericht op incidenten waar boa's uitgerust zijn met een wapenstok.

We beginnen met een analyse van hypothetische casussen die zijn voorgelegd aan alle boa's, zowel dragers van de wapenstok, als boa's zonder. Dit biedt een kader van factoren waarmee rekening gehouden kan worden wanneer de daadwerkelijk registratie van geweldsaanwending wordt geanalyseerd. In reflectie op hypothetische casussen hebben we alle boa's diverse scenario's voorgelegd om te zien in welke gevallen zij verwachten controle over de situatie te kunnen krijgen, of juist escalatie verwachten (zie ook annex V voor een grafische presentatie van deze resultaten).

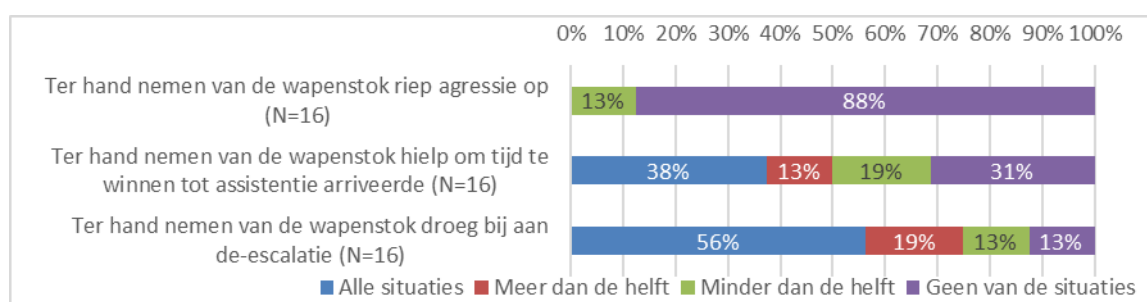
- De resultaten laten zien dat dragers van de wapenstok systematisch vaker verwachten dat het dragen van een korte wapenstok bij zal dragen aan meer controle over de situatie, met name wanneer boa's worden bedreigd met fysiek geweld. Om te controleren of we hiermee meningen meten die boa's al voor de pilot hadden, hebben we dezelfde hypothetische scenario's op twee momenten aan dezelfde respondenten voorgelegd; in april 2021 en in december 2021⁵⁹. In een analyse op individueel niveau zien we dat boa's die ervaring met de wapenstok hebben opgedaan in de tweede meting significant vaker gebruik van de wapenstok bij fysieke dreiging als zinvol hebben aangemerkt dan boa's zonder wapenstok⁶⁰. Dit kan duiden op positieve ervaringen met gebruik van de wapenstok, maar kan juist ook een voorbeeld zijn van de manier waarop het dragen van een korte wapenstok bijdraagt aan een andere inschatting van risico's. De resultaten van de enquête kunnen hier geen uitsluitsel over geven, en dit blijft daarmee een belangrijk punt van aandacht voor werkgevers, wanneer zij de lokale ervaringen en inzet in concrete gevallen evalueren ten behoeve van de lokale aanpak in de toekomst.
- De antwoorden van boa's in deelnemende gemeenten die niet zijn uitgerust met wapenstok en in controlegemeenten verschillen over het algemeen niet significant van elkaar. Ook in de hypothetische gevallen waarin (nog) geen sprake is van een dreiging (bijvoorbeeld alleen belediging), lijkt een ruime meerderheid van boa's het dreigen met de wapenstok niet zinvol, ongeacht of zij in de pilot met de wapenstok zijn uitgerust of niet.

Vervolgens hebben we alle boa's die ten minste een keer gedreigd hebben met de wapenstok gevraagd om de directe gevolgen in de specifieke situatie te beschrijven. Door de vraag te richten op een concrete situatie en daarover alleen vragen te stellen aan boa's die een dergelijke situatie hebben meegemaakt, is geprobeerd om al te speculatieve bevindingen te vermijden. Toch moeten we voorzichtig zijn in de interpretatie. Het betreft immers maar een kleine groep (aangezien de wapenstok maar beperkt is ingezet), die bovendien voornamelijk bestaat uit boa's die mogelijk al voor de pilot positief stonden tegenover uitrusting met de korte wapenstok. Evenmin kunnen we vaststellen wat zou zijn gebeurd als er geen wapenstok aanwezig was geweest. Toch is het relevant om te zien dat boa's die gedreigd hebben met de wapenstok aangeven dat dit slechts bij hoge uitzondering (verdere) agressie oproept (13%), en dat in een ruime meerderheid van de gevallen dreigen werd gezien als bijdrage aan de-escalatie van de situatie.

⁵⁹ De bedoeling in het onderzoeksvoorstel was om boa's aan het begin van de pilot te bevragen. Door wijzigingen in de onderzoeksanpak in de eerste maanden kon de evaluatie de eerste meting van de enquête pas in april uitzetten. Ondanks dat de pilot tijdens de enquête in april in alle gemeenten al enige tijd liep, zijn de meeste ervaringen met de korte wapenstok opgedaan tussen april en december, juist ook omdat volgens alle betrokkenen de inzet van de wapenstok in de eerste maanden van stevige coronamaatregelen (lockdown, avondklok) veel minder was (zie sectie 1.7).

⁶⁰ Deze analyse is gebaseerd op de 143 boa's die beide enquêtes hebben ingevuld.

Figuur 6 Gevolgen dreigen met gebruik



Bron: resultaten online enquête onder boa's, december 2021⁶¹

Aangezien we deze ervaringen in individuele incidenten niet systematisch kunnen vergelijken kunnen we hier niet zomaar bredere conclusies aan verbinden. Zo kan bijvoorbeeld niet vastgesteld worden of boa's in deze gevallen de situatie niet nog effectiever onder controle hadden kunnen brengen zonder wapenstok. Wel kunnen we aan hand van diepte-interviews deze bevindingen van nadere kleur voorzien. In een interview wordt bijvoorbeeld opgemerkt hoe een staandehouding onverwachts escaleerde tot een vechtpartij en dat toen de wapenstok werd getrokken en ermee werd gedreigd, de verdachte zichtbaar geschokt was en zich uit de voeten maakte. In een andere ervaringsbeschrijving wordt ook gesproken over een vergelijkbare reflex, waarbij de verdachte 'versteende' nadat de betreffende boa na dreigen met de wapenstok deze ook daadwerkelijk ter hand had genomen.

Deze bevindingen zijn vergeleken met de officiële rapportage van incidenten zoals bijgehouden door gemeenten en gerapporteerd aan direct-toezichthouders. Natuurlijk zijn deze formele rapportages ook op basis van de ervaringen van boa's, en kunnen deze hiermee een subjectief karakter hebben. Toch gaan we ervan uit dat deze beschrijvingen een voldoende accurate en objectieve weergave zijn de feiten, aangezien boa's dergelijke verklaringen op basis van hun ambtseed vastleggen⁶², ook ten overstaan van de toezichthouders, die vervolgens aan de hand van het opgemaakte proces verbaal – en al dan niet gesteund door aanvullend camera-materiaal – een juridische toets op rechtmatigheid, subsidiariteit en proportionaliteit doen.

Bij nadere analyse van de gemelde incidenten zien we hier ook bevestigd dat (dreigen met) gebruik van de wapenstok in een ruime meerderheid van de gevallen tot controle over de situatie heeft geleid. Uiteraard dienen we daarbij scherp te houden dat boa's in dergelijke gevallen mogelijk ook controle hadden kunnen krijgen op de situatie *zonder* aanwezigheid van de wapenstok. Maar deze vraag ligt niet voor; we kijken op incidentniveau naar de gevallen waarin boa's gebruik hebben gemaakt van de wapenstok, ofwel om hiermee te dreigen, dan wel om daadwerkelijk in te zetten. Hiermee beogen we een beter zicht te krijgen op de dynamiek die de aanwezigheid van de korte wapenstok heeft op deze incidenten. Elk van deze incidenten is geclassificeerd naar handeling van boa's en afloop, waarvan de resultaten in tabel 4 zijn gepresenteerd. Gezien het verschil in gebruik van de wapenstok tussen Amsterdam en de andere negen gemeenten (zie ook 5.2), presenteren we ook hier de gevallen van Amsterdam apart. In totaal 58% van alle gemelde gevallen in de negen gemeenten zonder Amsterdam hebben boa's na alleen het dreigen met gebruik van de korte wapenstok de situatie onder controle,

⁶¹ Respondenten in de enquête is gevraagd "hoe vaak heeft u onderstaande gevolgen meegemaakt na dreigen met inzet door het ter hand nemen van de korte wapenstok?". De voorgelegde antwoordcategorieën zijn in de figuur gepresenteerd.

⁶² Zie ook hiertoe artikel 344 van het wetboek van strafvordering, waarin tevens extra gewicht wordt gegeven aan de verklaring door opsporingsambtenaren.

zonder dat hiervoor de wapenstok daadwerkelijk gebruikt hoefde te worden. In één geval is de wapenstok door een boa gebruikt om te duwen, en konden gemeentelijke beveiligers de betreffende persoon daarna aanhouden.

Tabel 5 Analyse van hoe individuele incidenten waar de wapenstok een rol heeft gespeeld zijn afgewikkeld

Gevolgen na dreigen met wapenstok	Vervolghandeling en afloop	9 pilot gemeenten	Amsterdam
Situatie onder controle na dreigen	-	58% (11 gevallen)	45% (17 gevallen)
Situatie onder controle – door andere factoren	-	0% (0 gevallen)	8% (3 gevallen)
Situatie (nog) niet onder controle na dreigen	Situatie onder controle na politie ter plaatse (zonder gebruik wapenstok)	15% (3 gevallen)	5% (2 gevallen)
	Situatie onder controle na gebruik wapenstok, politie ter plaatse	21% (4 gevallen)	0% (0 gevallen)
	Situatie onder controle na gebruik wapenstok, politie niet ter plaatse	5% (1 gevallen)	42% (16 gevallen)
Gevolgen niet gerapporteerd		-	2 gevallen

Bron: Analyse door evaluatoren van incidentregistraties door pilotgemeenten

Onder controle over de situatie verstaan we een vermindering van de dreiging, waarna over kan worden gegaan tot staande houden dan wel aanhouding, zonder hiervoor aanvullend geweld te hoeven gebruiken dan wel te ondervinden⁶³.

De box hieronder bevat een aantal voorbeelden van zulke situaties.

Selectie van beschrijvingen van situaties, zoals geregistreerd door gemeenten en getoetst door toezichthouders

- Op straat hebben handhavers een overlast gevende ruzie beëindigd door een aanhouding te verrichten. Hier ging een (andere) groep jongeren zich mee bemoeien, volgde verbaal geweld en bedreigingen. Na het dreigen met de wapenstok en deze ter hand te nemen sloegen belagers op de vlucht.
- Handhavers reden in herkenbaar handhavingsvoertuig over het fietspad. Voor hen bevond zich een individu dat de auto er niet langs wilde laten en beledigingen uitte. Na aanspreken op gedrag en verzoek om ID volgde een agressieve reactie en kwam hij dreigend op een van de handhavers af. Assistentie ingeroepen, maar de man bleef aanstalten maken om de handhaver fysiek te lijf te gaan. In reactie heeft de handhaver deze man een duw gegeven en vervolgens de wapenstok ter hand genomen met daarbij de mededeling dat deze ook gebruikt zou worden wanneer de man weer op hem af zou komen. Kennelijk was deze waarschuwing en het dreigen met geweld voldoende om verder geweld tegen hen te voorkomen.

De verwachting dat de dreiging met de inzet van de korte wapenstok zou kunnen leiden tot verder uitdagen of meer agressie en geweld, zoals in het begin van dit hoofdstuk gepresenteerd lijkt daarmee ook op basis van de concrete ervaringen in de pilot, zoals opgedaan in negen pilotgemeenten, niet

⁶³ We zijn ons ervan bewust dat het aanleggen van transportboeien tevens gedefinieerd worden als geweldsaanwending. In het kader van de hierboven gebezigde definitie zien we het aanleggen van transportboeien zonder aanvullend (dreigen met) fysiek geweld als het krijgen van controle over de situatie.

gegrond; ook in de 26% van de gevallen waarin de wapenstok is gebruikt is er geen aanwijzing dat gebruik van de korte wapenstok tot een gewelddadige tegenreactie heeft geleid. In deze overige gevallen zien we overigens ook geen zichtbaar preventief effect van de korte wapenstok uitgaan.

- Dreigen met gebruik van de korte wapenstok bleek in deze situaties niet voldoende om de situatie onder controle te krijgen. Wel konden boa's in drie gevallen door te dreigen met de wapenstok tijdrekken tot het moment dat de politie arriveerde om betrokkenen aan te houden.

In vier andere gevallen (21%) waarbij de situatie door de politie onder controle is gebracht hebben boa's de wapenstok wel ingezet.

- Twee van deze gevallen gaan over hetzelfde incident, waarbij met gezamenlijke inzet van politie en boa's een park in het kader van coronamaatregelen is leeggeruimd.
- In het derde geval heeft een boa de wapenstok ingezet tegen een individu, waarna een al aanwezige politieagent deze persoon na gebruik van pepperspray heeft aangehouden.
- Bij het vierde incident in deze categorie heeft de betrokken boa de wapenstok gebruikt om een agressieve verdachte tegen een hek te fixeren, in afwachting van ondersteuning van politiecollega's bij aanhouding.

Tot slot is er één geval (5%) gemeld waar het gebruik van de korte wapenstok de situatie onder controle heeft gebracht. Dit gebruik ging overigens niet om slaan, maar om duwen met de wapenstok om belagers op afstand te kunnen houden. Dit bleek voldoende om vervolgens de aanhouding te verrichten.

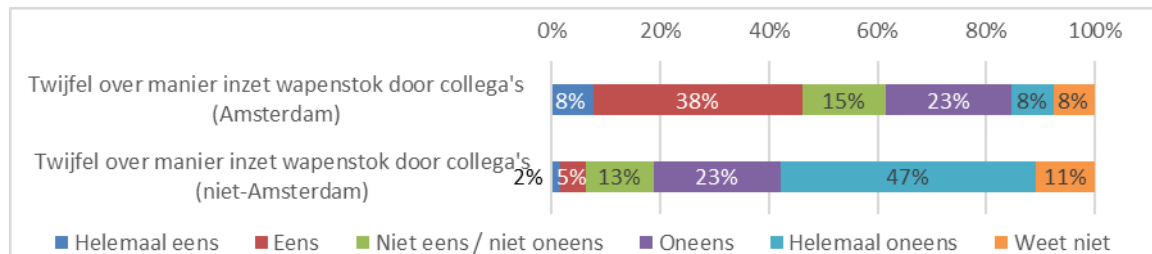
De ervaringen in Amsterdam laten een ander beeld zien. Hier zien we dat in 17 gevallen (45% van alle meldingen waarvan de afloop is gerapporteerd), dreigen met gebruik van de wapenstok de situatie onder controle heeft gebracht. Daarnaast zijn er 3 gevallen (8%) waarin de situatie weliswaar onder controle is gebracht, maar is dit niet het gevolg is van dreigen met de wapenstok, maar het feit dat een collega de wapenstok heeft ingezet⁶⁴. Vervolgens zijn er twee gevallen (5%) gemeld waarin gedreigd is met gebruik van de wapenstok om tijd te winnen, totdat de politie arriveerde om controle over de situatie te krijgen. In 16 gevallen (42%) is opgeschaald naar daadwerkelijk gebruik van de korte wapenstok. In twee gevallen waarin is gedreigd met de korte wapenstok is geen informatie beschikbaar over de afloop; deze gevallen zijn dan ook niet meegenomen in de percentages. In alle gevallen waarin de korte wapenstok ook daadwerkelijk is gebruikt, bleek het toepassen van de wapenstok voldoende om de situatie onder controle te brengen, over het algemeen door tot aanhouding over te gaan. Uiteraard betekent dit niet dat een andere techniek dat ook niet had kunnen bereiken; hier kan de evaluatie geen uitspraken over doen.

Als we verschillen tussen Amsterdam en overige negen pilotgemeenten vergelijken spelen mogelijk dezelfde verklaringen een rol als die voor het hogere aantal meldingen (zie 5.2: denk aan locatie, tijdstippen van inzet, aanwezigheid van groepen en gebruik van verdovende middelen). Toch lijkt hier meer aan de hand. Zo hebben Amsterdamse boa's zelf aanzienlijk vaker hun twijfels of hun collega's de korte wapenstok op een correcte manier gebruiken, in vergelijking met andere gemeenten. Niet minder dat 46% van de ondervraagde boa's in Amsterdam heeft zijn twijfels of dit in alle gevallen correct gebeurt, terwijl ditzelfde maar geldt voor 7% van de ondervraagde boa's in andere gemeenten. Nu kan het natuurlijk zijn dat boa's in Amsterdam van nature kritischer zijn op elkaar dan boa's in andere gemeenten, maar ook de direct-toezichthouder erkent dat hier bovengemiddeld snel tot inzet

⁶⁴ We roepen hier nogmaals in herinnering dat er meerdere meldingen op hetzelfde incident betrekking kunnen hebben. Als in één incident twee boa's betrokken zijn, waarvan één de wapenstok gebruikt en de ander hier alleen mee dreigt, kan van deze laatste niet worden gesteld dat dreigen tot controle over de situatie heeft geleid.

van de wapenstok lijkt te worden overgegaan. Dit zien we bijvoorbeeld ook terug in de beoordeling van deze meldingen door de toezichthouder. In twee gevallen in Amsterdam, die betrekking hebben op hetzelfde incident waarbij de wapenstok is ingezet bij aanhouding van een verdachte, heeft de toezichthouder geoordeeld dat onvoldoende is aangetoond dat niet op een andere, minder ingrijpende manier het doel kon worden bereikt (subsidiariteit). Om die reden is vervolgens overgegaan tot een geweldsregistratie.

Figuur 7 Twijfels over inzet korte wapenstok door collega



Bron: resultaten online enquête onder boa's, december 2021

Als we in meer detail kijken naar het soort incidenten waarbij de wapenstok is gebruikt, zien we dat de vijf meldingen in de negen pilotgemeenten een reactie op directe dreiging zijn geweest. Dergelijke dreiging ontstond doordat een individu onverwachts agressief op de boa afstapte en niet terug stapte na dreigen, of, in een ander geval, al in een gevecht was beland waarin de boa, na gebruik van fysiek geweld, ook de korte wapenstok hanteerde. In Amsterdam zien we in een meerderheid van de gevallen waar de wapenstok is gebruikt (11 van de 16 keer) dat dit juist betrekking heeft gehad op het verrichten of ondersteunen van een aanhouding. Nu kan hier uiteraard ook sprake zijn van directe dreiging voor de boa, maar dit blijkt niet uit de beschrijving van deze gevallen. Hier lijkt de wapenstok dus meer te worden gezien als instrument voor aanhouding, en minder – zoals in andere gemeenten – als laatste redmiddel in bedreigende situaties.

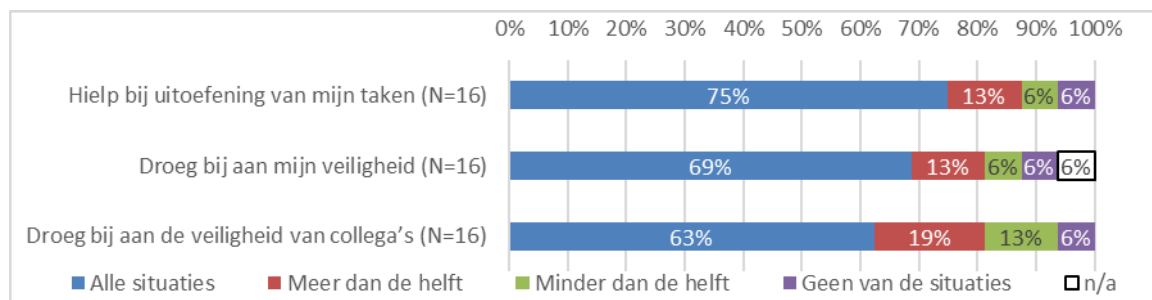
In een interview erkennen toezichthouders en de werkgever in Amsterdam dat in voorbereiding en in de startfase van de pilot niet actief is gestuurd op minimaal gebruik van de wapenstok; men heeft met open blik willen kijken naar de ervaringen die de pilot zou brengen. Mogelijk draagt dit ook bij aan de verschillen met andere gemeenten in de manier van inzet, aangezien hier zowel werkgevers als direct toezichthouders juist zeer actief hebben uitgedragen dat gebruik van de wapenstok zoveel als mogelijk diende te worden vermeden. Nadat zich gevallen hadden voorgedaan waarin de wapenstok is gebruikt in andere gemeenten is hier vrijwel direct de direct toezichthouder langsgekomen om de gevallen te bespreken en evalueren, terwijl dat in Amsterdam niet op vergelijkbare manier gebeurde. Ook vond hier de communicatie vanuit de direct-toezichthouder over de incidenten die tot een geweldsregistratie hebben geleid pas maanden plaats na het feitelijke incident. Een meer regelmatige terugkoppeling tussen toezichthouders en werkgever kan ertoe bijdragen dat elk van de partijen tijdig vanuit de eigen rol en functie aanvullende stappen kan ondernemen, bijvoorbeeld door gebruik van specifieke monitoring, evaluatie van ervaringen en protocollen, of aanvullende training.

Dit benadrukt het belang van een continue reflectie op de eigen inzet en op de opgedane ervaringen van handhavingsteams in individuele incidenten, het liefst daarbij ondersteund door beelden van de bodycams. Een dergelijke analyse dient niet zozeer om gedrag van boa's te controleren, maar juist om de mogelijkheden te bieden om op basis van praktische gevallen lessen te trekken, die vervolgens in het gehele team kunnen worden gedeeld.

5.5 Ervaren veiligheid

In de vorige sectie werd al ingegaan op de ervaringen met de wapenstok om situaties op straat onder controle te brengen. In vervolg hierop wijzen boa's zelf ook op de positieve bijdrage die alleen het dreigen met gebruik van de wapenstok kan hebben voor de persoonlijke veiligheid en die van hun collega's. Op een enkeling na zijn vrijwel alle bevroegde boa's die de wapenstok op enige wijze hebben gebruikt ook zeer positief over de bijdrage aan het uitvoeren van taken, de persoonlijke veiligheid en aan de veiligheid van collega's.

Figuur 8 Overige gevolgen gebruik wapenstok (dreigen/ inzet)



Bron: resultaten online enquête onder boa's, december 2021

Dit zien we ook terug in de enquête waar we alle boa's die waren uitgerust met een wapenstok hebben gevraagd over de meerwaarde van het hebben van een wapenstok. Geen van de bevroegde boa's antwoordde dat zij beter af zouden zijn geweest zonder wapenstok, en slechts 5% gaf aan dat de wapenstok geen verschil maakt. De overige 95% van boa's met ervaring met de wapenstok zagen dit als een zinvolle (38%) of zelfs een essentiële uitbreiding (57%) van hun uitrusting. Uiteraard is het mogelijk dat boa's dit al vonden voor deelname aan de enquête, toch is het dan een relevante bevinding dat zij dit nog steeds vinden.

In interviews geven boa's ook aan dat burgers zich bewust zijn van de aanwezigheid van een korte wapenstok. Boa's in zowel in grote als kleinere gemeenten merken dat de aanwezigheid van de wapenstok een rol speelt. Met name in het begin van de pilot merkten burgers de wapenstok op en hoorden boa's hier geregeld (overwegend positieve) opmerkingen over. Boa's met ervaringen in dreigende situaties merken ook op dat de aanwezigheid van de wapenstok aan de koppel een verschil maakt in de afweging van (groepen van) burgers in interactie met handhavers. De gevallen zoals hierboven beschreven, betreffen alleen de excessen waarbij boa's daadwerkelijk hebben gedreigd of ingezet. De gevallen waar de aanwezigheid van de wapenstok een puur preventieve werking heeft gehad zijn niet systematisch in kaart te brengen, maar boa's geven wel aan dat zij dit wel degelijk merken. Gevraagd voor welke taken dit het meest nuttig is, wijzen boa's in de enquête over het algemeen niet één specifieke taak aan. Als desgevraagd toch concrete taken moeten worden genoemd zien boa's het vaakst een meerwaarde van de wapenstok bij hun taken op het gebied van jeugdoverlast, horecacontroles, en verwarde personen. Wel benadrukken zij dat ook bij handhaving op minder risicovolle taakgebieden de vlam altijd in de pan kan slaan. Het hebben van een korte wapenstok geeft dan – ook zonder hier gebruik van te maken – een veilig gevoel, aangezien men een middel heeft om zich – indien nodig – te verdedigen tegen agressieve burgers. De nieuwigheid van de wapenstok kan mogelijk ook een bij die gevoelde veiligheid een rol spelen. Daarnaast geldt soms voor de nieuwigheid juist ook het tegenovergestelde. In een interview gaven verschillende boa's bijvoorbeeld aan dat zij de mogelijkheid om de wapenstok in te zetten niet altijd tussen de oren hadden, en achteraf beseften dat dreigen met de wapenstok ook een mogelijkheid zou zijn geweest. Diverse politiefunctionarissen die in het kader van

de evaluatie zijn geïnterviewd en zelf ook ervaring hebben met het dragen van de wapenstok geven ook aan dat het dragen van een wapenstok al snel ‘normaal’ wordt, dat ‘men er niet meer bij stil staat’.

5.6 Concluderend

Op grond van de bevindingen in de pilot is een aantal relevante lessen te trekken die breder toepasbaar zijn. Tegelijkertijd past ook bescheidenheid; zoals ook elders opgemerkt kan de evaluatie niet tot conclusies leiden over effecten van de korte wapenstok in brede zin, of hier een preventieve of de-escaleerende werking vanuit gaat, en wat dit specifiek betekent voor de agressie waarmee boa's zich geconfronteerd zien op straat. Wel kunnen we op basis van de evaluatieresultaten conclusies trekken over de specifieke ervaringen met de inzet in de gemelde situaties.

De analyse van gevallen waarin de wapenstok is gebruikt laat allereerst zien dat de inzet van de wapenstok voor een aanzienlijk deel plaatsvindt binnen de kaders van de reguliere taken. Daarmee wordt bedoeld dat als boa's in deze gevallen de gevraagde stap naar achteren zouden doen, zij in de praktijk minder inzetbaar zouden zijn voor de taken die door de lokale driehoek zijn gedefinieerd. Tegelijkertijd zien we ook gevallen waarin boa's met wapenstok betrokken zijn bij meldingen ter assistentie van collega's, zowel collega handhavers als politie. Dergelijke inzet is niet in lijn met de huidige beleidsregels en vraagt extra aandacht van betrokkenen op alle niveaus, zowel als het gaat om de inschatting gemaakt door boa's zelf, als door de meldkamer, lokale politie-eenheid, werkgever en toezichthouders.

Tijdens de pilot is in twee gevallen, die betrekking hebben op één incident bij aanhouding van een verdachte in Amsterdam, een geweldsregistratie opgemaakt door de direct-toezichthouder. Meer in het algemeen zien we dat in Amsterdam de wapenstok in de meeste gevallen is gebruikt wanneer een individu zich verzet tegen aanhouding, terwijl de wapenstok in andere gemeenten eerder als laatste redmiddel lijkt te zijn gebruikt. Dit roept de vraag op wanneer gebruik van de wapenstok door boa's nu ten dienste van de taakuitvoering valt, en wanneer dit zelfverdediging betreft, en wat dit betekent voor de rechtmatigheid van inzet. Volgens een strikte interpretatie van de beleidsregels zou de eerste categorie geaccepteerd zijn, terwijl er voor gebruik als laatste redmiddel geen wettelijke basis is. In de praktijk zien we echter dat direct-toezichthouders dergelijk gebruik vaak ook als onderdeel van de taakuitvoering kwalificeren en daarmee deze vraag uit de weg gaan. Dit lijkt met het oog op de praktische ervaringen ook een terechte keuze, maar werpt wel de vraag op of de komst van de nieuwe regeling bewapening voor boa's niet ook een goede aanleiding is om nog eens te reflecteren op deze beperking.

Gebruikers van de wapenstok, en zeker degenen die deze hebben ingezet in de loop van de pilot, hebben positieve ervaringen met de korte wapenstok en hebben soms letterlijk aan den lijve ondervonden hoe de wapenstok van meerwaarde kan zijn voor hun persoonlijke veiligheid. Dit zijn belangrijke ervaringen, maar we benadrukken dat het hier wel gaat om anekdotisch bewijs. Zoals hoofdstuk 6 laat zien, betekent dit niet automatisch dat we meer algemene conclusies kunnen trekken over effecten of gevolgen van uitrusting met de wapenstok.

Wel concluderen we op basis hiervan dat de ervaring van de politie met de korte wapenstok, dat deze te weinig imponerend zou zijn, niet onverkort van toepassing blijkt te zijn op boa's. De gevallen waar boa's op grond van hun taakstelling mee te maken krijgen zijn nu eenmaal per definitie minder dreigend dan bij de politie, en bovendien heeft een boa ook verder geen wapens die als vergelijkingsmateriaal kunnen dienen. In de gevallen waar de wapenstok is ingezet ervaren boa's de meerwaarde ervan, juist ook als middel om te dreigen. Er kan niet uitgesloten worden dit een tijdelijk effect betreft, zoals ook boa's eerder al aangaven dat burgers met name in de beginmaanden duidelijk maakten dat ze de korte wapenstok opmerkten. De schrikreactie van burgers waar een aantal boa's melding van

maakten in een geweldsincident kan bijvoorbeeld ten minste voor een deel voortkomen uit het feit dat men niet had verwacht dat een boa door zou *kunnen* pakken. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat burgers hun interactie met boa's ook aan zullen passen als de korte wapenstok het nieuwe normaal is geworden, al kunnen we op grond van de ervaring in de pilots niet zeggen wat voor gevolgen dat zou kunnen hebben.

De manier waarop deze evaluatie is vormgegeven biedt niet genoeg empirische gegevens om uitspraken te kunnen doen over de vraag of bewapening tot meer of minder incidenten leidt. Bovendien, door alleen te kijken naar de incidenten waar de wapenstok een rol hebben gespeeld, kunnen we niet inschatten hoe dergelijke gevallen zonder wapenstok zouden zijn verlopen, en dus ook geen conclusies trekken over de mate waarin de korte wapenstok in de pilot tot meer of minder agressie en geweld heeft geleid. Als we ons beperken tot de concrete gevallen van inzet die zijn bestudeerd, kan overigens wel worden gesteld dat inzet van de korte wapenstok daarbij nauwelijks tot verdere escalatie heeft geleid. De beschrijvingen van gevallen, en de observaties van boa's in de enquête laten zien dat de wapenstok zeer terughoudend is gebruikt, en waar deze is gebruikt, bleek de wapenstok instrumenteel om de incidenten op een correcte manier ten einde te brengen. Wel zien we dat in Amsterdam de wapenstok aanzienlijk vaker is ingezet, en dan ook juist om mee te slaan en relatief minder vaak als waarschuwing of dreiging. De context en soort interacties van boa's met burgers in Amsterdam maken dat deze niet volledig gelijk kunnen worden gesteld met de andere negen gemeenten. Toch lijkt ook de gekozen aanpak, waarbij niet actief is ingezet op het vermijden van gebruik, een deel van de verschillen te verklaren. Ook ervaringen in andere gemeenten benadrukken het belang van een aantal centrale lessen die ook elders in dit rapport al zijn genoemd. Te denken valt aan een *directe* betrokkenheid van direct toezichthouder, een snelle en adequate follow-up na individuele incidenten, het bieden van interne reflectie en begeleiding, specifiekere training, herzien 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 werkverdeling met de politie.

6 Onderzoeksresultaten op individueel niveau

6.1 Uitgangspunten voor evaluatie

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd op individueel niveau. Gekeken is naar de wijze waarop de condities in de pilot een bijdrage hebben geleverd aan hoe individuele boa's hun werk kunnen doen. Daartoe is de dynamiek in het functioneren van boa's verder in kaart gebracht, aan de hand van de volgende uitgangspunten:

- Een van de belangrijkste redenen die aan de pilot korte wapenstok ten grondslag ligt is de toenemende zorgen om persoonlijke veiligheid en het gevoel van onveiligheid in het werk van boa's. De boa-bonden voeren al een aantal jaar campagne voor zogenoemde 'verdedigingsmiddelen'⁶⁵. De BOA-bonden, maar ook boa's zelf en vertegenwoordigers van een aantal deelnemende gemeenten zien de wapenstok als laatste redmiddel om zich uit een bepaalde situatie te redden. De logica is dat uitrusting met een korte wapenstok boa's in staat stelt om verder op te schalen op de geweldsladder als hier directe aanleiding voor is, en dat dit een extra gevoel van veiligheid oplevert. Deze premisse wordt aan de hand van de ervaringen van boa's zelf getest door te kijken naar de ontwikkeling van het veiligheidsgevoel van deze boa's in de pilot.
- Bij toezichthouders en sommige vertegenwoordigers van de politie bestaat de zorg dat een boa zich met een korte wapenstok zich zo zelfverzekerd voelt in zijn rol dat deze ook eerder geneigd is op bepaalde situaties af te stappen. Dit past niet in het uitgangspunt van de boa beleidsregels dat boa's eerder een stap terug dienen te doen dan naar voren. Om die reden vreest men dat hiermee de veiligheid van boa's, zoals gemeten door het aantal incidenten en gevallen waarin de politie ter assistentie wordt ingeroepen eerder toe- dan af zal nemen. In de evaluatie worden dan ook expliciet de trends in kaart gebracht ten aanzien van de inzet en taakuitvoering door boa's zelf.

De hierboven genoemde uitgangspunten voor dataverzameling op individueel niveau worden in dit hoofdstuk nader onderzocht op basis van een triangulatie van uitkomsten van diverse methoden van dataverzameling. Voor de beantwoording van onderzoeksvragen die betrekking hebben op het individueel niveau is gebruik gemaakt van documentstudie van wetenschappelijke literatuur, gegevens uit de online enquête met boa's in pilotgemeenten en controlegemeenten, en interviews met diverse betrokkenen (landelijke stakeholders, boabonden en diepte-interviews met boa's zelf). De resultaten van dataverzameling zijn in het vervolg van dit hoofdstuk gepresenteerd.

6.2 Ontwikkelingen aanzien van veiligheid en veiligheidsgevoel

De recente ontwikkeling van de veiligheid van boa's in de uitoefening van hun werk is niet zonder meer objectief vast te stellen. Uniforme cijfers over agressie en geweld tegen boa's zijn niet voorhanden, en de beperkte registratie van meldingen door boa's kan niet zomaar worden vergeleken over tijd of tussen gemeenten, vanwege verschillen in de inzet van boa's, het soort situaties waarin zij zich bevinden, protocollen voor rapportage of registratiediscipline. In plaats daarvan is in de evaluatie aan boa's in de deelnemende gemeenten zelf gevraagd om de ernst van, en de soort van incidenten aan te geven. Dit

⁶⁵ Zoals elders al aangestipt hebben toezichthouders moeite met deze term omdat hier geen wettelijke basis voor bestaat. Volgens een strikte interpretatie van de wet is toekenning van bewapening wettig als deze ten dienste staat aan de taakuitvoering en geen andere, minder vergaande, mogelijkheden voorhanden zijn. De wapenstok is daarbij –wettstechnisch– een "geweldsmiddel".

levert dus geen objectieve gegevens, maar draagt bij aan inzichten over de subjectieve werkelijkheid zoals boa's die ervaren.

Uit diepte-interviews blijkt dat de dragers van de wapenstok zelf een preventieve werking van de wapenstok hebben ervaren, met name tegen de ergste vormen van geweld. Zij gaven aan dat burgers zich tijdens de pilot over het algemeen bewust waren van de aanwezigheid van een wapenstok, en daardoor mogelijk minder snel tot fysiek geweld tegen boa's zijn overgegaan. Dit anekdotisch bewijs wordt echter niet ondersteund door de bevindingen in de enquête. Deze laat geen verschil zien tussen het aantal keer dat dragers en niet-dragers van de wapenstok melding maakten van geweld tegen henzelf. Op het oog lijkt het dat boa's in pilotgemeenten wel vaker een afname van fysiek geweld rapporteren (16% minder vaak of aanzienlijk minder vaak) dan boa's in controlegemeenten (6% minder vaak of aanzienlijk minder vaak). Deze verschillen zijn echter niet groot genoeg om aan de eis van statistische significantie te voldoen. Op basis van deze resultaten kan dus niet worden geconcludeerd dat in de pilotgemeenten dragers minder vaak met (de ergste vormen van) geweld zijn geconfronteerd. In het verlengde daarvan kan dus ook niet worden gesteld dat het dragen van de wapenstok een preventieve werking heeft op het aantal geweldsincidenten tegen boa's.

Tabel 6 Trend in aantal geweldsmeldingen – zoals gerapporteerd door boa's – per type

% MINDER VAAK IN 2021 DAN IN 2020	DRAGER	NIET-DRAGER	CONTROLE
FYSIEK GEWELD	16%	16%	6%
BEDREIGING	8%	10%	6%
HOESTEN/ SPUGEN	8%	8%	14%
BELEDIGING	9%	6%	4%
NIET OPVOLGEN VAN BEVEL	6%	4%	4%
GEEN SIGNIFICANTE VERSCHILLEN TUSSEN KOLOMMEN BIJ P<.05 (PEARSON CHI KWADRAAT)			

Bron: resultaten online enquête onder boa's, december 2021

Zelfs als een boa geen feitelijk verandering in het aantal geweldsincidenten meemaakt, kan het zijn dat hij zich in zijn werk toch onveiliger voelt.

Om die reden is niet alleen gevraagd naar de aantallen incidenten die boa's hebben meegemaakt, maar is boa's ook gevraagd naar hun gevoel van veiligheid, zowel in het algemeen, als op een aantal specifieke aspecten, zoals hun taken, uitrusting, geboden assistentie door politie, werktijden, locaties van inzet en reactie van burgers. Door te kijken naar de manier waarop diverse aspecten een bijdrage leveren aan het verklaren van verschillen in de ontwikkeling van het veiligheidsgevoel van boa's, levert de evaluatie een beter inzicht in de rol die de korte wapenstok hierin kan spelen. Hiervoor is een zogenaamde regressieanalyse het aangewezen middel. Deze analyse vergelijkt de samenhang van verschillende factoren op de doelvariabele (ontwikkeling van het veiligheidsgevoel)⁶⁶. Ook kan hierbij worden gecontroleerd op mogelijke schijnverbanden⁶⁷. Als controlevariabele is in het model daarom ook de leeftijd van de respondenten meegenomen. De resultaten van deze analyse zijn in de tabel hieronder beschreven. Daarbij is met name de zogeheten beta-coëfficiënt van belang; deze waarde meet de

⁶⁶ We stellen voor gebruik te maken van een meervoudige regressieanalyse op basis van de lineaire kleinstekwadratenmethode (*ordinary least squares*). In voorbereiding op de regressie is de data getest op multicollineariteit (de mate waarin elk van de onafhankelijke variabelen onderling correleren), welke zich binnen de geaccepteerde bandbreedtes bevindt.

⁶⁷ Met schijnverband wordt hier bedoeld dat een eventueel gevonden samenhang tussen variabelen wordt verklaard door een derde variabele (spurious effect).

toename op het gevoel van veiligheid die aan elk van de aspecten kan worden toegewezen. De vier eerstgenoemde aspecten (dikgedrukt) zijn statistisch significante verklaringen voor ontwikkelingen in het veiligheidsgevoel van boa's. De overige waardes zijn niet statistisch significant en dragen daarmee niet bij aan het verklaren van toename / afname van het gevoel van veiligheid.

Tabel 7 Resultaten regressie ten aanzien van factoren bij ontwikkeling veiligheidsgevoel

REGRESSIE MODEL: R ² : .57	BETA-COEFFICIENT
ONTWIKKELING VAN VEILIGHEIDSGEVOEL TEN OPZICHTE VAN 2020	
SOORT HANDHAVINGSTAKEN	,426**
REACTIE BURGERS OP OPTREDEN	,230**
REACTIETIJD POLITIE NA VERZOEK ASSISTENTIE	,179*
TERUGKEER CORONAMAATREGELEN WINTER 2021	,132*
VERSOEPELING CORONAMAATREGELEN VOORJAAR 2021	,036
WERKTIDEN VAN INZET	-,045
LOCATIES VAN INZET	,043
UITRUSTING	,052
ONDERSTEUNING DOOR POLITIE	,019
DRAGEN VAN KORTE WAPENSTOK	-,090
LEEFTIJD	,029
** SIGNIFICANT BIJ P<.01	
* SIGNIFICANT BIJ P<.05	

Bron: Resultaten regressieanalyse op basis van online enquête onder boa's, december 2021

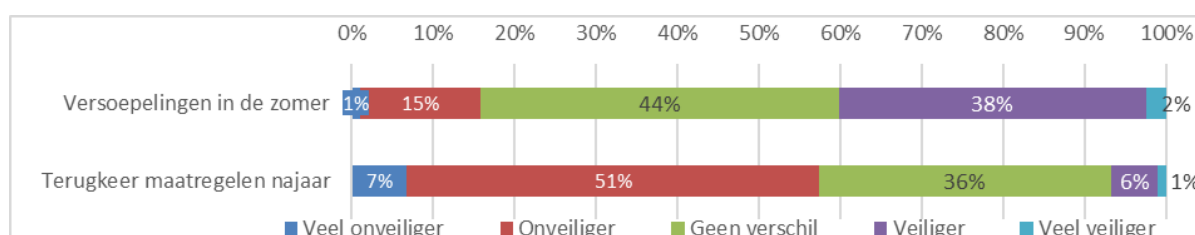
In deze regressieanalyse valt op dat maar een beperkt aantal aspecten een significante (dikgedrukte) verklarende waarde geeft voor verschillen in veiligheidsgevoel in 2021 ten opzichte van 2020. Veranderingen in het soort handhavingstaken, de reactie van burgers op straat, de reactietijd van de politie en herintroductie van de coronamaatregelen dragen bij aan het verklaren van de ontwikkeling van het algemeen veiligheidsgevoel van bevraagde boa's. Opvallend daarbij is dat zaken als uitrusting, of het al dan niet dragen van de wapenstok dus niet significant bijdragen aan het gerapporteerde veiligheidsgevoel van boa's. In plaats daarvan lijken de handhavingstaken van boa's een centrale rol te spelen⁶⁸.

Voor de tijdelijke handhavingstaken in het kader van coronamaatregelen lijken een belangrijke rol te spelen. Boa's geven bijvoorbeeld in de enquête aan dat de versoepelingen in de zomer – en daarmee de terugkeer naar hun reguliere taken – in grotere mate tot een veiligere situatie hebben geleid. Daarnaast wijzen boa's op een grote toename van het gevoel van onveiligheid met de terugkeer van de coronamaatregelen eind 2021. Ook eerdere onderzoeken laten zien dat boa's zelf zich aanzienlijk minder veilig hebben gevoeld tijdens de coronamaatregelen en dat zij daarbij aangeven vaker slachtoffer te zijn geweest van verbale agressie dan voor de coronacrisis⁶⁹. In onze enquête zien we hier overigens geen significante verschillen tussen dragers en niet-dragers van de wapenstok, of tussen pilotgemeenten en controlegemeenten. Ook de interviews geven geen aanleiding om aan te nemen dat de uitvoering van corona-taken relevante verschillende gevolgen heeft voor het veiligheidsgevoel van dragers van de wapenstok, of hun niet-dragende collega's.

⁶⁸ De beta-coëfficiënt, zoals gerapporteerd in de tabel, is de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt. De statistisch significante coëfficiënten kunnen onderling worden vergeleken om te bepalen welke de belangrijkste bijdrage leveren in de voorspelling van de ontwikkeling van het veiligheidsgevoel.

⁶⁹ M. Abraham, P. van Soomeren (2020), Buitengewoon veilig: onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie: DSP Groep, pagina 93.

Figuur 9 Gevolgen voor veiligheidssituatie – coronaversoepelingen/terugkeer maatregelen 2021



Bron: resultaten online enquête onder boa's, december 2021

In diepte-interviews geven boa's aan dat het gevoel van onveiligheid niet alleen voorkomt uit de (tijdelijke) corona gerelateerde taken, maar dat juist ook de *onzekerheid* over (handhaving van) de regels bijdraagt aan risicovolle situaties. Doordat de regels regelmatig veranderden, en daarmee ook de manier waarop boa's werden ingezet en moesten handhaven, was de reactie van burgers op handhaving altijd een onzekere factor. Deze factor is met name relevant wanneer we het veiligheidsgevoel van boa's analyseren; zelfs bij een gelijk aantal, of bij een vermindering van het objectieve aantal gevallen van agressie en geweld draagt deze onzekerheid bij aan een breder gedragen onveilig gevoel, ongeacht of boa's met wapenstok zijn uitgerust of niet, of in een pilotgemeente werken. Wel lijken ook regionale verschillen in handhaving een rol te kunnen spelen. Zo zijn er verschillende gemeenten en veiligheidsregio's geweest die actief te kennen gaven alleen te handhaven op gebruik van de coronapas bij excessen⁷⁰, terwijl anderen hier wel actief op handhaven, bijvoorbeeld door *mystery guests* in te zetten⁷¹. Een direct toezichthouder onderkent in een interview ook dat dergelijke accentverschillen in handhaving binnen een regio ook risico verhogend werken, en dus ook explicieter gewogen zou moeten worden wanneer veiligheidsrisico's lokaal in kaart worden gebracht.

Het gevoel van veiligheid als gevolg van de reactie van burgers op straat is een ander aspect dat een significante bijdrage laat zien aan het algemeen veiligheidsgevoel onder boa's. Daarbij laat de enquête met name zien dat hier geen significante verschillen zijn tussen boa's met en zonder wapenstok.

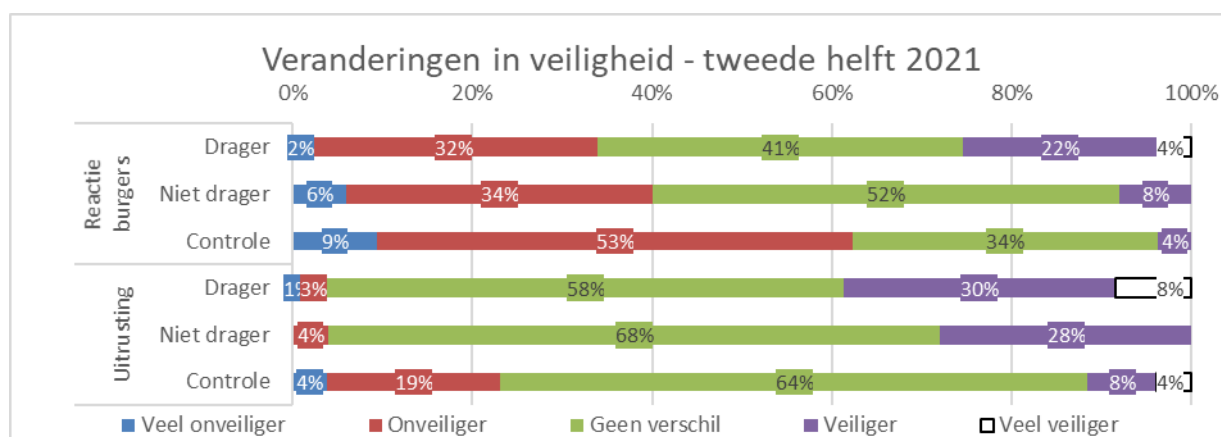
Dit zien we ook terug op het aspect uitrusting, hetgeen weliswaar geen verklaring biedt voor het veiligheidsgevoel onder boa's, maar wel een vergelijkbaar patroon laat zien tussen dragers en niet-dragers in pilotgemeenten enerzijds, en boa's in controlegemeenten anderzijds.

Zowel voor wat betreft de reactie van burgers als het aspect uitrusting geven boa's in controlegemeenten vaker aan dat dit bijdraagt aan onveiligheid, en minder vaak bijdraagt aan veiligheid dan in pilotgemeenten. Ook al suggereert het regressiemodel dat de wapenstok op zichzelf geen verklarende waarde heeft op verschillen in veiligheidsgevoel, kan ook meespelen dat in de deelnemende gemeenten aanzienlijk extra aandacht is gegeven aan veiligheid, bijvoorbeeld in de dagelijkse briefings, evaluatie van inzet en informele interactie ten opzichte van controlegemeenten. Interviews met boa's laten bijvoorbeeld zien dat er binnen handhavingsteams dikwijls ervaringen worden uitgewisseld. Ook laten werkgevers weten dat boa's met en zonder wapenstok in een aantal gemeenten gezamenlijk optreden, waardoor zij ook uit eerste hand kunnen zien hoe burgers reageren op de aanwezigheid van de korte wapenstok.

⁷⁰ Burgers konden toegang krijgen tot openbare gelegenheden middels een QR-code, waarmee zij laten zien dat zij ofwel volledig gevaccineerd, hersteld of recent negatief getest zijn.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.destentor.nl/zwolle/strengere-handhaving-coronapas-niet-in-oost-nederland-goed-gesprek-meestal-voldoende~ae23fc06/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> <https://www.parool.nl/amsterdam/amsterdam-schroeft-handhaving-coronapas-in-horeca-op~bfd6cf63/> <https://www.ad.nl/binnenland/horecaonderne-mers-woest-na-bezoek-mystery-guest-dit-is-toch-van-de-zotte~a26b7013/>

Figuur 10 Veranderingen in veiligheid sinds tweede helft 2021



Bron: resultaten online enquête onder boa's, december 2021

De regressieanalyse toont het belang van het vertrouwen in de assistentie door de politie. De enquêteresultaten laten zien dat de helft van de boa's er meestal vertrouwen in heeft dat de politie snel ter plaatse is bij oproepen om assistentie. Een ruime meerderheid heeft de ervaring dat de politie haar kant kiest in conflicten. De ervaring in concrete situaties *voordat* de politie ter plaatse is, is daarbij ook van belang. Over de mogelijkheid van terugtrekken bij (onverwacht) gevaar zien we geen significante verschillen tussen boa's met en zonder wapenstok in pilotgemeenten of in controlegemeenten, ook niet wanneer we alleen pilotgemeenten en controlegemeenten vergelijken. Wel zijn er significante verschillen te zien tussen boa's in controlegemeenten waarvan 32% aangeeft zich zorgen te maken over de veiligheid wanneer ze groepen burgers aanspreken, tegenover 12% van dragers van de wapenstok, en 6% van niet-dragers in pilotgemeenten. Aangezien het zowel dragers als niet-dragers van de wapenstok in de pilotgemeenten zijn die zich minder vaak zorgen maken over het aanspreken van (groepen) burgers, kan dit verschil niet worden verklaard door de korte wapenstok. Wel is het mogelijk dat het al eerder aangehaalde pakket aan maatregelen rondom de introductie van de wapenstok in de gemeenten een algehele positieve bijdrage op het veiligheidsgevoel van boa's heeft.

Tabel 8 Beoordeling aspecten eigen veiligheid

% MEESTAL / ALTIJD	DRAGER	NIET-DRAGER	CONTROLE
VERTROUWEN OP SNELHEID POLITIE	48%	51%	57%
POLITIE Kiest MIJN KANT IN DISCUSSIES MET BURGERS	72%	77%	68%
IK KAN ME TERUGTREKKEN BIJ (ONVERWACHT) GEVAAR)	58%	69%	51%
ZORGEN OVER EIGEN VEILIGHEID BIJ AANSPREKEN GROEPEN***	12%	6%	32%
***VERSCHILLEN TUSSEN KOLOMMEN SIGNIFICANT BIJ P<.001 (PEARSON CHI KWADRAAT)			

Bron: resultaten online enquête onder boa's, december 2021

Bovenstaande resultaten laten zien dat alleen het dragen van een korte wapenstok niet voldoende is om verschillen in gevoel van veiligheid te verklaren. Uit de enquête komen diverse andere aspecten naar voren, zoals de invulling van (corona-gerelateerde) taken, ondersteuning door politie en reacties van burgers op straat, die daar ook daarbij dienen te worden betrokken. Toch kan daarmee niet zonder meer worden geconcludeerd dat een wapenstok geen relevante toevoeging kan zijn. In diepte-interviews met boa's die de wapenstok hebben gebruikt, stellen zij dat juist in de zeldzamere gevallen,

wanneer een incident uit de hand loopt, alleen al het hebben van een wapenstok bij kan dragen aan een veiligere afloop. Boa's geven aan dat agressieve burgers terughoudender lijken te reageren op boa's met een wapenstok, en wijzen op hun ervaring dat waarschuwen met inzet van de wapenstok in de meeste gevallen genoeg is om een situatie tot een veilig einde te brengen.

De verschillen tussen de resultaten uit de enquête en de ervaringen van boa's die de wapenstok al eens hebben gebruikt kunnen liggen in het feit dat de meer extreme situaties – gelukkig – niet aan de orde van de dag zijn. Om deze veronderstelling te testen hebben we aan boa's diverse scenario's voorgelegd, die variëren van mild tot meer extreem. Hierbij is aan alle boa's, zowel in deelnemende als in controle gemeenten expliciet gevraagd in wat voor soort situaties een wapenstok hen een veiliger gevoel zou geven. In de interpretatie van deze gevallen is het belangrijk te benadrukken dat de voorgelegde hypothetische gevallen bewust situaties zijn die boa's niet elke dag meemaken. Als een boa aangeeft zich veiliger te voelen met een wapenstok in deze situaties, wil dat niet automatisch zeggen dat een wapenstok in de dagelijkse werkzaamheden ook tot een toegenomen veiligheidsgevoel zal leiden. In de analyse van deze hypothetische situaties zien we de volgende bevindingen (de figuren die deze bevindingen onderbouwen zijn te vinden in annex V):

- Een ruime meerderheid van boa's geeft aan zich veiliger voelen met een wapenstok in situaties waarbij zij met meer dan één persoon geconfronteerd worden, waarin bedreigd wordt met fysiek geweld, dan wel waar wapens bij betrokken zijn.
- Deze analyse laat zien dat dragers van de wapenstok een significant hoger veiligheidsgevoel rapporteren in de hypothetische situaties dan hun collega's zonder wapenstok. Als deze verschillen op eenzelfde manier in de diverse voorgelegde scenario's zichtbaar zouden zijn, zou dit kunnen duiden op een mogelijk selectie-effect. Dragere zouden dan al bij voorbaat anders naar de wapenstok kijken dan niet-dragers, of mogelijk zelfs bewust de enquêteresultaten een bepaalde richting opsturen. Hier lijkt echter geen sprake van. Dragere van de korte wapenstok blijken zich in het bijzonder veel veiliger te voelen dan niet-dragers in situaties waarin *meerdere* personen agressief gedrag vertonen of hen fysiek bedreigen. In andere gevallen zijn deze verschillen minder uitgesproken, en in situaties waar wapens een rol spelen voelen dragere van de wapenstok zich juist *niet* veiliger dan degenen die nooit een wapenstok hebben gedragen. Dit kan duiden op ervaringen opgedaan tijdens de pilot, bijvoorbeeld tijdens de (aanvullende) training of zelfs in concrete incidenten op straat. Dragere van de wapenstok laten in deze hypothetische situaties zien het belang van tijdig terugtrekken te onderkennen, aangezien de korte wapenstok in deze gevallen zeker niet altijd voldoende is om in veiligheid te komen.
- Onder boa's in controlegemeenten is de bijdrage van een wapenstok aan hun veiligheidsgevoel consequent het laagst, ook substantieel lager dan niet-dragers van de wapenstok in pilotgemeenten. Deze groep heeft niet de training en praktijkervaring die de dragere in de pilotgemeenten hebben, en ook hebben zij niet de gevolgen van het dragen van de wapenstok van hun collega's meegekregen.
- Overigens zien we ook een significant verschil in veiligheidsgevoel tussen boa's in relatie met hun leeftijd. Boa's jonger dan 40 jaar voelen zich consequent veiliger met wapenstok dan hun oudere collega's, met name in de meest gevaarlijke contexten die zijn voorgelegd (wapens, fysiek geweld van meerdere personen). De bevinding dat dit verschil niet geldt wanneer we dragere en niet-dragere vergelijken (ongeacht hun leeftijd) onderschrijft des te meer dat de praktijkervaring en training lijken te hebben bijgedragen aan bewustwording bij (jonge) dragere over de gevaren die sommige situaties met zich mee kunnen brengen.

6.3 Verandering in mentaliteit en gedrag

Naast de meer principiële bezwaren zijn de belangrijkste redenen voor de terughoudendheid van politie en het OM om boa's uit te rusten met de wapenstok gebaseerd op de verwachting dat boa's dan ook assertiever op zullen gaan treden en minder snel geneigd zullen zijn om zich conform de beleidsregels terug te trekken waar dat kan. Hier is op het niveau van individuele incidenten naar gekeken (zie hoofdstuk 6), maar ook hebben we direct aan boa's gevraagd om op individueel niveau in bredere termen op hun werk te reflecteren, zowel in de enquête als in diepte-interviews.

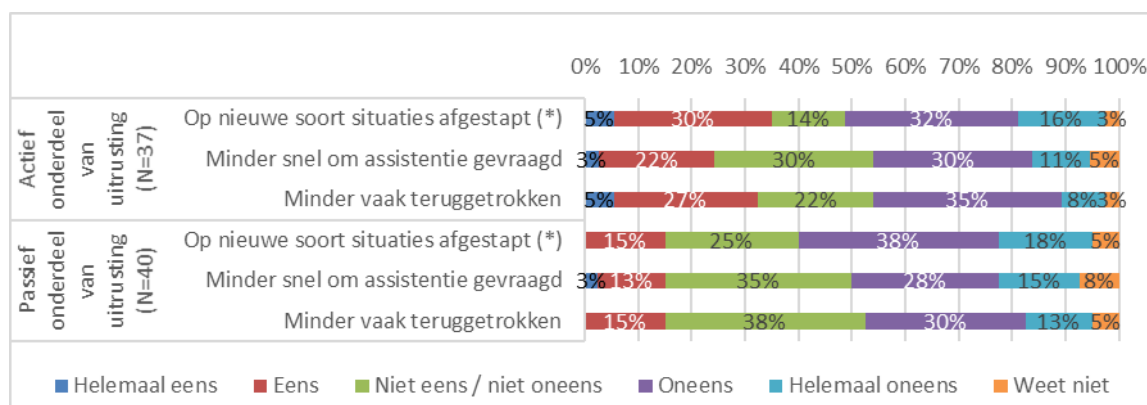
We beginnen hierbij met hypothetische situaties, waarbij in de enquête aan alle boa's is gevraagd wat ze in een grote variëteit aan situaties zouden doen *indien zij uitgerust zouden zijn met de wapenstok*. Dit levert interessante gegevens op, met name wanneer we de antwoorden vergelijken van respondenten die in het kader van de pilot concrete ervaring met het dragen van de wapenstok hebben opgedaan, en respondenten voor wie dit puur hypothetisch blijft. Hierbij vallen de volgende zaken op:

- We zien dat in de meest gevaarlijke situaties, bijvoorbeeld waar slag- of steekwapens een rol spelen, de *niet-dragers*, en in het bijzonder uit controle gemeenten, minder vaak geneigd zijn zich terug te trekken dan dragers van de wapenstok. We hebben niet-dragers niet verder kunnen doorvragen over de reden voor dit verschil, maar wel sluit dit aan bij de bevinding in de vorige sectie, waarin dragers van de wapenstok ook eerder het gevaar leken te onderkennen van dergelijke situaties. Mogelijk zien we hier hoe training in gebruik en praktische ervaring met de wapenstok dragers ook bewuster heeft gemaakt van de beperkingen. Wel betreft dit uiteraard hypothetische gevallen, en een mogelijke alternatieve verklaring is dat dragers in pilotgemeenten deze vragen bewust voorzichtig ingevuld, juist ook omdat werkgevers en toezichhouders gedurende het hele jaar hebben benadrukt dat zij niet meer risico mogen lopen. Maar zelfs in dit geval blijkt uit deze bevinding het belang van uitgebreide begeleiding wanneer boa's met een wapenstok gaan lopen. Deze begeleiding gaat dan dus niet alleen in op het juist hanteren van de wapenstok, maar juist ook op het interpreteren van gevaarlijke situaties, en het vermijden hiervan.
- In de andere voorgelegde situaties is het opvallend dat het gedrag van dragers en niet-dragers niet wezenlijk verschilt. Slechts in één andere situatie, waarin de casus een confrontatie met twee dronken mannen voorlegt, zijn juist de niet-dragers uit pilot- en controlegemeenten aanzienlijk terughoudender dan dragers. Juist ook ten opzichte van de andere bevindingen, kan dit het best worden verklaard door de concrete ervaring van respondenten tijdens de pilot. Zo zijn de antwoorden van dezelfde boa's in de twee enquêtes met elkaar vergeleken en laten deze zien we dat dragers van de wapenstok significant vaker een actievere rol kiezen na afloop van de pilot (in december) dan aan het begin, *als het gaat* om het benaderen van dronken burgers.
- Daar waar in de meeste gevallen het hebben van ervaring met het dragen van de wapenstok geen statistische verschillen laten zien in de mate waarin respondenten aangeven af te stappen op de voorgelegde situaties, zien we wel een invloed van de factor leeftijd. Dit zagen we al bij het geven van een veiligheidsgevoel en zien we opnieuw terug in gedrag; in alle voorgelegde situaties zien we dat boa's boven de 40 jaar zich consequent vaker uit situaties terugtrekken zonder verbaal op te treden dan jongere collega's.

Na deze hypothetische gevallen die aan alle respondenten zijn voorgelegd, hebben we alleen de boa's die tijdens de pilot een wapenstok hebben gedragen ook gevraagd naar eventuele veranderingen in hun gedrag. Ruwweg de helft van de dragers van de wapenstok geeft aan dat zij niet anders op straat optreden dan voor de pilot, wat betreft hun keuze op situaties af te stappen, om assistentie te vragen, of in de mate waarin zij zich terug hebben getrokken uit gevaarlijke situaties. Een kwart van de respondenten is neutraal en ongeveer een kwart van de boa's met de wapenstok geeft zelf aan wel anders te

reageren. Ook al geldt dit dus niet voor de meeste boa's, de zorg van OM en sommige politievertegenwoordigers blijkt hiermee voor een minderheid van boa's wel van toepassing.

Figuur 11 Gevolgen voor gedrag – uitgesplitst naar actief / passief gebruiker wapenstok



Bron: resultaten online enquête onder boa's, december 2021

In diepte-interviews reageren dragers van de wapenstok heel verschillend op het belang van de nieuwe uitrusting. Sommigen geven aan dat er in de praktijk voor hen niets verandert ("mijn belangrijkste wapen is en blijft mijn mond"), terwijl anderen aangeven dat zij zich veiliger voelen en hierdoor minder snel geneigd zijn aan een bepaalde situatie voorbij te gaan ("doordat je de mogelijkheid hebt om afstand te creëren, ga je van een situatie die vrijwel zeker op vechten uitloopt naar een gesprek").

In de pilot zijn er zowel boa's uitgerust met de wapenstok die hier niet direct een meerwaarde van zagen, als ook anderen die enthousiast waren dat hun gemeenten deelnam aan de pilot. Door dit soort verschillen kunnen niet zomaar eenduidige conclusies worden getrokken over de manier waarop boa's met een wapenstok op een andere manier gaan werken. De enquête laat zien dat boa's die actief (ten minste een keer) hebben nagedacht over (dreigen met) inzet van de korte wapenstok tijdens de pilot ook aangeven dat zij vaker op nieuwe situaties zijn afgestapt ('actief onderdeel van uitrusting'), dan hun collega's met een wapenstok die geen moment op het punt hebben gestaan om te dreigen met de wapenstok ('passief onderdeel van uitrusting').⁷² Deze bevinding laat het belang zien van individuele kenmerken (de mate waarin men bereid is de wapenstok daadwerkelijk in te zetten), naast de overige kenmerken die al elders in dit rapport zijn benoemd.

De richting van dit verband kan niet zonder meer worden vastgesteld. Zijn het boa's die van zichzelf al minder snel om assistentie vragen en hierdoor ook eerder nadenken over inzet van de wapenstok, of juist boa's die al eerder geneigd zijn na te denken over inzet van de wapenstok die daardoor minder assistentie nodig denken te hebben? Op basis van interviews met werkgevers en diepte-interviews met boa's zien we dat we er rekening mee moeten houden dat beide richtingen mogelijk zijn.

- Zo stellen we op basis van interviews met boa's en hun werkgevers vast dat er boa's zijn die al voor de pilot onbevanger op gevaarlijkere situaties afstapten en zich minder snel terugtrokken dan collega's. Het risico bestaat dan ook dat deze groep ook eerder of vaker naar de wapenstok zal grijpen. Dit is met name te verwachten bij jongere en minder ervaren boa's. In Zoetermeer is er om die reden voor gekozen om in plaats van de minimale eis van één jaar praktijkervaring, de wapenstok alleen toe te kennen aan boa's met ten minste drie jaar praktijkervaring.

⁷² Wanneer we de antwoordcategorieën helemaal eens en eens samenvoegen en vergelijken tussen de twee groepen levert dit een statisch significante chi-kwadraat op (bij $p < .05$). De overige twee elementen gepresenteerd in de figuur (vragen om assistentie en terugtrekken) suggereren ook verschillen, maar deze zijn niet significant.

In deze situatie is het regelmatig doornemen van protocollen, en actief doorspreken van ieder incident binnen het team, al dan niet ondersteund met beelden van de bodycams een belangrijk middel om ook binnen de teams toch een gemeenschappelijke ervaring op te bouwen. De mate waarin dit binnen de pilotgemeenten gebeurt verschilt overigens aanzienlijk. Er zijn gemeenten waar al jaren volgens een dergelijk evaluatief model wordt getraind, terwijl in andere pilot gemeenten weliswaar de ambitie is geformuleerd om een dergelijke evaluaties vorm te geven, maar dit nog onvoldoende concreet is uitgewerkt.

- Andersom horen we boa's in diepte-interviews ook aangeven dat zij sinds uitrusting met een wapenstok, nu 'beter door kunnen pakken', en 'niet meer hoeven weg te lopen op het moment dat het spannend wordt'. Vanuit deze logica kan verwacht worden dat sommige boa's met de wapenstok mogelijk bewust lastigere situaties niet langer uit de weg gaan. Ook al gaat dit volgens de enquête om een minderheid, het benadrukt duidelijk het belang van continue training, expliciet niet alleen gericht op de techniek rondom gebruik van de wapenstok, maar juist in bredere zin, dus op het gebied van sociale vaardigheden, zoals gesprekstechnieken, de-escalatie en weerbaarheid. Deelnemende gemeenten geven aan hier alert op te zijn; in sommige gemeenten gold al langer een actief werving en selectiebeleid waarbij men juist op zoek is naar 'rustigere en bedachtzamere types'. Ook is er in een enkel geval zelfs bij de toekenning van de wapenstokken binnen de pilot gekeken naar persoonlijkheden en naar bijvoorbeeld eerdere ervaringen met geweld. In Velsen is in het begin van de pilot, nadat binnen korte tijd een relatief groot aantal meldingen van geweldsaanwending werden gedaan, juist hierop actief ingezet, waarna zich effectief geen nieuwe meldingen hebben voorgedaan⁷³. Er zijn aanvullende trainingen georganiseerd, gesprekken met handhavers gevoerd, externe senioren aangetrokken om het team beter te begeleiden, en er is specifieke aanvullende expertise op het gebied van jeugdoverlast ingehuurd. De resultaten hiervan zijn duidelijk zichtbaar in de tweede helft van de pilot, waarin geen geweldsmeldingen meer zijn gedaan in de gemeente.

6.4 Ontwikkeling in tevredenheid

In de evaluatie van de pilot houden we niet alleen rekening met zichtbare veranderingen in veiligheidsgevoel of gedrag, maar mogelijk ook de tevredenheid van boa's zelf. Hierboven werd al opgemerkt dat werkgevers in de tien deelnemende gemeenten allemaal erkennen dat boa's met een wapenstok zich zekerder voelen en gesterkt in ondersteuning door werkgever. We zien dit ook terug in de resultaten van de enquête onder boa's, waarin we boa's hebben gevraagd om op vier aspecten hun werk te beschrijven.

Boa's in pilotgemeenten rapporteren vaker positieve ervaringen ten opzichte van de controlegemeenten, met name als het gaat om trots op het eigen werk. Dit sluit ook aan op wat boa's in diepte-interviews aangeven; zij voelen zich 'serieuzer genomen door burgers', merken dat er 'gekeken wordt naar hun uitrusting en uniform'. Boa's merken ook dat het hebben van een wapenstok maakt dat burgers minder snel hun autoriteit in twijfel trekken; 'als ze je een wapenstok geven, zul je wel wat mogen en kunnen'. In antwoord op de enquêtevraag naar de mate waarin boa's erin slagen om op een positieve manier contact te leggen met burgers, zien we dat vrijwel alle boa's aangeven dat dit meestal, of altijd lukt. Toch zien we hier een relevant verschil tussen dragers van de korte wapenstok en boa's uit controlegemeenten; de gedachte in de literatuur dat bewapening de afstand tussen burger en boa's zou kunnen vergroten blijkt niet te stroken met de ervaring van boa's in deze pilot. Tot slot zien we geen

⁷³ Met geweldsaanwending hebben we het niet alleen over de inzet van de korte wapenstok, maar ook van andere geweldsmiddelen, zoals handboeien.

substantiële verschillen terug tussen dragers en niet-dragers, of pilotgemeenten en controlegemeenten in de hoeveelheid overmatige stress die boa's rapporteren of de zelfverzekerdheid in het werk.

Tabel 9 Gevolgen deelname aan pilot op reflectie eigen werk

% MEESTAL / ALTIJD	BOA IN PILOT GE- MEENTE	BOA IN CONTROLE GEMEENTE
IK VOEL ME ZELFVERZEKERD	93%	96%
IK BEN TROTS OP HET WERK DAT IK DOE**	81%	62%
IK MAAK OP POSITIEVE MANIER CONTACT MET BURGERS*	92%	81%
IK ERVAAR MEER STRESS DAN IK ZOU WILLEN	17%	13%
*VERSCHILLEN TUSSEN KOLOMMEN SIGNIFICANT BIJ P<.05 (PEARSON CHI KWADRAAT)		
**VERSCHILLEN TUSSEN KOLOMMEN SIGNIFICANT BIJ P<.01 (PEARSON CHI KWADRAAT)		

Bron: resultaten online enquête onder boa's, december 2021

6.5 Concluderend

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen verkend van deelnemers aan de pilot ten aanzien van hun functioneren als boa. Allereerst is gekeken naar hoe boa's zelf aangeven dat hun gevoel van veiligheid zich heeft ontwikkeld. Daarnaast zijn aan boa's ook gevraagd te reflecteren op hun eigen gedrag en tevredenheid in hun werkzaamheden.

Op basis van de enquête onder boa's blijkt het hebben van een wapenstok in de pilot geen verklaring biedt voor veranderingen van het eigen veiligheidsgevoel. De wapenstok lijkt daarmee niet het panacee waarmee de zorgen van boa's over hun veiligheid in een keer kan worden opgelost. In plaats daarvan concluderen we op basis van de enquêteresultaten van boa's dat juist lokale keuzes ten aanzien van handhavingstaken en inzet de belangrijkste knop blijft om aan te draaien. Het verbeteren van het veiligheidsgevoel van boa's in de pilotgemeenten kan in dat kader vooral worden toegeschreven aan de gekozen aanpak in de pilot, op grond van een lokale identificatie van veiligheidsrisico's en een gerichte aanpak op het verminderen daarvan, in samenwerking met de politie. Juist omdat boa's niet dagelijks in contact komen met situaties waarbij de wapenstok een rol speelt, wordt het dragen ervan al snel normaal en als zodanig mogelijk niet de belangrijkste factor voor het eigen gevoel van veiligheid.

Toch kunnen we op basis van de ervaringen in dit hoofdstuk stellen dat de wapenstok wel meer is dan een placebo. Een beperkt aantal boa's heeft concrete ervaring op kunnen doen met het gebruik van de wapenstok in extreme gevallen, en geeft aan dat zelfs alleen het dragen ervan al kan bijdragen aan een veiligere afloop. De meeste gerapporteerde gevallen zijn duidelijk voorbeelden waarin het dreigen met de wapenstok direct bijdraagt om controle over de situatie te krijgen, zonder dat de boa's hierbij fysiek geweld aan hoefden te wenden.

Ook laten de resultaten in de pilot het belang zien van aanvullende training, monitoring en actieve ondersteuning door werkgevers van hun boa's voor de veilige uitrusting van de wapenstok. De enquêteresultaten tonen dat sommige zorgen ten aanzien van mogelijke veranderingen van gedrag van boa's reëel kunnen zijn. Er zijn voorbeelden van boa's die geneigd zijn eerder een stap naar voren te doen nadat zij een wapenstok krijgen; dit blijken vaker de jongere en minder ervaren krachten te zijn. Ook in hypothetische scenario's lijken boa's zonder ervaring en training met de wapenstok minder geneigd tot het terugtrekken dan de deelnemers in de pilot. De pilots hebben echter ook laten zien dat werkgevers dergelijke verschillen op individueel niveau effectief hebben kunnen managen, allereerst door training, voldoende begeleiding door senior boa's, maar ook al op voorhand, door werving en selectie

zo in te richten dat handhavingsteams de vaardigheden en competenties hebben om bij geweldsincidenten primair te zetten op de-escalatie en gesprekstechnieken. Dit zijn daarmee allemaal criteria die meegenomen kunnen worden in de voorgenomen regeling bewapening boa's. In bredere zin geven de resultaten van de pilots geen reden om aan te nemen dat boa's interacties met burgers anders gaan benaderen.

7 Conclusies

In het concluderende hoofdstuk van het onderzoek keren we terug naar de onderzoeksvragen. Deze zijn hier systematisch gepresenteerd voor elk van de vier niveaus van analyse, zoals ook gepresenteerd in de hoofdtekst van het rapport. Alvorens de conclusie bij elk van de onderzoeksvragen meer in detail langs te lopen laten we hieronder deze hoofdpunten de revue passeren voor elk van de vier gekozen niveaus in sectie 7.1 tot 7.4, gevolgd door een opsomming van de concrete lessen in sectie 7.5.

7.1 Bevindingen op systeemniveau

In beantwoording op de onderzoeksvragen is allereerst een overzicht gemaakt van de belangrijkste ervaringen op systeemniveau, die ook bij kunnen dragen aan het opstellen van de voorgenomen nieuwe regeling. Elk van deze aspecten is vervolgens in meer detail uitgewerkt bij de specifieke beantwoording van de onderzoeksvragen.

- **Samenwerking op lokaal niveau:** Het belang van de gestelde randvoorwaarden aan de pilots wordt door alle deelnemers onderkend. De samenwerking tussen diverse betrokkenen op lokaal niveau is in de meeste gevallen goed geweest. Wel zien we verschillen in de manier waarop bepaalde landelijke voorwaarden door direct-toezichthouders zijn geïnterpreteerd.
- **Nieuwe rol lokaal niveau:** De specifieke taakverdeling en verantwoordelijkheden van de diverse landelijke en lokale stakeholders bij het toekennen van geweldsbevoegdheden aan boa's zijn nog niet altijd duidelijk en vraagt om meer aandacht op alle niveaus.
- **Samenwerking met politie:** We zien in de pilots geen structurele verschuiving van taken als gevolg van uitrusting met de wapenstok. Ook zijn er geen verschillen in de ondersteuning van politie aan boa's bij verzoek om assistentie sinds boa's in deelnemende gemeenten met de wapenstok waren uitgerust.

7.1.1 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 of boa's zelf. De wijze waarop boa's zelf betrokken zijn bij de aanvraag tot deelname aan de pilot verschilt eveneens. Soms namen boa's zelf het initiatief om zich erover uit te spreken, of er actie voor te voeren; in andere gevallen zijn gesprekken gevoerd met boa's om hun visie te horen, zijn er enquêtes gehouden om te polsen hoe boa's tegenover deelname stonden.

In alle plannen wordt aangevoerd dat handhavers basistaken uitvoeren op het gebied van leefbaarheid, maar dit takenpakket in de afgelopen jaren verder is verbreed. Ook wijzen gemeenten in hun aanvragen op een recente verschuiving van het zwaartepunt van taken, waarbij andere en soms ook hogere veiligheidsrisico's aanwezig kunnen zijn.

Onder de controlegemeenten bevinden zich zowel gemeenten die een aanvraag tot deelname aan de pilot hebben gedaan maar de aanvraag niet toegekend hebben gekregen, als gemeenten die dit bewust niet hebben gedaan. Sommige van deze laatste groep achtten zich er nog niet klaar voor. Ze zien

de invoering van de korte wapenstok als een stap in een breder proces van professionalisering, op basis waarvan eerst nadere stappen dienen te worden gezet op het gebied van werving, selectie, opleiding en training. Ook zijn er gemeenten waar principiële bezwaren leven tegen het bewapenen van boa's, bijvoorbeeld in de gemeenteraad, of op bestuurlijk niveau. In deze gemeenten vreest men dat bewapening de afstand tussen boa's en burgers kan vergroten, weinig toegevoegde waarde heeft voor de persoonlijke veiligheid. Tevens verwijst men naar wettelijke beperkingen ten aanzien van de wapenstok als verdedigingsmiddel en mogelijke gevolgen voor rechtmatigheid van gebruik. Tot slot was er een gemeente waar boa's zelf zich tegen uitrusting uitspraken en die daarom van deelname heeft afgezien.

7.1.2 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 alle tien deelnemende gemeenten de veiligheidsrisico's van tevoren in kaart hebben gebracht. Zij verwijzen dan bijvoorbeeld naar specifieke veiligheidsrisico's in bepaalde wijken, of risico's die samenhangen met een verruiming van de samenleving en assertiever gedrag van burgers. Daarnaast wordt in aanvragen verwezen naar bepaalde groepen (bijvoorbeeld hangjongeren); horecacontroles, en het handhaven van coronamaatregelen. In de aanvragen zien we verschillen met name waar het gaat over de vraag of boa's ook 's avonds worden ingezet in uitgaansgebieden. Dat vertaalt zich in verschillen tussen gemeenten in lokale handhavingstaken. Zo worden boa's in Amsterdam tot 2 uur 's nachts ingezet, terwijl avonddiensten elders een stuk eerder aflopen.

De onderbouwing van veiligheidsrisico's zijn, samen met de overige aanvraagdocumenten, door de direct toezichthouders goedgekeurd. Ondanks de landelijke overlegstructuur voor direct toezichthouders, die in het kader van de pilot is opgezet, wordt in de evaluatie vastgesteld dat in een aantal specifieke gevallen de direct toezichthouders de randvoorwaarden van de pilot ten aanzien van risicomanaagement verschillend hebben toegepast. Zo zijn er gemeenten waar op last van de direct toezichthouder bepaalde taken die al bij de lokale handhavingsorganisatie waren belegd niet langer uitgevoerd zouden mogen worden in het kader van de pilot. In andere gemeenten was hier geen sprake van. Lokaal maatwerk is mogelijk, maar wellicht kan aanvullende landelijke afstemming in de toekomst bijdragen tot grotere eenduidigheid en transparantie over de beoordeling van aanvragen tussen verschillende gemeenten.

7.1.3 Samenwerking met de politie

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

Voor het uitvoeren van de taken in domein I zijn duidelijke afspraken en een goede samenwerking met de politie essentieel. Dergelijke samenwerking wordt formeel vormgegeven in een handhavingsarrangement waarin de lokale driehoek afspraken vastlegt over welke leefbaarheids- en veiligheidsproblemen worden aangepakt en met welke inzet door elk van de partijen. Het hebben van een dergelijk arrangement vormde een voorwaarde voor deelname, maar zou in principe al in gemeenten aanwezig moeten zijn. Toch laat de evaluatie zien dat deze niet overal waren vastgesteld. Zo hebben sommige gemeenten een dergelijk handhavingsarrangement pas opgesteld ten behoeve van de aanvraag voor deelname. We zien daarbij overigens geen systematische verschillen in hoe samenwerking met de politie in de praktijk vorm krijgt tussen gemeenten die al een handhavingsarrangement hadden, en gemeenten waar dat slechts in voorbereiding op de pilot is geformaliseerd. Wel blijkt dat het samenwer-

ken aan een dergelijk document op lokaal niveau een positieve bijdrage kan leveren aan beter wederzijds begrip over ieders taken en verantwoordelijkheden, zowel op het niveau van leidinggevendenden als op de werkvloer.

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. Ook in haar rol van de politie als assistentieverlener in geval van nood zien we geen verschillen sinds de start van de pilot. Wel laat de evaluatie zien dat met de pilot al bestaande patronen van samenwerking expliciet naar de oppervlakte komen. In gemeenten waar deze samenwerking stroef verloopt, wordt door boa werkgevers aangegeven dat vanuit de lokale politieteamen ook kritischer naar de pilot wordt gekeken. Aan de andere kant, daar waar de samenwerking al jaren concreter vorm heeft gekregen, bijvoorbeeld door het delen van een gebouw, gezamenlijke briefings, of ervaring met gezamenlijke acties zien we ook vaker actievere aandacht voor en tevredenheid over samenwerking, op organisatorisch, maar vaak ook persoonlijk vlak.

7.2 Bevindingen op organisatieniveau

In beantwoording op de onderzoeksvragen gerelateerd aan het organisatieniveau is tevens een overzicht gemaakt van de belangrijkste ervaringen in de pilot met het oog op het opstellen van de voorgenomen nieuwe regeling. Elk van deze aspecten is vervolgens in meer detail uitgewerkt bij de specifieke beantwoording van de onderzoeksvragen.

- **Afspraken over inzet:** Er zijn relevante verschillen tussen gemeenten in de inzet, soort taken en daarmee de veiligheidsrisico's die boa's lopen. Zo zien we aanzienlijke accentverschillen tussen de rollen, taken en verantwoordelijkheden van boa's in pilotgemeenten en controlegemeenten. Dergelijke verschillen spelen een centrale rol in een eventueel besluit om boa's met korte wapenstok uit te rusten.
- **Opleiding en training:** In de pilot zien we het belang van lokaal maatwerk ten aanzien van trainings- en opleidingseisen. Hierbij laten de resultaten van de pilot een grote meerwaarde zien van aandacht voor gesprekstechnieken, de-escalatie en conflictbeheersing, in aanvulling op bestaande RTGB eisen.
- **Uitrusting:** De gecombineerde inzet van korte wapenstok en bodycam opent aanvullende mogelijkheden voor evaluatie en trainingsdoeleinden. Het biedt praktische inzichten over bestaande casussen die binnen het handhavingsteam besproken kunnen worden en als input kunnen worden gebruikt om van te leren.
- **Aandacht voor ondersteuning:** De pilots laten een grote behoefte zien onder gemeenten aan verdere ondersteuning en kennisdeling op de diverse terreinen waar zij een werkgeversverantwoordelijkheid dragen.

7.2.1 Toezichts- en handhavingstaken

Welke toezichts- en handhavingstaken in domein 1 openbare ruimte werden door de boa's in de periode van 1 januari 2021 tot 31 december 2021 uitgevoerd? Hoe verhouden deze taken zich tot de toezichts- 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, geven gemeenten aan dat zij in algemene zin een verbreding van de taken identificeren. Dit speelt al langer en betekent bijvoorbeeld in de praktijk dat boa's in toenemende mate ingezet worden voor taken die steeds minder te doen hebben met de traditionele toezichttaken als parkeren, plantsoenbeheer en vergunningen, en steeds meer het karakter van handhaving krijgen. Dit wordt ook als belangrijke reden opgevoerd voor deelname aan de pilot. In vergelijking met controlegemeenten geven boa's in pilotgemeenten ook relatief vaker aan op meer risicovolle werkerreinen als jeugdoverlast te werken, terwijl boa's in controlegemeenten relatief vaker worden ingezet op het relatief veiligere gebied van fysieke veiligheid (parkeren, afval, groen).

Binnen de voorwaarden voor deelname van de pilot was het niet toegestaan om boa's met een korte wapenstok in te zetten op plaatsen met een voorzienbaar verhoogd veiligheidsrisico. Uit de evaluatie is geen structurele verschuiving van taken als gevolg van uitrusting met de wapenstok af te leiden. Wel dient te worden meegenomen dat dit een expliciete voorwaarde was voor deelname aan de pilot. Tijdens de pilot is dan ook op veel plaatsen zeer actief gestuurd en gemonitord op het in acht nemen van de grenzen van inzet en taakgebieden door boa's. Het is daarmee niet ondenkbaar dat zonder een dergelijke sturing, mede gezien de capaciteitstekorten bij de politie en de bredere ervaring van boa's, er in de toekomst wel breder en in toenemende mate een beroep kan worden gedaan op boa's. Daarom zijn uitgewerkte handhavingsarrangementen van belang als basis om de grenzen van de inzet op taakgebieden actief te kunnen blijven bewaken. Door regelmatig te reflecteren op de uitvoering ervan en deze resultaten te bespreken kunnen betrokkenen ook in de toekomst de grenzen van taken blijven bewaken, om zo te voorkomen dat boa's vaker voor politietaken worden ingezet.

7.2.2 Training en opleiding

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

Deelnemende gemeenten hebben de eisen voor (aanvullende) training en opleiding op verschillende manieren ingevuld. Een van de randvoorwaarden van de pilot was dat boa's die zijn uitgerust met een korte wapenstok een minimaal opleidingsniveau van MBO-3 (Handhaving Toezicht en Veiligheid) moesten hebben. Wel is hierop in een enkel geval maatwerk geleverd om zo te voorkomen dat juist de meest ervaren krachten niet uitgerust zouden kunnen worden met een korte wapenstok. Daarbovenop geldt de eis van deelname aan een training geweldbeheersing (RTGB) en de ervaringseis van ten minste één jaar. In alle gemeenten is ten minste aan deze eisen voldaan. In één gemeente wordt zelfs drie jaar als minimale praktijkervaring geëist. De achtergrond is dat boa's dan beter voorbereid zijn op het werken op straat en eerst ervaring op kunnen doen met het hanteren van gespreks- en gedragstechnieken om tot de-escalatie te komen. Ook zijn er gemeenten die extra aandacht aan training hebben gegeven gedurende de pilot, om naar aanleiding van concrete ervaringen door te kunnen trainen en werkwijzen te bespreken en aan te scherpen. In enkele gevallen is voor dergelijke training ook bewust gezocht naar samenwerking met de politie, om zo niet alleen zelf bekwaam te zijn, maar ook het gezamenlijke optreden te oefenen en te verbeteren.

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. Conform de conclusies uit bestudeerde literatuur en de ervaringen kan worden afgeleid dat training in samenhang met het bespreken van incidenten, reflectie, en praktische (de-escalatie-)vaardigheidsoefeningen en bespreking van de implicaties daarvan voor toekomstig handelen de professionele ontwikkeling naar hun oordeel het meest steunt. Naarmate werkgevers meer aandacht hebben besteed aan het *niet* gebruik van de wapenstok,

bijvoorbeeld door in te zetten op praktische gesprekstechnieken, en training in conflictbeheersing en de-escalatie methoden, lijken boa's ook eerder geneigd de wapenstok terughoudender in te zetten, of zich terugtrekken als eerste optie te overwegen.

7.2.3 Aanvullende ondersteuning door werkgevers

Wat doen de leidinggevendenden/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. Hier is al voor de start van de pilot, in nauwe samenwerking met toezichthouders ingezet op het benadrukken van de uitzonderlijkheid van inzet van de wapenstok. Toen er zich in deze gemeenten toch incidenten voordeden, is elk incident in detail nabesproken, niet alleen met de betrokken boa maar soms ook breder in het team. Wel of niet inzetten van de wapenstok, en hoe gebruik van de wapenstok had kunnen worden voorkomen of geminimaliseerd is daarbij een centraal thema.

Andere gemeenten hebben de proef meer gezien als een experiment, waarin na afloop gekeken kan worden naar resultaten. De ervaringen laten zien dat een strakkere sturing een professionaliserend effect heeft gehad op boa's, bijdraagt aan zelfreflectie, en ook lijkt te leiden tot een lager gebruik van de wapenstok, zowel in aantallen dat de wapenstok is gebruikt om te dreigen als daadwerkelijk mee te slaan.

Naast de directe aandacht voor het wel of niet inzetten van de wapenstok is er in wisselende mate aandacht van werkgevers geweest voor de juridische kant van het hebben en gebruik van een wapenstok. Andere gemeenten kunnen hier in het bijzonder leren van de aanpak in Zoetermeer en Capelle, die dit systematisch en in nauwe samenwerking met toezichthouders hebben opgezet. Daarbij gaat het om het in kaart brengen van eventuele gevolgen van een incident voor de aansprakelijkheid van de boa zelf en de werkgever. Ondanks dat het hier een lokale werkgeversverantwoordelijkheid betreft, geven pilotgemeenten aan op dit vlak behoefte te hebben gehad aan meer landelijke sturing, in de vorm van briefings, checklists, of suggesties waaraan zou kunnen worden voldaan.

7.3 Bevindingen op incidentniveau

De conclusies ten aanzien van het incidentniveau zijn in deze sectie gepresenteerd. De belangrijkste bevindingen beantwoorden de verwachtingen zoals gepresenteerd door betrokkenen, de literatuur en beleidslogica ten aanzien van het gebruik van de korte wapenstok door boa's. Vervolgens is elk van deze aspecten verder uitgewerkt in antwoord op de specifieke onderzoeksvragen.

- **Wapenstok en leefbaarheids criterium:** In de pilots hebben boa's in meer dan de helft van de gemelde gevallen de wapenstok ingezet voor situaties die rechtstreeks verband hielden met hun bevoegdheden binnen het leefbaarheids criterium. Dit onderschrijft ook de ervaring van een meerderheid van boa's die ook een toegevoegde waarde zien van uitrusting met de wapenstok, ook voor taken binnen de lijnen van het leefbaarheids criterium.
- **Rechtmatigheid bij verdediging:** Voor twee meldingen (die betrekking hebben op hetzelfde incident in Amsterdam, waarbij de wapenstok is gebruikt bij een aanhouding) is geoordeeld dat

niet subsidiair is gehandeld en is een geweldsregistratie aangemaakt. Voor andersoortige gevallen, bijvoorbeeld waarbij de wapenstok is gebruikt ter verdediging in dreigende situaties, is geen twijfel gerezen over de rechtmatigheid, subsidiariteit of proportionaliteit van de inzet van de wapenstok.

- **Effectiviteit van dreigen met korte wapenstok:** In een meerderheid van de gevallen bleek dreigen met de wapenstok een effectieve manier om controle over een situatie te krijgen. Anekdotisch bewijs uit interviews met boa's laat zien hoe individuen schrokken van de dreiging, 'versteenden', of wegvluchtten. In gevallen waarbij alleen dreigen met de wapenstok niet genoeg bleek, kon wel effectief worden overgegaan tot aanhouding na inzet van de wapenstok, zonder dat daarbij de situatie verder uit de hand is gelopen.
- **Tegenreactie op straat na bewapening:** Ten aanzien van een te verwachten risico op een mogelijke negatieve geweldsspiraal op straat na bewapening van boa's kunnen op basis van de pilot geen conclusies worden getrokken. Echter, zelfs als hier een verband zou bestaan, kan worden gesteld dat de relatief beperkte inzet van de wapenstok zoals gezien in de pilot ook bijdraagt aan eventueel beperktere tegenreacties van burgers.

7.3.1 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. Ook de verschillen in registratie van inzet van geweld door boa's tussen gemeenten maken dat deze niet goed kunnen worden vergeleken over tijd of tussen gemeenten, vanwege verschillen in de inzet van boa's, het soort situaties waarin zij zich bevinden, protocollen voor rapportage, of verschillen in registratiediscipline. 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 wijzen op wat de direct toezichthouders en OM als terughoudend gebruik van de wapenstok zien. Een totaal van 59 meldingen zijn gemaakt van gebruik van de wapenstok, waarvan 40 in Amsterdam. Twee-derde van deze meldingen gaan over dreigen 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.

7.3.2 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 voor twee boa's 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 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 handelwijze 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.

7.4 Bevindingen op individueel niveau

Tot slot worden de conclusies over de ervaringen van de pilot op het individueel niveau gepresenteerd. Ook hier vergelijken we de belangrijkste bevindingen tegen de vooraf uitgesproken verwachtingen van direct betrokkenen, literatuur en beleidslogica waar dit gevolgen voor individuele boa's betreft. Vervolgens is elk van deze aspecten verder uitgewerkt in antwoord op de specifieke onderzoeksvragen.

- **Bijdrage aan veiligheidsgevoel boa's:** De enquêteresultaten laten geen direct verband zien tussen het dragen van een korte wapenstok en een veiliger gevoel onder boa's. Lokale keuzes ten aanzien van handhavingstaken en inzet blijken daarentegen de belangrijkste factoren die invloed hebben op het gevoel van veiligheid.
- **Stap naar voren na bewapening:** Jongere en minder ervaren boa's laten weliswaar een grotere *bereidheid* zien om een stap naar voren te doen dan oudere en meer ervaren collega's, maar in

de meeste gemeenten is dit op straat niet terug te zien in ander gedrag. Werkgevers hebben hier in de pilot effectief op gestuurd, door gerichte aandacht voor training, duidelijke inzetprotocollen, monitoring en evaluatie, maar ook werving en selectiebeleid in bredere zin.

7.4.1 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. Hun oordelen zijn uit te splitsen in enerzijds een positief oordeel over de publieksreacties op de korte wapenstok en anderzijds een goede samenwerking met de politie (al kunnen we dit niet verbinden aan de wapenstok per se). 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. Factoren die wel een rol spelen in de verandering van de veiligheidsbeleving zijn bijvoorbeeld ontwikkelingen in de reactie van burgers op straat, veranderingen in handhavingstaken, trends in de reactietijd van de politie en de veranderingen in coronamaatregelen waarop gehandhaafd diende te worden. Het feit dat juist deze factoren naar voren komen, toont het belang aan van heldere afspraken in de lokale driehoek, ten aanzien van prioriteiten in lokaal handhavingsbeleid, de analyse van risico's in de handhaving van deze prioriteiten en de afspraken met de politie om dergelijke risico's te ondervangen. De genoemde factoren die dragen bij aan veranderingen op gemeentelijk niveau, en hebben invloed op het veiligheidsgevoel van alle boa's met en zonder wapenstok.

7.4.2 Veranderingen in gedrag

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

De ervaringen in de pilot wijzen over het algemeen op terughoudendheid in gebruik van de korte wapenstok, maar tegelijkertijd kan niet worden uitgesloten dat sommige boa's eerder naar voren stappen nadat zij met de korte wapenstok zijn uitgerust. Teamleiders geven aan dat dit gedrag vooral is terug te zien bij jongere boa's, die nog onvoldoende beschikken over praktijkervaring. We zien dit ook terug in de enquête, waarbij ongeveer een kwart van ondervraagde boa's met de wapenstok aangeeft dat zij eerder op nieuwe soort 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 niet zomaar een eenduidige conclusie afgeleid worden over de werking, of eventuele averechtse werking van de korte wapenstok. De manier waarop een individu omgaat met bezit van de wapenstok in het dagelijkse functioneren behelst een complexe interactie tussen de ontvangen training, het soort gevallen dat men in de dagelijkse praktijk tegenkomt, en de eigen bereidheid om de wapenstok daadwerkelijk in te zetten. Dit zijn dan ook belangrijke elementen waar werkgevers rekening mee moeten houden als zij tot uitrusting met de korte wapenstok overgaan.

In de manier waarop gemeenten de pilot hebben vorm gegeven zien we wel dat werkgevers, in samenwerking met (direct) toezichthouders, aandacht hebben voor mogelijke averechtse gevolgen van uitrusting met de wapenstok. Zo hebben werkgevers geprobeerd te anticiperen op verschillen in omgang met de korte wapenstok op individueel niveau (ten aanzien van persoonlijkheid, gedrag). Dit gebeurt door extra aandacht te besteden aan training, voldoende begeleiding door senior boa's, maar ook al op voorhand, door werving en selectie zo in te richten dat handhavingsteams de vaardigheden en

competenties hebben om bij geweldsincidenten standaard in te zetten op de-escalatie en gesprekstechnieken.

7.5 Lessen naar aanleiding van de pilot

De gegevens die zijn voortgekomen uit de onderzoeksactiviteiten en de gevonden antwoorden op de onderzoeksvragen dragen bij aan de beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek.

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?

In het rapport zijn diverse elementen benoemd die van meerwaarde kunnen zijn bij het nader opstellen van de voorgenomen regeling ten aanzien van bewapening en uitrusting van boa's. In dit kader benadrukken we nog eens dat de evaluatie niet heeft gepoogd een antwoord 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 en inzet van boa's, de geïdentificeerde risico's daarvan en mogelijkheid om deze in samenwerking met de politie al afdoende af te dekken. De evaluatie heeft zich juist gericht op de condities waaronder invoering van een korte wapenstok zou moeten plaatsvinden, als die keuze gemaakt zou worden. In de volgende paragrafen worden de voornaamste lessen die op basis van de ervaringen in de pilot getrokken kunnen worden nog eens langsgelopen.

7.5.1 Genoeg tijd nemen voor gedegen voorbereiding en planning van lokale aanpak

De meeste deelnemende gemeenten erkennen het belang van de gevraagde randvoorwaarden voor de pilot, zoals een geformaliseerd handhavingsarrangement en analyse van veiligheidsrisico's. Wel is het van belang hier voldoende tijd voor te reserveren. De evaluatie laat bijvoorbeeld zien dat de samenwerking met de politie niet in elke gemeente was geformaliseerd in een handhavingsarrangement. Dit is van belang ook voor eventuele toekomstige aanvragen, aangezien de voorbereiding hiervan veel tijd vergt. Zeker wanneer het voorbereiden van deze documenten niet als een bureaucratische exercitie wordt gezien, maar als een kans om concreet de samenwerking en verantwoordelijkheden van de partners opnieuw scherp te definiëren, dient hier de nodige tijd voor gereserveerd te worden, zodat dit meer dan alleen een papieren tijger wordt. Op die manier kan dit als een belangrijke bouwsteen dienen voor de samenwerking tussen handhavingsteams en politie.

7.5.2 Faciliteren van geregeld overleg op de diverse niveaus

In de contacten tussen lokale driehoek, handhavingsteams, toezichthouders en ministerie blijkt op diverse momenten tijdens de pilot dat diverse stakeholders nog worstelen met hun rollen en verantwoordelijkheden. Heldere afwegingscriteria zoals aangekondigd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en procedures voor afweging 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 nieuwe regeling bewapening en uitrusting boa's is het raadzaam om het landelijk platform voor direct toezichthouders, zoals ook tijdens de pilot heeft geopereerd, in enige vorm te behouden. Daarnaast kan aan andere vormen van overleg worden gedacht, waarin toezichthouders, lokale driehoek en de gemeenten als werkgever participeren en gezamenlijk de voortgang monitoren, evalueren en bespreken. In het kader van de landelijke beleidslijn heeft de pilot het belang van lokaal maatwerk onderstreept, maar wel binnen 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.

7.5.3 Verankeren samenwerking met de politie

Het bevorderen van samenwerking tussen lokale handhavingsorganisaties en de basiseenheden van de politie blijft de aandacht verdienen. Het opstellen van een handhavingsarrangement is daarbij slechts een eerste stap, waarin concrete samenwerkingsafspraken gemaakt kunnen worden. Deze afspraken moeten niet voorbijgaan aan bestaande samenwerkingsrelaties, maar oog te hebben voor die bestaande contacten en onderlinge relaties. De ervaringen in de pilot laat zien dat de invoering van de wapenstok geen concrete gevolgen heeft gehad voor samenwerking met de politie, maar wel dat daarvoor in sommige gemeenten bestaande samenwerkingspatronen aan de oppervlakte zijn gekomen. Inzetten op overleg en op elkaar leren kennen in professionele werksituaties kan bijdragen het verder verbeteren van de samenwerking. Het samen oppakken van nieuwe taken; overleggen over de taakafbakening en de overlap hiervan zijn daarbij van belang. Ook gezamenlijke training kan de samenwerking versterken. Op bestuurlijk niveau zal met regelmaat de samenwerking in zijn context moeten worden besproken. Daarbij zal het moeten gaan over kwesties als beschikbaarheid, of juist een gebrek aan personeel en hoe daarmee om te gaan in de samenwerking tussen de partnerorganisaties.

7.5.4 Kennisdeling bij ontwikkeling van lokale visie op uitrusting van boa's

Aandacht voor 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 en uitrusting boa's past in een bredere behoefte aan duidelijkheid en eenduidigheid over de landelijke kaders waarbinnen gemeenten, in hun rol als werkgever, kunnen werken aan de ontwikkeling van een lokale visie op uitrusting, die aansluit op de lokale realiteit.

De ervaring in de vormgeving van de pilot maakt duidelijk dat zelfs wanneer bepaalde zaken een lokale werkgeversverantwoordelijkheid zijn, of door een lokale driehoek dienen te worden vastgesteld, gemeenten nog altijd de behoefte hebben om over dergelijke zaken met andere gemeenten van gedachten te kunnen wisselen, te leren en soms aanvullende sturing en richtlijnen te kunnen volgen. Vanaf nationaal niveau kan dit verder gefaciliteerd worden, door bijvoorbeeld een samenwerking te stimuleren tussen gemeenten waarbij mogelijk de VNG een rol kan spelen (waar mogelijk met specifieke deelname van deelnemers in de pilot), de nationale stuurgroep boa's bij de politie, eventueel aangevuld door OM en het ministerie.

Een dergelijk informatiepunt zou volgens enkele geïnterviewde bestuurders kunnen bijdragen aan het expliciteren van de diverse verantwoordelijkheden van de ketenpartners, en daarnaast ook fungeren als plek waar aanpakken en *good practices* gedeeld kunnen worden. Mogelijk kunnen bestaande aanpakken van de VNG als inspiratie hiertoe dienen, zoals de VNG bijvoorbeeld ook diverse modelverordeningen voor lokale bevoegdheden ontwikkelt (denk aan APVs, of ten aanzien van gemeentelijke belastingen). Deze zijn opgesteld zodat lokale autoriteiten niet het wiel opnieuw uit hoeven vinden, maar desgewenst kunnen bouwen op bestaande suggesties en modellen.

7.5.5 Tijdig starten van voorbereiding administratieve afhandeling

Ook laat de ervaring in de pilots 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 vanaf het begin te betrekken, niet alleen in het kader van de wettelijke ex ante uitvoeringstoets, maar juist ook in de planmatige voorbereiding hierop.

Voorts is helderheid nodig over de rol van andere betrokkenen in het proces rondom het toekennen van geweldsbevoegdheden. Actieve regie op het verduidelijken van specifieke rollen en verwachting is daarbij gewenst (Werkgevers, VNG, toezichthouders, politie, de betrokken beleidsdirectie van het ministerie, Dienst Justis). Het gaat niet alleen om het informeren van betrokkenen, maar ook om de

begeleiding en steun die nodig is om gemeenten afzonderlijk en gezamenlijk op het spoor van de implementatie te houden en daarover feedback te krijgen en te geven.

7.5.6 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 meldings- en registratiediscipline. Dat betekent dat melding en registratie technisch eenvoudig dienen te zijn, maar ook dat degenen die meldingen doen de zin daarvan ervaren. Dat wordt ondersteund als de ingediende meldingen en registratie leiden tot zinvolle reflectie daarop en bespreking van de implicaties ervan. Daarbij zal het gaan om de bespreking van een individuele melding, de rechtmatigheid van het optreden en de lessen die eruit te trekken zijn. Daarnaast gaat het om het analyseren en bespreken van trends op het niveau van het betrokken team, de eenheid, het arrondissement, of landelijk. Belangrijk is het om in de melding en registratie een brede opvatting te hanteren van inzet van de bewapening, waarbij vergelijkbare definities worden gehanteerd voor bijvoorbeeld tonen, dreigen, porren, afweren en slaan. Hier is dus een landelijke richtlijn of briefing gewenst, om op die manier enige uniformiteit te stimuleren. Op basis daarvan kan de verzamelde data voldoende informatie geven om de dynamiek van het hebben en gebruiken van de wapenstok in beeld te krijgen en daaruit conclusies te kunnen trekken. Ook is het zinvol om bij te houden met welk doel de wapenstok is ingezet en daarbij het onderscheid ten behoeve van de taakuitoefening, of ten behoeve van zelfverdediging mogelijk te maken.

7.5.7 Nadenken over de kwalificatie zelfverdediging bij taakuitvoering

In de maatschappelijke discussie rondom uitrusting met de wapenstok worden verschillende argumenten voor en tegen gehanteerd, maar deze argumenten lijken elkaar niet altijd te raken. Zo wordt door boabonden, maar ook boa's zelf en diverse burgemeesters vaak verwezen naar de korte wapenstok als middel om zich in het uiterste geval te kunnen verdedigen. In reactie hierop wijzen tegenstanders echter op de wettelijke beperking van deze uitleg, aangezien de wet niet voorziet in verdedigingsmiddelen. In plaats daarvan kan een politiefunctionaris (en in bepaalde gevallen dus boa's die deze bevoegdheid hebben gekregen) de toegekende geweldsmiddelen alleen toepassen in de uitoefening van de 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. In de praktijk laten de resultaten van de pilot echter verschillende voorbeelden zien van hoe boa's zich met onverwachte agressie in de uitoefening van de taken geconfronteerd hebben zien. Daarmee is het 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. In de praktijk van de pilots zien we al dat direct-toezichthouders dergelijk gebruik wel als onderdeel van de taakuitvoering kwalificeren. 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.

7.5.8 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, laten de pilots duidelijk zien dat een dergelijk onderscheid in de praktijk vaak lastiger is. 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 sluit aan bij eerdere onderzoeken en de constatering van het ministerie dat het leefbaarheids criterium aan een herijking toe is. Hierbij kan worden ingezet op een 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.

7.5.9 Lokale lessen ten aanzien van werving en selectie

De introductie van de korte wapenstok vereist een expliciet werving en selectiebeleid op gemeentelijk niveau. De evaluatie heeft laten zien dat de gemeenten die deelnamen aan de pilot niet representatief zijn voor de manier waarop handhavingsorganisaties in de rest van Nederland zijn vormgegeven. Een aantal hebben in de jaren voorafgaand aan de pilot een intensief professionaliseringstraject doorgevoerd, waarbij ook op het gebied van werving en selectie steeds meer wordt gekeken naar communicatieve vaardigheden. Zonder aanvullende aandacht voor dit punt kan men er niet zonder meer vanuit gaan dat handhavingsteams in andere gemeenten de juiste competenties in huis hebben om het dragen van de korte wapenstok op een verantwoorde wijze mogelijk te maken.

In de pilot zijn daarnaast ook 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 niet altijd als wenselijk ervaren om op persoonlijke kenmerken onderscheid tussen handhavers te maken bij het besluiten tot uitrusting met de wapenstok (bijvoorbeeld op grond van ervaring of 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.

7.5.10 Aanvullende praktische training met aandacht voor de-escalerend optreden

Met de training die geboden wordt om boa's op hun taken voor te bereiden zijn in de pilots ervaringen opgedaan. In aanvulling op de RTGB-training, waarin correct gebruik van de wapenstok wordt getraind, laten de verschillende aanpakken van pilotgemeenten de waarde zien van aanvullende training. Zulke training kan zich richten op gesprekstechnieken, conflictbeheersing, weerbaarheid, en de-escalatie en de rol van eigen gedrag en eventuele inzet van de korte wapenstok hierin. Door een bijdrage te leveren aan een verbreding van handelingsmogelijkheden kan alleen al het aanbieden van dergelijke training al een belangrijke bijdrage leveren aan het veiligheidsgevoel van boa's. Dergelijke trainingen worden nog waardevoller gevonden, wanneer hierbij ook gebruik kan worden gemaakt van praktijkvoorbeelden, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de beelden van bodycams. Door training niet afzonderlijk maar gezamenlijk te organiseren met de politie kan dan al in de training worden voorgesorteerd op de samenwerking die gezocht wordt voor de uitvoering van het werk. Gezamenlijk trainen en oefenen en met een zekere regelmaat noemen zowel werkgevers als boa's van belang voor een goede implementatie van de beoogde professionele samenwerking.

Ook geven de bevindingen van de pilots aanleiding om extra aandacht te besteden aan training op de juridische aspecten van gebruik van de wapenstok, waaronder aansprakelijkheid en in uiterste gevallen op strafrechtelijk gebied. Dergelijke training zou zich in de eerste plaats op boa's moeten richten, maar er blijkt ook een behoefte om dergelijke kennis en training ook beter met werkgevers te delen.

Literatuurlijst

- Aarten, P., Buiskool, B. J., Hudepohl, M., Lakerveld, J.A., van, & Matthys, J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld.
- Abanonu, R. (2018). Abanonu, R. (2018). De-escalating police-citizen encounters. *S. Cal. Rev. L. & Soc. Just.*, 27, 239.
- Abraham, M., Flight, S., & Roorda, W. (2011). Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. *Onderzoek voor Veilige Publieke Taak. Amsterdam: DSP.*
- Abraham, M., & Soomeren, P. V. (2020). Buitengewoon veilig.
- Abraham, M., van Hoek, A., Hulshof, P., & Pach, J. (2007). Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden. *Amsterdam: DSP-Groep.*
- Adang, O., van der Wateren, R., & Steernberg, J. (1999). *Netten, stokken en sprays: nieuwe wapens voor de Nederlandse politie?*. Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Alfreðsdóttir, K. F. Less-lethal weapons in Icelandic law enforcement (Doctoral dissertation).
- Algemeen Dagblad /Haagsche Courant, Bodycam voor lokale handhavers, 17-10 2019
- Anastasiu Cioaca, I. (2020). *Humanising the smart city: Co-creation redefined in pursuit of systemic change* (Doctoral dissertation, Queensland University of Technology).
- Andersen, J. P., Arble, E. P., & Collins, P. I. (2020). De-escalating Threat: The Psychophysiology of Police Decision Making. *Frontiers in Psychology*, 11, 1112.
- Arble, E. P., & Arnetz, B. B. (Eds.). (2021). *Interventions, Training, and Technologies for Improved Police Well-being and Performance*. IGI Global.
- Ariel, B., Lawes, D., Weinborn, C., Henry, R., Chen, K., & Brants Sabo, H. (2019). The “less-than-lethal weapons effect”—introducing TASERS to routine police operations in England and Wales: a randomized controlled trial. *Criminal justice and behavior*, 46(2), 280-300.
- Ariel, B., Sutherland, A., Henstock, D., Young, J., Drover, P., Sykes, J., ... & Henderson, R. (2018). Paradoxical effects of self-awareness of being observed: Testing the effect of police body-worn cameras on assaults and aggression against officers. *Journal of experimental criminology*, 14(1), 19-47.
- Bervoets, E. J. A., & Rovers, G. B. (2016). Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers?: onderzoek naar het imago van gemeentelijke handhavers in vijf gemeenten. Bureau Bervoets.
- Bosse, T., & Gerritsen, C. (2016, June). Towards serious gaming for communication training-a pilot study with police academy students. In *International Conference on Intelligent Technologies for Interactive Entertainment* (pp. 13-22). Springer, Cham.
- Bouwmeester, J., Doeschot, F. T., Noort, L. V., Straaten, G. V., & Vlaanderen, A. (2021). Tussenevaluatie-Handhaving van coronagedragsregels in de periode maart tot en met november 2020.
- Bouwmeester, J. & Löb, Monitor Agressie en Geweld (2018), I en O research, Ministerie van BZK, Amsterdam 2018.
- Braga, A. A., Sousa, W. H., Coldren Jr, J. R., & Rodriguez, D. (2018). The effects of body-worn cameras on police activity and police-citizen encounters: A randomized controlled trial. *J. Crim. L. & Criminology*, 108, 511.
- Buys, A. (2020). The use of less-lethal weapons in law enforcement. *Servamus Community-based Safety and Security Magazine*, 113(12), 32-35.
- Clare, J., Henstock, D., McComb, C., Newland, R., & Barnes, G. C. (2021). The results of a randomized controlled trial of police body-worn video in Australia. *Journal of experimental criminology*, 17(1), 43-54.
- Coenen, C.J. (2016). Masterthesis Management van de Publieke Sector. Het imago van de boa openbare ruimte in Nederland. Mogelijke verklaringen voor het imago onderzocht.

- Cojean, S., Combalbert, N., & Taillandier-Schmitt, A. (2020). Psychological and sociological factors influencing police officers' decisions to use force: A systematic literature review. *International journal of law and psychiatry*, 70, 101569.
- Cowell, M., Corsi, C., Johnson, T., & Brinkley-Rubinstein, L. (2021). The factors that motivate law enforcement's use of force: A systematic review. *American Journal of Community Psychology*, 67(1-2), 142-151.
- Davies, G., Johnston, J., Hinton, T., Zdjelar, V., & Dawson, S. (2021). The truth does not always speak for itself: Subject Behavior-Officer Response reporting of police use of force. *Police Practice and Research*, 22(3), 1241-1258.
- De Croon, J., Kersten, J., Gutlich, M., Pistorius, R., Fonken, R., & van Ostaaijen, J. (2021). Boete of berisping. Waarom je in sommige gemeenten sneller een coronaboete krijgt. Een verkenning.
- Derks, S., Koeleman, M., Rombouts, N., Schouten, D., Sneek, J. & Unk, E. (2012). Uitgaansgeweld in Leiden. Leiden, Nederland: Universiteit Leiden.
- Deveau, L. (2021). Law enforcement agencies' approach to de-escalation: Incorporating a social services perspective. *Journal of Community Safety and Well-Being*, 6(2), 66-70.
- Dijkstra, J.K. & Miedema, S. (2006). Geweld in het publieke domein: ongewoon of onvermijdelijk? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(1), 3-18.
- Di Nota, P. M., & Huhta, J. M. (2019). Complex motor learning and police training: Applied, cognitive, and clinical perspectives. *Frontiers in Psychology*, 1797.
- Dryer-Beers, E., Braddock, R., & Wire, J. (2020). Conflict management: What works and risk factors.
- Dückers, M., Baliatsas, C., Gerbecks, J., & IJzermans, J. (2019). Gezondheidseffecten van blootstelling aan stroomstootwapens (Tasers) in de context van wetshandhaving.
- Dymond, A. (2020). Towards a socio-technical understanding of discretion: a case study of Taser and police use of force. *Policing and society*, 30(9), 998-1012.
- Eikenaar, T. (2017) Politiesubstituut of eigenstandige beroepsgroep?.
- Ellrich, K., & Baier, D. (2016, February). 6. Police Officers as Victims of Violence: Findings of a Germany-wide Survey. In *Representative studies on victimisation* (pp. 139-162). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Engel, R. S., McManus, H. D., & Herold, T. D. (2020). Does de-escalation training work? A systematic review and call for evidence in police use-of-force reform. *Criminology & Public Policy*, 19(3), 721-759.
- Eski, Y. (2018). A fear of coercion and accountability? Security officers and the non-use of force. *Policing and society*, 28(8), 985-998
- Esselink, S.H., Raven, J., Broekhuizen, J. & Driessen, F.M.H.M. (2007). *Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam in 2004 en in 2007*. Utrecht, Nederland: Bureau Driessen.
- Ferwerda, H., Hasselt van N, Ham van T en Voorham, L. (2012). De juiste snaar.
- Fischer, T., & van Reemst, L. (2014). Slachtofferschap in de publieke taak.
- Flight, S., Hartmann, A., Nauta, O., Hulshof, P., & Terpstra, J. (2012). Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast.
- Flight, S. (2019). Evaluatie Pilot Bodycams Politie Eenheid Amsterdam 2017-2018. Politie en Wetenschap.
- Garner, J. H., Hickman, M. J., Malega, R. W., & Maxwell, C. D. (2018). Progress toward national estimates of police use of force. *PloS one*, 13(2), e0192932.
- Giacomantonio, C., Goodwin, S., & Carmichael, G. (2020). Learning to de-escalate: evaluating the behavioural impact of Verbal Judo training on police constables. *Police Practice and Research*, 21(4), 401-417.
- Ham, T. V., Kuppens, J., & Ferwerda, H. (2011). Mobiel cameratoezicht op scherp; Effecten op geweld tegen de politie en het politieproces in beeld. *Report Bureau Beke*.

- Ham, T. V., Ferwerda, H., & Kuppens, J. (2010). Cameratoezicht in beweging. Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie. Arnhem: Buro Beke.
- Hassell, K. D. (2020). The impact of crisis intervention team training for police. *International journal of police science & management*, 22(2), 159-170.
- Henriksen, S. V., & Kruke, B. I. (2020). The force continuum: Prevalence and characteristics of police use of coercive force. *Nordic Journal of Studies in Policing*, 7(1), 5-22.
- Ivanovski, J., & Nedev, A. (2020). Application of restraint devices as a method of protecting the personal safety of the police officers. *Security & Future*, 4(1), 17-19.
- Jacobs, M. J. G., Jans, M. E. W., & Roman, B. (2009). Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek. *IVA beleidsonderzoek en advies*.
- James, L., James, S., & Vila, B. (2018). Testing the impact of citizen characteristics and demeanor on police officer behavior in potentially violent encounters. *Policing: An International Journal*.
- Johnson, C. (2021). Law Enforcement and Citizen's Perception on Police-Worn-Body-Cameras (Doctoral dissertation, Walden University).
- Kaminski, R. J., & Martin, J. A. (2000). An analysis of police officer satisfaction with defense and control tactics. *Policing: An international journal of police strategies & management*.
- Kemper, R., & Ruig, L. D. (2009). Tussen agressiebeleid en praktijk: Aanpak van agressie en geweld in de publieke sector. *Zoetermeer: Research voor Beleid*.
- Knights Jr, S. N. (2021). Ethical Decision-Making Framework in Police Officers' Use of the Force Continuum (Doctoral dissertation, Capella University).
- Koetsveld, R. V., Hartmans, R., Man, A. P. D., & Werven, R. V. (2016). Politiecultuur in beweging.
- Kruize, P., & Gruter, P. (2012). Politie bewapening in perspectief.
- Kutylowski, M. (2020). Recommendations for improving encounters between law enforcement and mentally ill civilians.
- Lakerveld, J. V., Gussen, I., & Paridon, Y. V. (2018). *Visies op de politiefunctie*. Universiteit Leiden-Plato.
- Liebst, L. S., Philpot, R., Heinskou, M. B., & Lindegaard, M. R. (2019). Bystander intervention in street violence: Current evidence and implications for practice.
- Lith, N. (2009), *Escalatie of de-escalatie*. De effecten van de politie op het gedrag van omstanders. Scriptie 2008-2009.
- Meershoek, G., Nap, J., & van Spijk, L. In naam der wat?.
- Meijer, R. F., Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & van den Braak, S. W. (2021). Criminaliteit en rechtshandhaving 2020.
- Meulen, S. van der, Bromlewe, E. & Timmer, J.S. (2013), Evaluatie van de proef met de uitschuifbare wapenstok bij de politie, Veiligheid en Sociale cohesie. Windesheim.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Monitor agressie en geweld 2018, Tweede kamerbrief met als kenmerk: 2018-0000431152, Den Haag, 24 juni 2018
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2017). Kamerbrief Evaluatie Veilige Publieke Taak en borging resultaten VPT: Integer en veilig werken.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Brief aan de burgemeesters inzake de randvoorwaarden voor de pilots en de aanvraagprocedure d.d. 15 juli 2020
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Brief minister JenV aan de toezichthouders omtrent de te houden pilots en de toepassing van de beleidsregels boa's d.d. 15 juli 2020.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Inzet operationele sterkte, Tweede Kamer brief met als kenmerk 2429102, Den Haag 28 november 2018
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Notitie aan het Landelijke Overleg Veiligheid en Politie resp. het Strategisch Beraad Veiligheid (beiden 25 mei 2020)
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ruimte voor vertrouwen in blauw op straat, Tweede Kamer brief met als kenmerk 2438473, Den Haag 10 december 2018

- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer brief Beleidsreactie bij rapport: “Uit Balans” van de Inspectie Justitie en Veiligheid, met als kenmerk 2250643, Den Haag 26 april 2018
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer brief Landelijk beeld jaarwisseling 2019-2020, met als kenmerk 2793286, Den Haag 10 januari 2020
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer brief van 16 december 2019 (kamerstukken TK, 2019-2020, 29 628, nr. 931)
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer brief van 5 juni 2020 (kamerstukken 2019-2020, 29 628, nr. 958)
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Verslag overleg Tweede Kamer 8 juni 2020 (kamerstukken TK, 2019-2020, 29 517, nr. 192)
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Verslag van een schriftelijk overleg d.d. 29 mei 2020 (kamerstukken TK, 2019-2020, 29 628, nr. 947)
- Muller, E.R., Zannoni, M., Ammerlaan, K., Schaap, S., Uildriks, N., van der Varst, L., Ferwerda, H., van Ham, I., van Leiden, I. & Adang, O. (2010). *Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen: Scherpte en alertheid*. Den Haag, Nederland: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Muller, T., & Zeestraten, R. (2015). ‘Agressie in de tram’: Het perspectief van trambestuurders. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 2015(2).
- Naeyé, J. (2010). Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldsituaties. Amsterdam, Nederland: Reed Business, p. 160
- Naeyé, J. (2009). *Belediging en bedreiging van politiemensen*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap; Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Naeyé, J. & Bleijendaal, R. (2008). *Agressie en geweld tegen politiemensen*; Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten. Apeldoorn: Politie en Wetenschap; Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Naeyé (red.), J., Bleijendaal, R.T.A., Brugman, C.M., Drenth, G., van Esveld, A., van der Ham, J., van Heuveln, J.J., Timmer, J.S., Visser, J. & Witzier, E.M. (2006). *Hard én zacht: Geweld in de publiekscontacten van de politieregio Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam, Nederland: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Nash, J. (2018). A Critical Examination of the Police Use of Tasers.
- Nationale Politie, *Jaarwisseling 2019-2020 Landelijk beeld*, Den Haag 7 januari 2020
- Noppe, J. (2016). De discretionaire ruimte bij het gebruik van geweld: hoe kleiner, hoe beter?. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(4).
- Noppe, J., Ledegen, E. & Verhage, A. (2016). ‘Welke rol spelen angst en stress bij politiemensen in gevaarsituaties? *Handboek Politiediensten* (Vol. 115). Deventer, Nederland: Kluwer
- Noppe, J., & Verhage, A. (2017). Using force: experiences of Belgian police officers. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*.
- Nouri, S. (2021). Police use of force at street segments: Do street-level characteristics matter?. *Journal of Criminal Justice*, 77, 101862.
- Odekerken, M. W. A. (2017). *Het incasseren van ongenoegen: deurwaarders en schuldenaren* (Doctoral dissertation, University Utrecht).
- O'Connor, C. D., Koziarski, J., Frederick, T., Kosarolo, K., & Baker, V. (2021). Presenting a uniformed self: Symbols of safety in police auxiliary members' perceptions. *International Journal of Police Science & Management*, 14613557211032614.
- O'Neill, M., de Maillard, J., & van Steden, R. (2022). The enforcement turn in plural policing? A comparative analysis of public police auxiliaries in England & Wales, France, and The Netherlands. *European Journal of Criminology*, 14773708211070203.

- Oliva, J. R., Morgan, R., & Compton, M. T. (2010). A practical overview of de-escalation skills in law enforcement: Helping individuals in crisis while reducing police liability and injury. *Journal of Police Crisis Negotiations*, 10(1-2), 15-29.
- Openbaar Ministerie. Tjong, M.K.T. (2018) Gebruik van handboeien door een BOA. Onderzoek naar de toelaatbaarheid van handboeien voor de op heterdaad aangehouden verdachte op een strafbaar feit buiten het taakgebied van de buitengewoon opsporingsambtenaar.
- Papy, A., Lemaire, E., Robbe, C., & Nsiampa, N. (2019). Police Use of Non-lethal Weapons: Analysis of Real Cases. *Human Factors and Mechanical Engineering for Defense and Safety*, 3(1), 1-10.
- Peeters, R., Ferket, J., & Van Leeuwen, A. D. (2012). Geweld tegen gezagsdragers. Over publieke professionals als spil in de gezagsparadox. T. Janssen, G. van den Brink & R. Kneyber, *Gezagsdragers, Amsterdam: Boom, 2012*, 246-262.
- Roeleveld, W. & Bakker, I., Drost, L.F. & Nap, E.J. (2010). *Slachtoffers van geweld binnen de publieke taak*. Utrecht. Verwey-Jonker Instituut.
- Rohrer, A. J. (2021). Law enforcement and persons with mental illness: responding responsibly. *Journal of police and criminal psychology*, 36(2), 342-349.
- Shjarback, J. A., & White, M. D. (2016). Departmental professionalism and its impact on indicators of violence in police–citizen encounters. *Police quarterly*, 19(1), 32-62.
- Sierra-Arévalo, M. (2019). Technological Innovation and Police Officers' Understanding and Use of Force. *Law & society review*, 53(2), 420-451.
- Sikkema, C. Y., Abraham, M., & Flight, S. (2007). Ongewenst gedrag besproken. *Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak. Amsterdam: DSP-groep*.
- Smit, A. S., Slagmolen, N., & Brepoels, M. (2015). Weerbaarheid onderzocht (2010-2015): Over menselijke processen in het politiewerk. Boom Lemma uitgevers.
- Snippe, J., de Muijnck, J. A., Kamperman, M., & Pieper, R. (2021). Effecten van preventie.
- Staller, M. S., & Körner, S. (2019). Commentary: complex motor learning and police training: applied, cognitive, and clinical perspectives. *Frontiers in Psychology*, 2444.
- Stroshine, M. S., & Brandl, S. G. (2020). The use, effectiveness, and hazards associated with police use of force: The unique case of weaponless physical force. *Police Practice and Research*, 21(6), 591-608.
- Timmer, J. S. (2019). Bewapenen boa's is onlogisch en onverstandig.
- Timmer, J. S., & Cozijn, V. M. (2016). Geweld door politie. *Handboeken Veiligheid*.
- Timmer, J. & Visser, R. (2015). Gepast geweld: Geweld van en tegen de politie in 2010.
- Todak, N. (2017). De-escalation in police-citizen encounters: A mixed methods study of a misunderstood policing strategy (Doctoral dissertation, Arizona State University).
- Ufkes, E. G., Giebels, E., Hilbrands, P., & Vogel, J. (2015). Modellenboek trainingen agressie en geweld in de publieke context.
- Ufkes, E.G., Giebels, E., Literatuurverkenning Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, Ministerie Van BZK, Enschede 2014
- Van der Spek, S. Een dikke huid en een brede rug.
- Van der Torre, E. J., Gieling, M., Bruinsma, M. Y., Jans, M., & Linden, M. (2013). Bedreigen en intimideren van OM-en politiemedewerkers: een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak..
- Van der Torre, E. J., Gieling, M., Tannous, T., Holvast, R., & Van Os, P. (2014). Over de grens. Een empirische studie naar arbeidsgerelateerd geweld tegen politiemensen in werk-en privé-tijd. Amersfoort: Politieacademie.
- Van der Torre, E. J., Gieling, P. J., Dozy, M. C., Van Leeuwen, F. C., & Hamoen, W. (2011). Veilig Politiewerk: De basispolitie over geweldgebruik.
- Van der Torre, E.J., Gieling, P.J., Dozy, M.C., van Leeuwen, F.C., Hamoen, W. (2011). Veilig Politiewerk: De basispolitie over geweldgebruik. Den Haag, Nederland: Boom Lemma.

- Van Middelaar, R. (2013). Eindrapportage Geweldplegers VPT: Onderzoek naar plegers van geweld tegen werknemers met een publieke taak. Utrecht, Nederland: Veiligheidshuis Regio Utrecht.
- Van Oostenbrugge, L. (2019) Onderzoeksrapport..
- van Reemst, L., Fischer, T. F., & Zwirs, B. W. (2014). Reactiekeuzes van politieambtenaren en de kans op geweldsincidenten. *Mens & Maatschappij*, 89(1), 5-31.
- van Reemst, L., Fischer, T., & Zwirs, B. (2013). *Geweld tegen de politie*.
- van Steden, R. (2017). De opsporings-en handhavingstaak van de Nederlandse politie: een kritische reflectie en lessen uit het buitenland. Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Van Stokkom, B., & Terpstra, J. B. (2021). Meer armslag voor Boa's. Volwaardig handhaven in de openbare ruimte. Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief.
- Van Stokkom, B. (2013). Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak: Inzicht en uitzicht. Book Lemma uitgevers.
- Van Uden. A. (2014). State of the art geweld: Aard en omvang, daders, slachtoffers, risicofactoren en aanpak. Apeldoorn, Nederland: Politieacademie.
- Van Vugt, M. & Bogaerts, S. (2007). Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak: Quick Scan. Tilburg, Tilburg University/Intervict.
- Van Zuidam, E. (2010). Programma Veilige Publieke Taak, Witte vlekken analyse. Den Haag, Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Van Zwieten, M., M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2016). *Monitor Veilige Publieke Taak 2016*: Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Veilige Publieke Taak. Leiden, Nederland: TNO.
- Van Zwieten, M., M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2015). *Monitor Veilige Publieke Taak 2015*: Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Veilige Publieke Taak. Leiden, Nederland: TNO.
- Van Zwieten, M., Bakhuys Roozeboom, M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2014). *Monitor Veilige Publieke Taak 2014*: Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Veilige Publieke Taak. Leiden, Nederland: TNO.
- Verschuren, S., Fischer, T. & Zwirs, B. (2011). Slachtofferschap onder treinconducteurs: De rol van sociale informatieverwerking. *Tijdschrift voor Criminologie*, 53(3), 194-213, p. 208
- VeiligheidNL, Cijferrapportage Vuurwerkongevallen jaarwisseling 2019-2020, Amsterdam 2020
- Verhage, A., Noppe, J., Feys, Y., & Ledegen, E. (2018). Force, stress, and decision-making within the Belgian police: the impact of stressful situations on police decision-making. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 33(4), 345-357.
- Visser, R.S.M., & Timmer, J.S. (2015). Ongepast geweld: Onderzoek naar de afwikkeling van geweld tegen dienstverleners in Amsterdam-Amstelland. Amsterdam, Nederland: Vrije Universiteit Amsterdam.
- White, M. D., Mora, V., & Orosco, C. (2021). Exploring Variation in Police Perceptions of De-Escalation: Do Officer Characteristics Matter?. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 15(2), 727-740.
- Wood, J. D., & Watson, A. C. (2017). Improving police interventions during mental health-related encounters: past, present, and future. *Policing and society*, 27(3), 289-299.

Annex I – Verantwoording onderzoeksmethoden

Concretisering van de uitgangspunten

De specifieke dataverzamelmethode(n) zijn nader uitgewerkt op basis van de principes zoals geïntroduceerd in hoofdstuk 2. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- **Brede benadering stakeholders:** In het onderzoek is het gebruik van de korte wapenstok en de effecten vanuit de verschillende niveaus (systeem, organisatie, incident en individueel) en verschillende stakeholders bestudeerd en zijn deze perspectieven met elkaar geconfronteerd. Om deze reden zijn een grote verscheidenheid aan belanghebbenden in de monitor en evaluatie betrokken, zoals werkgevers, politie, OM, boa's (en boa bonden), en ministerie JenV.
- **Principe van data triangulatie:** Om tot een afgewogen oordeel van mogelijke sterktes en knelpunten te komen van het gebruik van de korte wapenstok is het gebruik vanuit verschillende perspectieven bekeken en is de dataverzameling vanuit verschillende onderzoeksmethodieken ondersteund (academische) literatuur; analyse van databestanden; interviews; focus groepen, enquêtes).
- **Metten van ervaring en perceptie:** De evaluatie beschrijft en analyseert zowel de ervaringen met inzet van de korte wapenstok, alsook de perceptie van verschillende betrokkenen van een aantal variabelen. De opzet is gericht op het identificeren en beter begrijpen van de contextuele factoren waarin de korte wapenstok wordt ingezet.
- **Gebruik van vignetmethode/ hypothetische casus:** Bij het bevragen van concrete ervaringen en percepties is niet alleen gevraagd naar de directe ervaring van boa's met een korte wapenstok. Dergelijke inzichten zijn belangrijk, maar leveren op zichzelf niet voldoende verklarende waarde. Daarom zijn boa's met en zonder wapenstok zowel in de beginfase als na afloop van de pilot gevraagd te reflecteren op vier fictieve situaties waarin een korte wapenstok mogelijk een rol kan spelen. Onze aanpak is hierbij geïnspireerd door de 'vignetmethode'. Aan de hand van bewust wisselende kenmerken in de voorgelegde casusbeschrijvingen ontstaat een vollediger beeld over overwegingen van boa's, in plaats van slechts een algemeen oordeel of mening. Voor elk van deze vier fictieve situaties zijn vervolgens lichte variaties in de mate van gevaarstelling voorgelegd, hetgeen resulteerde in 16 verschillende 'vignetten', die de basis vormen voor verdere empirische analyse. We vroegen boa's voor elk van deze vignetten te reflecteren op de meerwaarde van de korte wapenstok, hun gedrag in elke geval, en de eventuele (verwachte) consequenties van het inzetten van de korte wapenstok op de situatie. De resultaten van deze vignettenanalyse zijn in het rapport opgenomen als annex V.
- **Evalueren in gezamenlijkheid met gemeenten:** Gemeentelijke deelname aan de pilot houdt ook in dat de gemeenten (en ook de geselecteerde controle gemeenten) actief bijdragen aan de monitoring en evaluatie. Deze medewerking is essentieel voor een goede monitoring en evaluatie, maar het is ook van belang voor de gemeenten zelf aangezien zij ook lessen willen trekken over welke aanpak werkt in welke context. De betrokkenheid van de gemeenten en de relevante betrokkenen (BenW, politie, OM) betrof in dit onderzoek het volgende:
 - 1) Het verstrekken van informatie over de specifieke gemeentelijke aanpak, overwegingen en gewenste effecten van de gemeentelijke aanpak (gemeentelijke beleidstheorie)
 - 2) Het identificeren van deelnemende boa's en niet deelnemende boa's die wel aan de voorwaarden voldoen (interne controlegroep)
 - 3) Inzicht verstrekken in de registratiesystemen voor incidenten en – waar noodzakelijk voor de evaluatie – de registratiesystemen aanpassen om de juiste informatie vast te leggen

- **Selectie van gemeenten** (niet-deelnemende gemeenten): Een gevarieerde groep van zes gemeenten die niet deelnemen aan de pilot diende als vergelijkingsmateriaal om eventuele bevindingen beter te kunnen interpreteren. Trends die zichtbaar werden in verschillende deelnemende gemeenten konden zodoende worden vergeleken met de aanpak in gemeenten die aan vergelijkbare trends onderhevig zijn, maar hun boa's niet met de korte wapenstok uitgerust hebben. Deze controlegemeenten zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:
 - Een verdeling tussen grootstedelijk (2), stedelijk (2) en landelijke (2) gemeenten
 - Een diversiteit tussen de geselecteerde gemeenten in de mate van inzet van andere verdedigingsmiddelen
 - Een aantal gemeenten die wel een aanvraag voor deelname heeft gedaan maar die niet is gehonoreerd, aangevuld met gemeenten die geen interesse hadden getoond in uitrusting van boa's met de korte wapenstok.
 - Geografische spreiding

Overzicht van het onderzoek en bijbehorende onderzoeksmethodiek

De onderzoeksvragen zoals eerder geformuleerd in hoofdstuk 2 vormen het raamwerk waarbinnen de evaluatie is uitgevoerd. Hieronder staat nader beschreven hoe dit raamwerk de behoefte voor specifieke onderzoeksmethoden voedt.

	Documentstudie	Registratiesys-	Vragenlijsten	Interviews
Analyse taken/ taakuitvoering	X		X	X
Redenen gemeente voor (het afzien van) deelname pilot en onderbouwing veiligheidsrisico's	X			
Aangeboden/ vereiste training voor inzet gewelddsmiddelen	X		X	X
Aanvullende ondersteuning voor inzet gewelddsmiddelen	X		X	X
Registratie (gemeente/ politie) van geweld tegen/door Boa's (incl. klachten over geweldsgebruik)		X		X
Gewelddmeldingen gerapporteerd aan OM (naar aantal, aard, context, gevolg, incl. evt. verklaring voor trends)		X		X
Veiligheidsbeleving onder BOA's (aard van incidenten, samenwerking politie, beschikbare middelen)			X	X
Ervaringen van werkgevers en boa's met de korte wapenstok in specifieke situaties			X	X

Documentstudie

De documentstudie diende ter voorbereiding en structurering van het onderzoek. Aan de hand van inzichten van de wetenschappelijke literatuur zijn hypotheses geformuleerd die vervolgens in de diverse fases van het onderzoek onderwerp van bevraging, besprekingen beschrijving zijn geweest.

Naast dit bronnenonderzoek richtte het documentonderzoek zich ook specifiek op relevante beleidsdocumenten. Dit omvat landelijke documenten, zoals beleidsnota's, kamerstukken, de beschrijving aanpak pilot korte wapenstok boa's, maar expliciet ook documenten op gemeentelijk niveau. Hierbij valt te denken aan vergaderstukken van de gemeenteraad, aanvraagdocumenten van de geselecteerde gemeenten, correspondentie tussen B&W en de gemeenteraad over de inzet van boa's, en overige relevante beleidsdocumenten. In de voorbereidende fase is het onderzoeksteam in contact getreden met de geselecteerde gemeenten om documenten (ambtelijk en politiek) op te vragen met betrekking tot:

- Taken, taakomschrijving van boa's
- Ingekomen klachten naar aanleiding van interventie door boa's (burgerpanels, meldpunt, etc.)
- Lokale beleidsdocumenten met betrekking tot inzet van boa's, ondersteuning voor boa's, ontwikkeling FTE, inclusief doelstellingen, training, etc.
- Onderbouwing veiligheidsrisico's zoals opgenomen in de aanvraag voor deelname aan de pilot
- Overige documentatie gerelateerd aan de aanvraag voor deelname aan landelijke pilot

Waar mogelijk zijn deze documenten opgevraagd en geraadpleegd bij start van het onderzoek. Gedurende de looptijd van de evaluatie is in overleg met de opdrachtgever en de geselecteerde gemeenten de beschikbaarheid van aanvullende relevante (beleids-)documenten gemonitord, en waar nodig betrokken bij de evaluatie. Hiertoe heeft het evaluatieteam met door de opdrachtgever aangewezen contactpersonen op gemeentelijk niveau contact gehouden.

De context waarin het onderzoek is uitgevoerd was turbulent. Daardoor ontstond het gevaar van subjectiviteit en een te grote invloed van de waan van de dag. Om met die roerige omgeving rekening te houden is aandacht besteed aan beschikbare wetenschappelijke literatuur en waar beschikbaar aan eerdere ervaringen uit verwante beroepsgroepen met het invoeren van vergelijkbare geweldsmiddelen. Aan de hand van de literatuurstudie is gezocht naar een meer geobjectiveerd stelsel van uitgangspunten, waartegen de ervaringen in de onderzochte gemeenten kunnen worden afgezet. Deze zijn in de inhoudelijk hoofdstukken als zodanig gepresenteerd.

Raadplegen registratiesystemen

Het feitenonderzoek binnen de evaluatie is met name gevoed door de data uit lokale registratiesystemen van gemeente, politie en toezichthouders. Om optimaal gebruik te kunnen maken van de informatie beschikbaar in deze systemen is contact gelegd met geselecteerde gemeenten, lokale politie-eenheden en OM om afspraken te maken over de levering van gegevens. Het gaat hierbij om zowel gegevens van de tien gemeenten die deelnemen aan de pilots als de zes gemeenten die zijn geselecteerd voor de controlegroep van deze evaluatie (en niet deelnemen aan de pilot).

In overleg met opdrachtgever en het landelijke team dat namens de Politie de pilot volgt, wordt voor iedere VPT-melding (Veilige Publieke Taak) waarbij boa's betrokken zijn ook kwalitatieve informatie gedeeld. Deze kwalitatieve informatie geeft aanvullende informatie over de toedracht en ondernomen actie in ieder incident, en voedde de evaluatie zo met een bijdrage aan contextuele informatie over geweldsincidenten. In overleg met de begeleidingscommissie is echter besloten deze meldingen niet als basis van de evaluatie te gebruiken. Deze meldingen zijn niet consequent in alle deelnemende gemeenten bijgehouden, zijn niet volledig, en bevatten meldingen van boa's in alle domeinen.

In plaats daarvan gebruikt de evaluatie de registratie van het aantal I-8 (geweldstoepassing) meldingen waarbij de korte wapenstok is betrokken. De aantallen, zoals door gemeenten aan de direct-toezicht-houders gedaan, zijn gedurende de looptijd van de evaluatie met het onderzoeksteam gedeeld. Om ook inzicht te krijgen in deze specifieke gevallen is aanvullend bij gemeenten én bij direct toezichthouders aanvullende kwalitatieve informatie opgevraagd over de aard en context van alle 61 gevallen.

We zijn ons bewust van de beperkingen van de geregistreeerde incidentmeldingen, zowel wat betreft kwaliteit als volledigheid. De geregistreeerde gegevens zijn vrij beperkt beschreven en over de registratiediscipline is onvoldoende helderheid. Toch zijn de geregistreeerde incidenten wel als informatiebron benut, uiteraard met alle slagen om de arm die nodig zijn bij de interpretatie daarvan. Zonder de beschikbare gegevens ter zijde te schuiven hebben we geprobeerd door middel van aanvullende gesprekken, dicht op de praktijk van alledag bijdragen aan de ecologische validiteit van de gegevens (authentic, gecontextualiseerd), en tevens door gesprekken met anderen dan boa's (vanuit meer perspectieven en in onderlinge samenhang daarmee) te werken aan de versterking van het onderzoek.

Vragenlijsten

Om op doelmatige en efficiënte wijze de concrete ervaringen en percepties van boa's en hun leidinggevendenden op de diverse aspecten ten aanzien van het gebruik van de korte wapenstok te verzamelen zijn online enquêtes uitgezet onder deze twee doelgroepen. In overleg met de aangewezen contactpersoon binnen elke geselecteerde gemeente heeft het evaluatieteam contactgegevens geïnventariseerd om zodoende respondenten van beide doelgroepen op lokaal niveau te kunnen bereiken. De vragenlijsten zijn uitgezet onder zowel de boa's en werkgevers in de tien deelnemende gemeenten, als in de zes gemeenten in de controlegroep voor de evaluatie.

Aan de hand van de onderzoeksvragen zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2, zijn een aantal elementen in ieder geval bevraagd. Het onderzoek bevatte een enquête van twee rondes.

- In een eerste ronde, aan het begin van de pilot, is informatie verzameld onder boa's en hun werkgevers om een beter begrip te krijgen van de context, bijvoorbeeld ten aanzien van de verschuiving in taken, al dan niet corona-gerelateerd. Het gaat hierbij om aspecten I-IV uit onderstaande tabel.
- De tweede ronde, tegen het einde van de looptijd van de pilot zijn vervolgens de opvattingen van boa's over vergelijkbare vragen opnieuw bevraagd, waarbij waar mogelijk verschillen tussen dragers van de korte wapenstok en niet-dragers zijn geanalyseerd.

	Boa's (start en eindevaluatie)	Werkgevers (bij start van evaluatie)
I. Achtergrond-kenmerken	- Leeftijd, geslacht, werkervaring, opleiding, evt. certificering - Drager van korte wapenstok - Drager van andere verdedigingsmiddelen - Werktijden	- Grootte gemeente - Aantal boa's werkzaam - Deelnemer aan pilot - Beschikbaarheid andere verdedigingsmiddelen
II. Arbeidsomstandigheden	- Beschrijving van taken/ taakomschrijving - Inzet boa's in gemeente - Oordeel ondersteuning door leidinggevenden in taakuitvoering	- Beschrijving van taken/ taakomschrijving - Inzet boa's in gemeente - Oordeel ondersteuning taakuitvoering
III. Veiligheidsbeleving	- Ervaring met agressie en gewelds (verbaal, intimidatie, fysiek geweld) - Ervaring met zwaar geweld - Beschrijving samenwerking politie - Oordeel samenwerking politie - Oordeel adequaatheid van opleiding/ uitrusting - Behoeftes aan aanvullende middelen	- Beoordeling trend geweldsincidenten - Beoordeling trend zware geweldsincidenten - Beschrijving samenwerking politie - Oordeel samenwerking politie - Oordeel adequaatheid van uitrusting - Behoeftes aan aanvullende middelen
IV. Hypothetische situaties	- 4-5 hypothetische situaties (vignetten), met aandacht voor veiligheidsbeleving, verwacht gedrag, en te verwachten uitkomst	
V. Training voor inzet korte wapenstok (alleen deelnemers pilot)	- Kwaliteit van training voor inzet korte wapenstok - Behoeftes aanvullende training	
<i>De volgende aspecten alleen na afloop van de pilot, onder boa's werkzaam in pilot gemeenten</i>		
VI. Resultaten pilot (alleen deelnemers pilot)	- Concrete ervaringen met korte wapenstok - Gevolgen voor bejegening burgers	

Aanpak

Aan de hand van de onderwerpenlijst zoals hierboven gepresenteerd zijn specifieke vragen vastgesteld, die zijn gedeeld met de opdrachtgever en begeleidingscommissie. De definitieve vragenlijst zijn geprogrammeerd in in-house enquête tool (Alchemer: voorheen SurveyGizmo). In samenwerking met de gemeenten is de vragenlijst verspreid onder boa's en hun leidinggevenden. Gerichte reminders zijn verstuurd om de respons te optimaliseren. Alle persoonlijke gegevens zijn behandeld in lijn met de geldende wet- en regelgeving voor persoonsgegevens. Deelnemers aan de vragenlijst is expliciet gevraagd of hun contactgegevens kunnen worden opgeslagen om hen in de tweede vragenlijst ronde opnieuw te benaderen.

Vignetmethode

Binnen de bovengenoemde vragenlijst is binnen sectie IV een aantal concrete casusbeschrijvingen voorgelegd. Voor elke casusbeschrijving is aan respondenten vervolgens gevraagd om aan te geven hoe hij/zij in de beschreven situatie zou handelen (bijv. staande houden, in gesprek gaan, versterking roepen, overig), hoe zij verwachten dat de voorgelegde situatie zich zal ontploegen en wat hun veiligheidsbeleving in een dergelijke situatie zou zijn. De situaties die zijn meegenomen waren realistische beschrijvingen van concrete situaties waar boa's mee te maken hebben.

Een dergelijke aanpak wordt wel 'vignetmethode' genoemd. Uitgangspunt ervan is dat zelfs met een beperkt aantal respondenten de invloed van een relatief groot aantal factoren op gedrag kan worden vastgesteld, door een aantal vignetten (hypothetische situaties) voor te leggen⁷⁴. Dit leent zich goed om te onderzoeken wat de gevolgen zijn van het (al dan niet) uitrusten van boa's met een korte wapenstok voor de veiligheidsbeleving en gedrag van boa's en levert dus meer inzicht dan enkel een directe vraag naar veiligheidsbeleving. De gekozen vignetten beschrijven verschillende situaties, waarop binnen diverse elementen wordt gevarieerd. Door deze vignetten aan respondenten voor te leggen bij de eerste dataverzameling en tegen het einde van de pilot, kon nader onderzocht worden of de respondenten die tijdens de pilot zijn uitgerust met een korte wapenstok dergelijke situaties op een andere manier zijn gaan beoordelen. De vignetmethode maakte het mogelijk om niet alleen de factoren in de hypothetische situaties te variëren, maar juist ook de diversiteit van de achtergrondkenmerken van respondenten mee te nemen (deze zijn namelijk ook bevraagd in de vragenlijst).

De vignetten die zijn voorgelegd in de vragenlijst zijn opgesteld op basis van hypothesen die mede volgen uit het literatuuronderzoek. Daarnaast zijn de hypothetische casusbeschrijvingen van tevoren worden voorgelegd aan een panel van beleidsmakers (boa-adviseur bij de politie, en beleidsmedewerker bij DG Politie), om zodoende te garanderen dat deze een adequate beschrijving zijn van realistische scenario's waar boa's mee te maken krijgen.

Interviews

Naast de vragenlijst en raadpleging van de diverse registratiesystemen op lokaal niveau bestond een groot deel van de dataverzameling uit het voeren van interviews met betrokkenen. Aan de hand van verdiepende 63 interviews is rijke aanvullende informatie verzameld. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gehouden interviews.

	Aantal interviews beginfase	Aantal interviews t.b.v. Evaluatie pilot eind 2021
Oriënterende interviews J&V	4	2
Boa bonden	2	
Interviews werkgevers tien deelnemende gemeenten	2 Online groeps-sessies	20
Interviews direct toezichthouders deelnemende gemeenten		6
Interviews zes controlegroep gemeenten		6
Diepte-interviews boa's op locatie		9
Aanvullende interviews deskundigen	4	
Interview CVOM		1
Interviews arrondissementsparketten		6 + 1 gezamenlijke groepsessie overige arrondissementsparketten
Totaal interviews uitgevoerd	12	51

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld Veenma, K., Batenburg, R., & Breedveld, E. (2004). De Vignetmethode. Een praktische handreiking bij beleidsonderzoek. Tilburg: IVA.

Verdiepende interviews zijn gehouden met de volgende doelgroepen:

- In de beginfase van het onderzoek is contact gelegd met vertegenwoordigers van diverse afdelingen binnen het **Ministerie van Justitie en Veiligheid**, zoals DGPenV, DGRR, en DWJZ. Er zijn individuele interviews gehouden met betrokkenen in het Ministerie, om in meer detail de achtergronden, beleidscontext, eventuele verwachtingen ten aanzien van de pilot in te gaan.
- Individuele interviews zijn gehouden met de **Boabonden** (Nederlandse BOA Bond en Vakbond BOA ACP). Dit stelde de bonden ook in staat om hun zienswijzen ten aanzien van de pilot kenbaar te maken. We zijn ons bewust van de positie die deze stakeholders hebben ingenomen ten aanzien van bewapening, en hebben daarom deze interviews niet alleen gebruikt om deze mening uit te vragen, maar juist ook bredere vragen voor te leggen over de positie van handhavers, eventuele veranderingen in takenpakket en visie naar de toekomst, relatie met politie en eventuele rol van geweldstoepassing in deze context.
- Gedurende de dataverzameling heeft intensief contact plaatsgevonden met deelnemende **gemeenten en de directe toezichthouders (DTH)** verantwoordelijk voor die gemeenten. In aanvulling op de gegevens uit registratiesystemen is met vertegenwoordigers van gemeenten en lokale politie-eenheden worden gesproken, om zo ook in meer detail lokale ervaringen en zienswijzen tot uitdrukking te laten komen. In de voorbereidingsfase is een eerste groepssessie georganiseerd met de deelnemende gemeenten.
- In Mei 2021 is een tweede (extra) tussentijdse gespreksronde georganiseerd met gemeenten om de voortgang te monitoren en de gemaakt afspraken op te frissen.
- Tegen het einde van de pilot is met elk van de gemeentelijke vertegenwoordigers verder gesproken over de lokale aanpak en ervaringen. Aparte interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van werkgeverszijde en de lokale politie-eenheid, hetgeen de onderzoekers in staat stelde om eventuele verschillende ervaringen tussen de kant van de gemeente en politie te identificeren. Deze interviews zijn mede gevoed met informatie uit de registratiesystemen, die als concrete input diende om concrete ervaringen met de korte wapenstok nader toe te lichten. Door duidelijk onderscheid te maken tussen de vraag of situaties gebaat zijn bij het beschikken over een wapenstok enerzijds; en de vraag of die wapenstok dan in handen moet zijn van Boa's anderzijds (of dat Boa's wel, of niet in die situaties moeten komen), hebben we geprobeerd te vermijden dat het onderzoek als vanzelfsprekend afstevende op een conclusie leidend tot invoering van de korte wapenstok. Het gaat primair om de vraag in welke situaties een wapenstok wel of niet werkzaam is.
- Tegen het eind van de pilot zijn ook afzonderlijke interviews opgezet met vertegenwoordigers van elke van de **zes niet-deelnemende gemeenten**. In deze gemeenten is de korte wapenstok niet zijn ingezet door boa's, maar kon wel in interviews worden onderzocht welke alternatieven deze gemeenten overwogen hebben, zoals bijvoorbeeld eventuele veranderingen in takenpakket van boa's. Kortgezegd dienden deze interviews om de bredere trend in kaart te brengen waar ook de deelnemende gemeenten mee te maken kregen, ongeacht de inzet van de korte wapenstok. Ook boden deze interviews de mogelijkheid om de opgedane inzichten van deelnemende gemeenten in perspectief te plaatsen.
- De evaluatie heeft de inzichten van een breed scala van betrokkenen en deskundigen bij elkaar gebracht. De selectie van interviewpartners betekent een nadruk op de veranderende opvattingen over de wapenstok en opvattingen van direct betrokkenen. Om neutraliteit te garanderen voorzag de evaluatie in aanvullende interviews met (academische) experts op dit terrein. Deze interviews dienden om de geïdentificeerde ontwikkelingen in een breder perspectief te kunnen plaatsen.
- Een interview met beleidsadviseurs van het **Parket centrale verwerking van het Openbaar Ministerie** is gehouden in de analysefase aan het eind van de pilot. Doel van deze interviews was

om een bredere blik te garanderen op de verzamelde inzichten en ervaringen van direct betrokkenen op lokaal niveau. Daarnaast hebben we door deze gesprekken ook de cijfers van geweldsmeldingen in perspectief kunnen plaatsen van landelijke trends en ervaringen. Deze interviews dienden met name om eventuele bevindingen beter te kunnen duiden.

- Ook **arrondissementsparketten** zijn expliciet betrokken bij beoordeling van de resultaten van de pilot. Interviews met de toezichthouders zijn gericht geweest op de lokale ervaringen met de pilot. Deze ervaringen konden ook worden gerelateerd aan ontwikkelingen in de meldingen van toegepast geweld door boa's (dreiging van wapenstok, zoals gemeld in de IA8-formulieren). Dergelijke cijfers dienden in deze interviews als gespreksstof om de blik op concrete ervaringen te richten, die dan in meer detail besproken en geduid konden worden. Afzonderlijke interviews zijn gehouden met de zes arrondissementsparketten waarbinnen de tien deelnemende gemeenten vallen (Amsterdam, Den Haag, Limburg, Noord-Holland, Noord-Nederland en Rotterdam). De overige vier arrondissementsparketten zijn via een gezamenlijke (online) groepsessie benaderd, waarin onder meer verschillen in bevindingen tussen verschillende arrondissementen nader zijn verkend.

Met betrekking tot de interviews van elke van bovenstaande doelgroepen zijn vooraf specifieke aandachtspunten geformuleerd. In algemene termen zijn de volgende onderwerpen in de interviews aan bod gekomen:

- Randvoorwaarden pilot, doelstelling
- Redenen voor deelname aan pilot, verwachtingen
- Recente ontwikkelingen in takenpakket boa's
- Arbeidsomstandigheden boa's in gemeenten
- Ontwikkelingen in samenwerking tussen boa's en lokale politie-eenheid
- Behoeftte aan/inzet van alternatieve verdedigingsmiddelen
- Ontwikkelingen in rapportage aan OM en mogelijke verklaringen
- Trends in incidenten en mogelijke verklaringen
- Tevredenheid over inzet verdedigingsmiddelen
- Verwachte/ geobserveerde gevolgen bewapening op bejegening burgers

Diepte-interviews en praktijkervaring

Om dichter op de praktijk te komen van de boa's in samenwerking met hun politiecollega's, en hier ook in meer kwalitatieve zin een beter beeld te krijgen van de overwegingen en concrete ervaringen met de korte wapenstok zijn diepte-interviews gehouden. Oorspronkelijke voornemens om de diepte-interviews te laten volgen door het 'meelopen' met een duo handhavers in hun dienst, hebben we door het geringe aantal voorvallen enerzijds en de Covid-19 maatregelen anderzijds niet kunnen laten plaatsvinden. Wel hebben in 5 gemeenten diepte-interviews plaatsgevonden met een aantal boa's over hun ervaringen binnen de in de registratie systematiek, vastgelegde, of anderszins meegemaakte voorvallen. De ervaring in de gesprekken is geweest dat de gesprekken met boa's echt gingen over hun werk, hun concrete ervaringen, hun zorgen en hun verwachtingen. Uitkomsten van deze kwalitatieve diepte-interviews en concrete ervaringen verrijken de bevindingen zoals afgeleid uit de enquête en hebben mogelijkheden geboden die in perspectief te plaatsen. Daarmee zijn deze geïntegreerd in het rapport. Interviews zijn gehouden met twee afzonderlijke duo's handhavers werkzaam in de gemeenten Haarlem/ Zandvoort. Deze gemeenten waren bijzonder interessant omdat handhavers voor dezelfde werkgever in beide gemeenten kunnen worden ingezet. Zandvoort doet mee aan de pilot en kan handhavers dus uitrusten met de korte wapenstok, terwijl dezelfde handhaver bij dienst in Haarlem hier niet mee is uitgerust. Dit bood een uitgelezen kans om in detail in te gaan op de concrete ervaringen en de verschillen, zowel in eigen gedrag, bejegening door burgers, en soorten situaties

waarin handhavers terecht komen. Daarnaast zijn interviews gehouden met twee handhavers in Amsterdam (G4), twee uit de G40 gemeente Zoetermeer, en twee boa's uit de G150 gemeente Valkenburg en drie boa's uit de G150 gemeente Velsen.

Analyse

De analyse van de verzamelde gegevens omvatte zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve component. De kwantitatieve component kreeg met name gestalte in het analyseren van de enquêtes onder de werkgevers en boa's (boa's met en zonder wapenstok). De kwalitatieve component had de nadruk in de interviews met verschillende belanghebbenden en deskundigen, de analyse van de literatuur en de focusgroepen. Inzichten uit beide componenten voedden elkaar in de dataverzameling en verrijkten de uiteindelijke analyse (datatriangulatie). Deze analyse is verricht met het doel om inzichten op te leveren in de ervaringen met het gebruik van de korte wapenstok op systeemniveau, organisatieniveau, incidentniveau en individueel niveau.

Focusgroepen

De uitkomsten van de analyse zijn voorgelegd aan twee focusgroepen. De bedoeling van de raadpleging van een focusgroepen was het duiden van de gevonden resultaten en te bespreken wat dit kan betekenen voor de toekomstige mogelijke bewapening van boa's. Daartoe is gesproken over de herkenbaarheid van de gevonden resultaten, zowel vanuit praktische ervaring van betrokkenen alsook vanuit wetenschappelijke perspectieven. De bevindingen en aanvullende reflecties zijn verwerkt in de nadere triangulatie van bronnen in de hoofdtekst van de evaluatie.

Om dat doel te verwezenlijken zijn focusgroepen samengesteld uit enerzijds deskundigen en wetenschappers (3), professionals (2) en anderzijds uit bestuurders (7). In de focusgroep bijeenkomsten zijn de deelnemers beknopt geïnformeerd over resultaten van het onderzoek. Uit die resultaten zijn door de onderzoekers, vragen, dilemma's en discussiepunten gedistilleerd waarover met de focusgroepen is gesproken. Daarnaast is met de deelnemers gesproken over de implicaties voor theorie en praktijk van de toekomstige uitrusting van boa's.

Annex II – Geïnterviewde respondenten

SOORT INTERVIEW	LOCATIE	NAAM	DATUM
<i>INTERVIEWS MET TEAMLEIDERS EN CO-ORDINATOREN PILOT-GEMEENTEN</i>	Valkenburg aan de Geul Amsterdam	R. Linkens (teamleider handhavingsteam)	18-05-2021
		F. Pot (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	23-11-2021
		Mw. M. Geelen (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	20-05-2021
			12-01-2022
	Zoetermeer	Mw. O.G. Visser (projectleider pilot)	20-05-2021
		W.S. van den Berg (teamleider handhavingsteam)	09-12-2021
	Zandvoort	Mw. E. Gloudemans (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	25-05-2021
		P. Vogel (projectleider pilot)	08-12-2021
	Velsen	G. Vledder (teamleider handhavingsteam)	18-05-2021
		R. Linnebank (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	03-11-2021
	Alkmaar	W. Eppinga (teamleider handhavingsteam)	14-12-2021
		R. van Roode (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	
	Capelle aan den IJssel	E. Verkijk (teamleider handhavingsteam)	18-05-2021
		Mw. M. van Donge (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	13-12-2021
	Hoorn	Mw. F. van het Kaar (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	18-05-2021
		Mw. S. Groen (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	14-12-2021
<i>INTERVIEWS MET MEDEWERKERS VEILIGHEID EN HANDHAVING CONTROLE GEMEENTEN</i>	Zuidwest Friesland	S. Bakker (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	20-05-2021
		Mw. M. Siemonsma (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	09-12-2021
	Leeuwarden	M. Schellingerhout (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	01-06-2021
		A. Schurer (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	23-11-2021
	Utrecht	S. Manetas (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	17-09-2021
		A. Goedee (teamleider handhavingsteam)	
	Groningen	F. Jansen (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	07-10-2021
		B. Gossen (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	08-10-2021
	Vlissingen Haarlem	W. Alijnse (teamleider handhavingsteam)	19-10-2021
		Mw. E. Gloudemans (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	09-12-2021
<i>INTERVIEW MET OM</i>	Katwijk Parket Centrale Verwerking OM	P. Vogel (beleidsafdeling Toezicht / Handhaving)	
		W. Haasbroek (teamleider handhavingsteam)	04-11-2021
		J. van Leeuwen (Afdelings-hoofd van de afd. Beleid en Strategie van Parket CVOM)	11-11-2021
<i>INTERVIEWS MET ARRONDISSEMENTS-PARKETTEN / TOEZICHT-HOUDERS</i>	Amsterdam centrum	D. van Zalinge (Beleids-adviseur afd. Beleid en Strategie van Parket CVOM)	
	Amsterdam centrum	Mw. T. Mink (toezichthouder)	01-12-2021
	Zoetermeer (Den Haag)	Mw. E. Vitullo (beleidsmedewerker OM)	09-11-2021
	K. van Halderen (toezichthouder)		
	Valkenburg aan de Geul (Limburg)	H. Lucassen (toezichthouder)	11-11-2021

<i>OVERIGE ARRONDISEMENTS-PARKETTEN (TEGELIJK)</i>	Alkmaar, Hoorn, Velsen, Zandvoort (Noord-Holland)	Mw. L. Prins (toezichthouder)	15-11-2021
	Leeuwarden (Noord-Nederland)	H. Halbersma (toezichthouder)	09-11-2021
	Capelle aan den IJssel (Rotterdam)	Mw. J. Dieleman (toezichthouder)	08-12-2021
	Oost-Brabant	Mw. C. Vanlaer (beleidsmedewerker OM) Mw. D. van der Kolk (beleidsmedewerker OM)	30-11-2021
	Zeeland-West Brabant	Mw. N. El Maach (beleidsmedewerker OM)	30-11-2021
<i>INTERVIEWS MET DIRECT TOEZICHTHoudERS</i>	Alkmaar, Hoorn, Velsen, Zandvoort (Noord-Holland)	G.J. Molenaar (direct-toezichthouder)	15-11-2021
	Zoetermeer (Den Haag)	R. Meulmeester (direct-toezichthouder)	09-11-2021
	Amsterdam centrum	J. Geurs (direct-toezichthouder) F. Hoogeveen (direct-toezichthouder)	08-11-2021
	Capelle aan den IJssel (Rotterdam)	C. van Lien (direct-toezichthouder)	08-12-2021
	Valkenburg aan de Geul (Limburg)	R. Geraerts (direct-toezichthouder)	06-11-2021
	Leeuwarden en Zuidwest Friesland (Noord-Nederland)	R. de Jong (direct-toezichthouder)	09-11-2021
		R. Kuin (Voorzitter Nederlandse Boa Bond)	13-04-2021
		R. Gerrits (Voorzitter vakbond BOA-ACP)	14-04-2021
	Valkenburg aan de Geul	R. Kolston (handhaver)	23-11-2021
	Amsterdam	J. Jongen (handhaver)	23-11-2021
<i>INTERVIEWS MET BOA BONDEN</i> <i>DIEPTE-INTERVIEWS BOA'S</i>		Mw. K. Hut (handhaver)	27-01-2022
		M. Krom (handhaver)	27-01-2022
	Zoetermeer	W. Klapwijk (handhaver)	06-12-2021
		R. Bouwmeester (handhaver)	06-12-2021
	Haarlem / Zandvoort	J. Noordermeer (handhaver)	16-11-2021
		Mw. S. Jansen Hebert (handhaver)	16-11-2021
	Velsen	N. de Graaf (handhaver)	26-11-2021
		R. Klijnsoon (handhaver)	26-11-2021
		E. Wolteeus (handhaver)	26-11-2021
	Experts	S. Flight (Onderzoeker en adviseur criminaliteit en veiligheid)	06-10-2021 10-11-2021
<i>VOORBEREIDENDE INTERVIEWS MET EXPERTS</i>		O. Adang (Lector Openbare Orde & Gevaarbestuur en bijzonder hoogleraar Universiteit Groningen)	05-10-2021 05-10-2021

<i>DEELNEMERS FOCUSGROEPEN MET EXPERTS</i>	<i>Deelnemers</i>	J. Timmer (Politie socioloog Vrije Universiteit Amsterdam)	
		Mw. M. Abraham (Senior onderzoeker DSP)	
		Mw. M. Abraham (Senior onderzoeker DSP)	24-01-2022
		E. Bervoets (Criminoloog en veiligheidskundige)	
		J. Speetjens (adviseur BOA/Korpscheftaken bij de Nationale Politie)	
		Mw. A. Smit (lector Weerbaarheid, Politieacademie)	
<i>DEELNEMERS FOCUSGROEPEN MET BESTUURDERS</i>		J. Matthys (Universitair Docent, Universiteit Leiden)	24-01-2022
		T. Koklu (Hoofd Operatiën-Lid Eenheidsleiding Politie Den Haag)	
	Vlissingen	A.R.B. van den Tillaar (Burgemeester)	19-01-2022
	Capelle aan den IJssel	P. Oskam (Burgemeester)	19-01-2022
	Zoetermeer	M.J. Bezuijen (Burgemeester)	20-01-2022
	Leeuwarden	S. van Haersma Buma (Burgemeester)	21-01-2022
	Zandvoort	D. Moolenburgh (Burgemeester)	20-01-2022
	Haarlem	J. Wienen (Burgemeester)	21-01-2022
	Zuidwest Friesland	M. de Man (Wethouder)	21-01-2022
	Velsen	F. Dales (Burgemeester)	28-01-2022

Annex III – Voorwaarden voor deelname aan pilot



Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de burgemeesters van de gemeenten met boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I)

I.a.a. de (direct) toezichthouder en VNG

Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's
Portefeuille Politieel Beleid
en Taakuitvoering/ PBO

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 15 juli 2020

Onderwerp Pilot korte wapenstok voor boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I)

Ons kenmerk
2967734

In reactie op het maatschappelijk en politiek debat over de veiligheid van boa's bij hun taakuitoefening en het vraagstuk over de bewapening van boa's in de openbare ruimte, is in de Kamerbrief van 5 juni jl.¹ aangekondigd dat zal worden gestart met een pilot waarin boa's² in de openbare ruimte voor een afgebakende periode de beschikking krijgen over de korte wapenstok. Het verzoek tot deelname aan de pilot wordt gedaan door de gemeente, met instemming van de lokale driehoek. In deze brief worden de voorwaarden geschetst voor de pilot. Deze brief is aan u geadresseerd, omdat in uw gemeente boa's in de openbare ruimte werkzaam zijn.

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

(nieuw) AMvB bewapening en uitrusting boa / Pilots/ (huidige) Beleidsregels boa
Zoals in de Kamerbrief van 5 juni jl. aangegeven wordt thans gewerkt aan een algemene maatregel van bestuur (AMvB) over de bewapening en uitrusting van boa's, waarin een aantal zaken zal worden gewijzigd dan wel verduidelijkt voor boa's. Vooruitlopend op de AMvB zal in een aantal gemeenten worden gestart met een pilot, waarin het mogelijk wordt boa's in de openbare ruimte tijdelijk voor (de duur van) de pilot een korte wapenstok toe te kennen.

Gedurende de pilot zal op onderdelen alvast in de geest van de nieuw te ontwerpen AMvB worden gewerkt, zodat de opgedane ervaringen en evaluatie van de pilot als input kunnen dienen voor de AMvB. Het huidige beleid en bijbehorend kader, beschreven in de Beleidsregels boa, blijven van toepassing en op onderdelen zullen specifiek voor de (duur van de) pilot aangepaste voorwaarden worden toegepast, die o.a. betrekking hebben op opleiding, training en geweldgebruik, zoals nader beschreven in (de bijlage bij) deze brief.

Eén van de aangepaste voorwaarden voor de pilot betreft een andere invulling van het noodzaakcriterium, waardoor aan domein I boa's een korte wapenstok kan worden toegekend die daar anderszins, na de gebruikelijke toepassing van

¹ Tweede Kamer, 29628, nr. 958

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/Urievedl_fey6n0g/detail?id=2020Z10267&did=2020D22267

² Boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I), die zijn ingehuurd kunnen niet meedoen met de pilot, zie BBO onder 6.2 "De ingehuurde boa heeft maximaal de beschikking over de politiebevoegdheden als bedoeld in artikel 7, eerste, derde en vierde lid, van de Politiewet 2012 en over handboeien".



het noodzaakcriterium, geen aanspraak op zouden kunnen maken. Meer concreet zal aan de toezichthouders worden gevraagd het criterium waarbij de verzoeker dient aan te tonen dat sprake is van een toename van het aantal geweldsincidenten, buiten beschouwing te laten in de beoordeling van de pilotaanvraag.³

In de bijlage treft u de aanvraagprocedure en voorwaarden aan voor de pilot. Deze brief en de bijlage gelden voor de pilot uitdrukkelijk als het aanvullende kader bij de bestaande Beleidsregels boa.

Verlenging reeds afgegeven toestemming korte wapenstok

Mede op advies van de politie en het OM, heb ik besloten de toestemming voor bestaande situaties waarin boa's in de openbare ruimte thans de beschikking hebben over een korte wapenstok, in beginsel te verlengen indien een gemeente met instemming van de lokale driehoek hierom verzoekt. Dit betreft dus de gemeenten die niet in aanmerking komen voor de pilot, omdat er reeds boa's werkzaam zijn die zijn toegerust met een korte wapenstok. Zoals gebruikelijk dient het verlengingsverzoek te worden ingediend voorafgaand aan het verstrijken van de toestemming. Wat betreft de termijn van de verlenging is het opportuun de verlenging van de reeds afgegeven toestemmingen synchroon te laten lopen met de duur van de pilot, namelijk voor de duur van één jaar. Zo kan bij de evaluatie van de pilot over hetzelfde tijdsbestek een goede vergelijking worden gemaakt van het gebruik van de wapenstok.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus



³ Zie Beleidsregels boa onder 3.2 (d) (criteria toekenning bevoegdheden):

"d. In welke frequentie en mate hebben zich in het verleden situaties voorgedaan waarbij bewapening wenselijk was geweest? Indien sprake is van een toename van het aantal gevallen dat de boa met geweld wordt geconfronteerd waarbij de aanwezigheid van enig geweldsmiddel wenselijk zou zijn geweest, kan een geweldsmiddel worden toegekend".



Bijlage: Aanvraagprocedure, voorwaarden en monitoring pilot

Aanvraagprocedure

Verzoek tot deelname aan de pilot:

- De gemeente die mee wenst te doen aan de pilot stelt, met instemming van de lokale driehoek en positief advies van de toezichthouders, een verzoek op dat voldoet aan het kader beschreven in de Beleidsregels boa (met uitzondering van de eis dat aangetoond moet worden dat sprake is van een toename van het aantal geweldsincidenten), waarin het criterium van mogelijke veiligheidsrisico's voor de boa bij de taakuitvoering gewogen en degelijk onderbouwd wordt.
- De verzoekende gemeente dient aan de hand van een veiligheidsplan risico's in relatie tot de taken en omstandigheden van boa's in kaart te brengen en erop toe te zien dat boa's niet worden ingezet op plaatsen, tijdstippen en in situaties met een voorzienbaar verhoogd veiligheidsrisico, zoals bij optreden tegen concentraties van grote groepen mensen en laat in de nacht in horeca gebieden.
- Daarbij zet de verzoekende gemeente de concrete afspraken over samenwerking tussen boa's en de politie uiteen in een handhavingsarrangement. Hierin worden afspraken vastgelegd over eventuele gezamenlijke acties, toegang tot het politiebureau, gezamenlijke briefings, informatie-uitwisseling en het overbrengen van aangehouden verdachten.
- Voorts dient in het verzoek te worden opgenomen het gewenste aantal boa's voor de toerusting met de korte wapenstok en dient te worden beschreven wat de aard van de werkzaamheden is van deze boa's.
- Het verzoek tot deelname aan de pilot kan, zoals gebruikelijk, worden ingediend bij dienst Justis. Het verzoek moet digitaal (per E-mail) worden ingediend onder vermelding van "pilot korte wapenstok". Het E-mailadres dat hiervoor gebruikt dient te worden is: pilot.korte.wapenstok@justis.nl

Selectie:

- Een pilot is per definitie begrensd in tijd en omvang. De deadline voor het indienen van een verzoek tot deelname aan de pilot is gesteld op 15 september 2020. De pilot zal worden uitgevoerd voor de duur van één jaar vanaf de start van de pilot. Het is voorstelbaar dat de exacte startdatum van de pilot zal verschillen in de geselecteerde gemeenten, e.e.a. afhankelijk van de snelheid waarmee door de respectievelijke gemeenten kan worden voldaan aan de gestelde voorwaarden voor de pilot, zoals hierboven uiteengezet. De start van de pilot dient in ieder geval in het najaar 2020 plaats te vinden.
- Voor de uitvoering zal worden gekozen voor een landelijke spreiding van de pilot in tien gemeenten, met een evenredige verdeling over grootstedelijk, stedelijk en landelijk gebied waar boa's nog niet de beschikking hebben (gehad) over de korte wapenstok.
- De korte wapenstokken waarvan een gelimiteerd aantal (ca. 200 stuks) beschikbaar is en die in beheer is van de politie, zal door de politie beschikbaar worden gesteld en verdeeld over de tien door de selectiecommissie aangewezen gemeenten waar de pilot zal worden uitgevoerd. Uitgangspunt is dat boa's de korte wapenstokken na afloop van de pilot weer inleveren.



- Een selectiecommissie buigt zich over de afzonderlijke verzoeken, en doet daarbij een aanbeveling aan mij over de selectie van een beperkt aantal gemeenten voor uitvoering van de pilot. Uiteindelijk beslis ik na een marginale toets, door tussenkomst van de dienst Justis, over de toekenning van de korte wapenstok in het kader van de pilot.
- Van de gemeenten die zich hebben aangemeld voor de pilot, maar niet zijn geselecteerd als pilotgemeente, kan een aantal gemeenten worden gevraagd te participeren in het kader van de monitoring en evaluatie van de pilot. Zo kan worden vergeleken of, en zo ja in welke mate, de beschikking over de korte wapenstok invloed heeft op de veiligheid van boa's in de ene gemeente ten opzichte van de gemeenten waar boa's niet de beschikking hebben over de korte wapenstok.

Voorwaarden

Opleiding en training

- Wanneer een gemeente wordt aangewezen als pilotgemeente kan aldaar het proces van (aanvullende) opleiding en training met de korte wapenstok door de betreffende boa's worden gestart. Vanzelfsprekend geldt ook voor de pilot dat de boa's die onderdeel vormen van de pilot dienen te voldoen aan de vereiste opleiding en training. Hierbij geldt o.a. een minimaal opleidingsniveau MBO-3 (Handhaving, Toezicht en Veiligheid) met minimaal 1 jaar praktijkervaring.
- Voorts dient te zijn voldaan aan certificering conform RTGB-vereisten, certificering op parate kennis van de ambtsinstructie en bekendheid met de verantwoordingssystematiek in relatie tot registratie van geweldgebruik.
- Daarnaast dient de opleiding en training van de boa gericht te zijn op de beginselen van professionaliteit, bekwaamheid, proportionaliteit, subsidiariteit en de-escalerend optreden. Hiertoe is een praktijkgerichte bijscholing van boa's voor de pilot verplicht.
- De boa's die deelnemen aan de pilot dienen op bovengenoemde eisen te zijn geselecteerd en getoetst.
- Tot slot zal voorafgaand aan de start van de pilot, door de direct toezichthouder, geverifieerd worden of de boa die zal deelnemen aan de pilot voldoet aan voornoemde vereisten en aan het vereiste van betrouwbaarheid.

Geweldgebruik

- Bij het gebruik van een geweldsbevoegdheid, verdient de inzet van het minst zware middel de voorkeur. Daarnaast is het belangrijk boa's te voorzien van voldoende middelen in het kader van hun veiligheid. In het kader van de pilot gaat derhalve de voorkeur ernaar uit naast de korte wapenstok tevens (door de werkgever van boa's) een bodycam uit te reiken. Dit middel kan o.a. door de mogelijke preventieve werking ervan de veiligheid van de boa vergroten.
- Op 1 juli jl is een wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren van kracht geworden. Hierin zijn nieuwe eisen ten aanzien van registratie (zie daarvoor ook het besluit geweldsregistratie) en beoordeling van geweld van kracht geworden. Deze gelden ook voor boa's in uw gemeente. Wanneer uw boa's in het kader van deze pilot worden uitgerust met een korte wapenstok verdient het de aanbeveling om afspraken te maken met



de politie over de contacten met de hulpofficieren van justitie die de geweldsregistratie en beoordeling moeten verzorgen.

Monitoring pilots

- De pilot zal tot slot worden gemonitord en de resultaten van de monitoring zullen in de algehele evaluatie van de pilot worden betrokken bij de inhoudelijke vormgeving van de AMvB over bewapening en uitrusting van boa's. De criteria voor de monitoring en evaluatie van de pilot zullen nader worden bepaald.

Annex IV - Beantwoordingsgegevens enquêtes boa's

	APRIL 2021		DECEMBER 2021	
	Aantal respon- denten	% van aange- schreven boa's	Aantal respon- denten	% van aange- schreven boa's
ALKMAAR	21	70%	16	53%
AMSTERDAM	26	79%	22	59%
CAPELLE	7	54%	11	85%
HAARLEM / ZAND- VOORT	37	95%	27	82%
HOORN	12	80%	9	69%
LEEUWARDEN	22	85%	19	76%
SW FRYSLAN	13	68%	15	88%
VALKENBURG	6	60%	9	90%
VELSEN	8	80%	11	85%
ZOETERMEER	17	71%	18	75%
TOTAAL PILOT	169	77%	157	73%
GRONINGEN	13	87%	7	50%
KATWIJK	12	86%	13	93%
TILBURG	14	88%	11	69%
UTRECHT	9	47%	15	63%
VLISSINGEN	6	60%	7	70%
TOTAAL CONTROLE	54	73%	53	68%
TOTAAL RESPON- DENTEN	223	76%	210	72%

Annex V - Gedetailleerde uitkomsten vignettenmethode

In de online enquête is een aantal concrete casusbeschrijvingen voorgelegd aan boa's. Voor elke casusbeschrijving is aan respondenten vervolgens gevraagd om aan te geven wat hun veiligheidsbeleving in een dergelijke situatie zou zijn, hoe hij/zij in de beschreven situatie zou handelen (bijv. staande houden, in gesprek gaan, versterking roepen, overig), en tot slot hoe zij verwachten dat de voorgelegde situatie zich zal ontploffen.

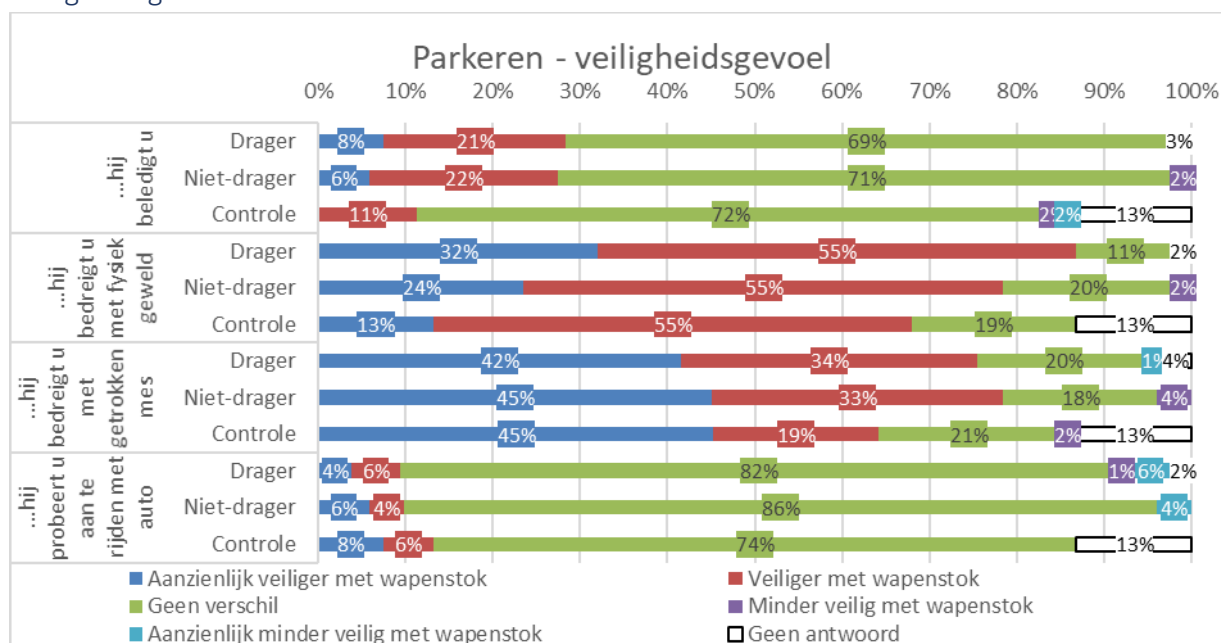
De vragen zijn gesteld aan alle respondenten, dus zowel de dragers, als niet-dragers van de korte wapenstok. In de vragenlijst is expliciet aangegeven dat elk van de voorgelegde scenario's veronderstelt dat de respondent in de betreffende casus is uitgerust met de korte wapenstok.

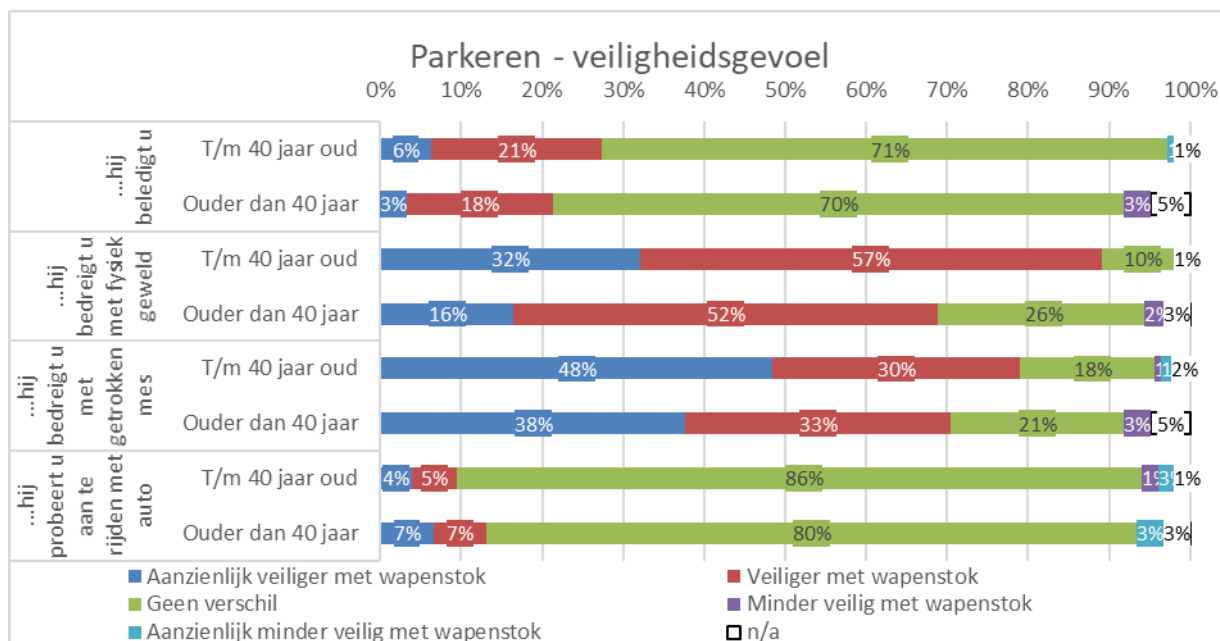
Situatie 1: Foutparkeerder

Tijdens uw parkeerdienst met uw collega in de ochtend beboet u een foutparkeerder. Deze verzet zich tegen de bekeuring en....

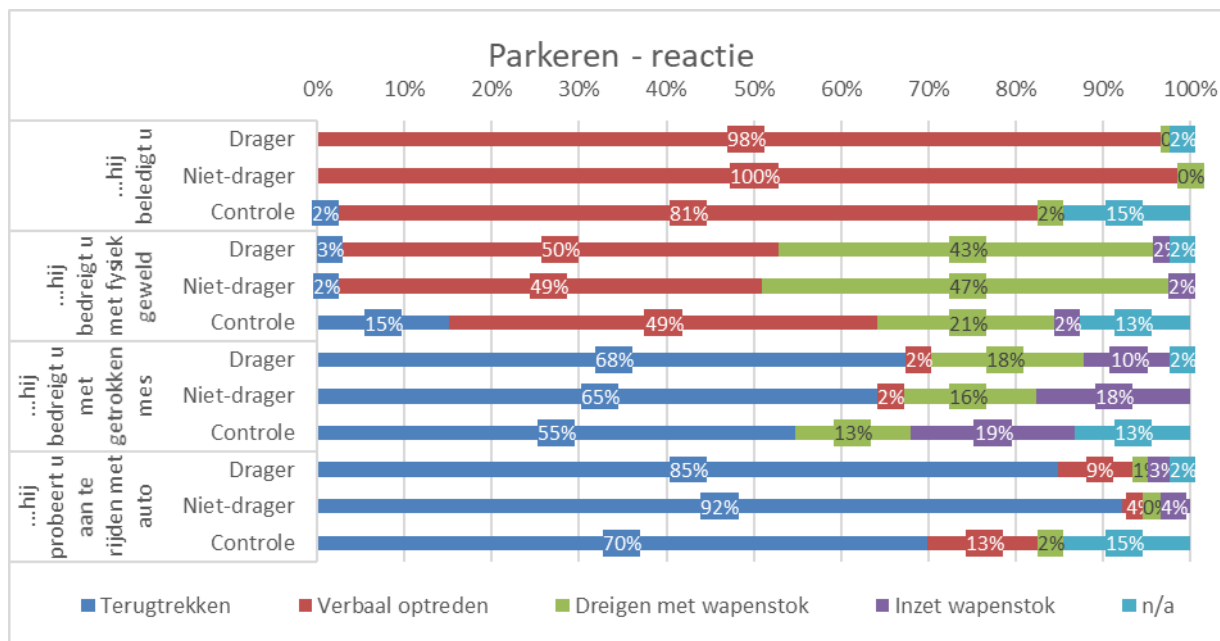
- ...hij beledigt u
- ...hij bedreigt u met fysiek geweld
- ...hij bedreigt u met getrokken mes
- ...hij probeert u aan te rijden met auto

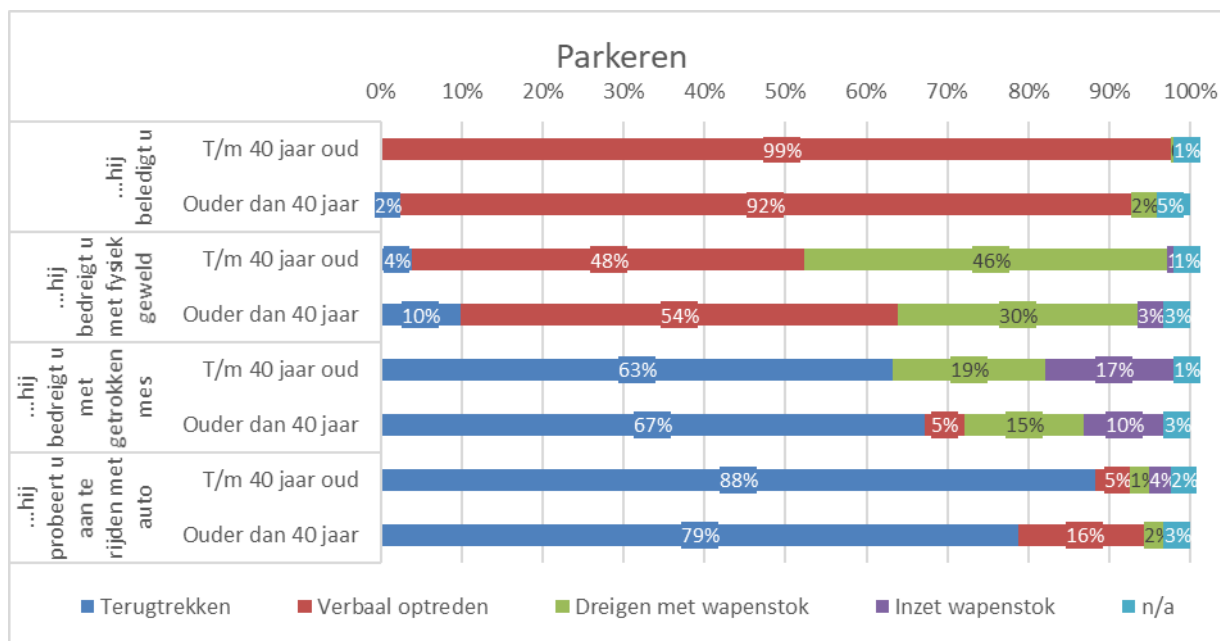
Veiligheidsgevoel



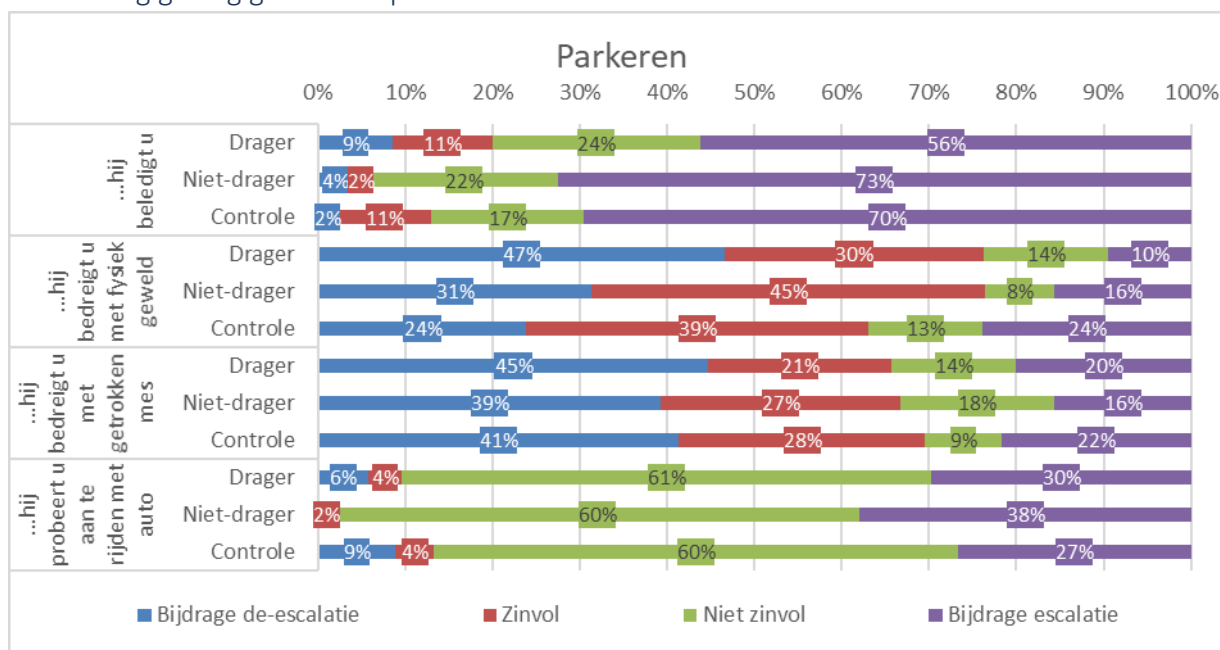


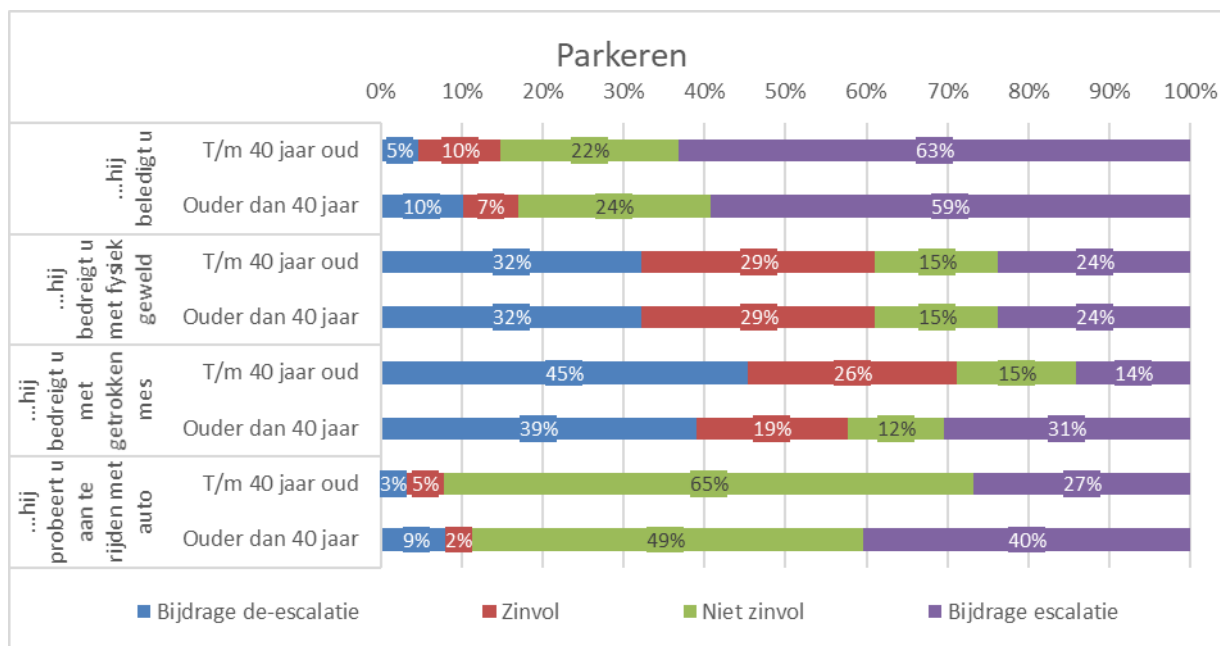
Uw reactie





Inschatting gevolg gebruik wapenstok



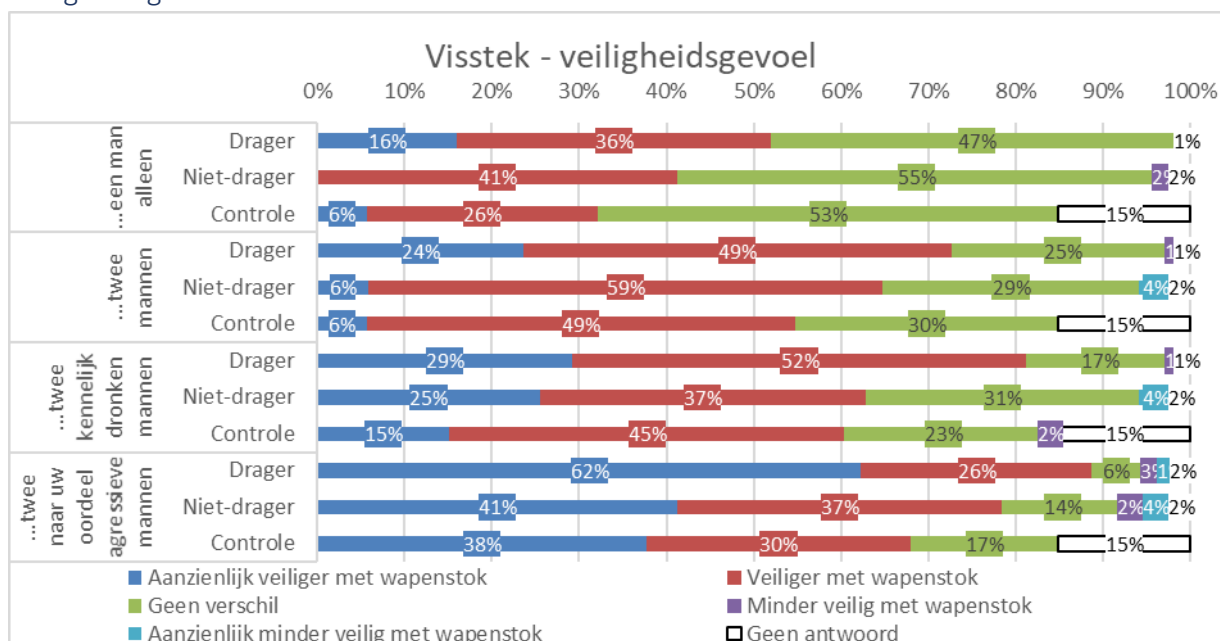


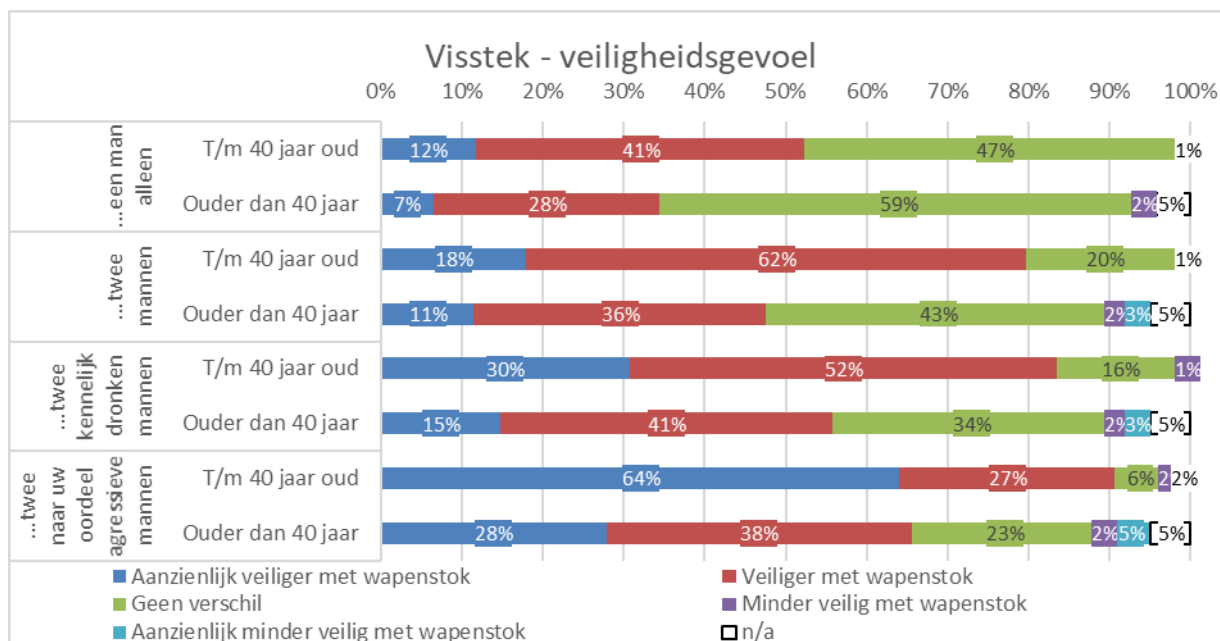
Situatie 2: Visstek

Bij een avondronde met uw collega treft u op een afgelegen visstek een ongewenst nachtverblijf met luide muziek. Uw bevel aan aanwezige(n) om de locatie te verlaten wordt niet opgevolgd en een woordenwisseling volgt. Het gaat hierbij om...

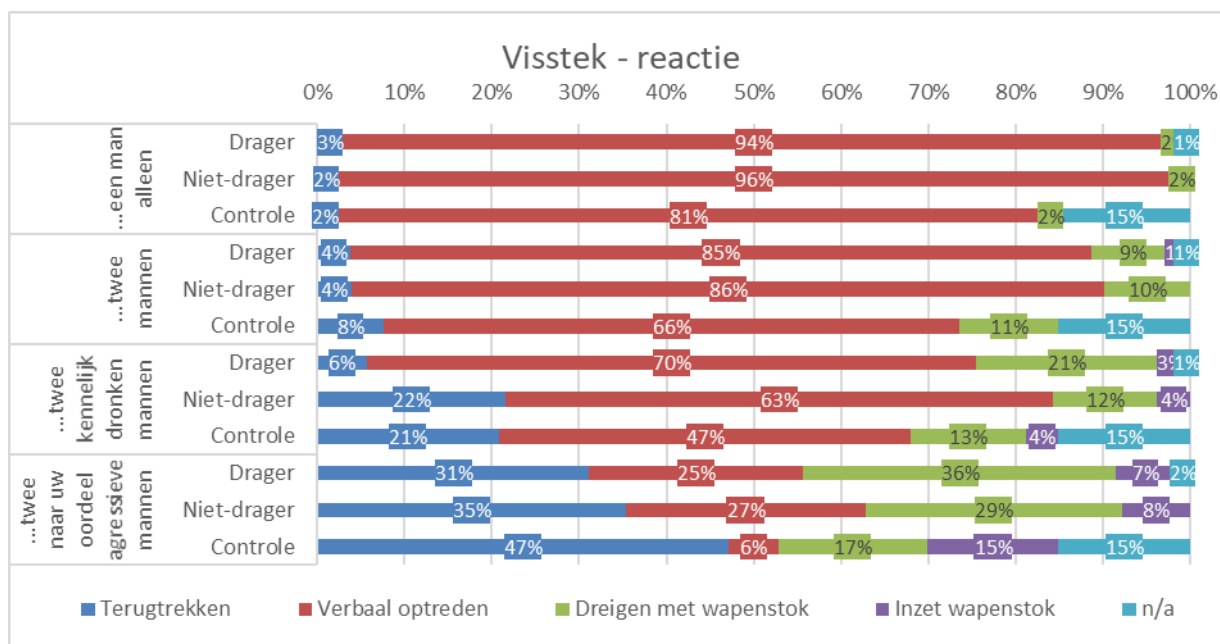
- ...een man alleen
- ...twee mannen
- ...twee kennelijk dronken mannen
- ...twee naar uw oordeel agressieve mannen

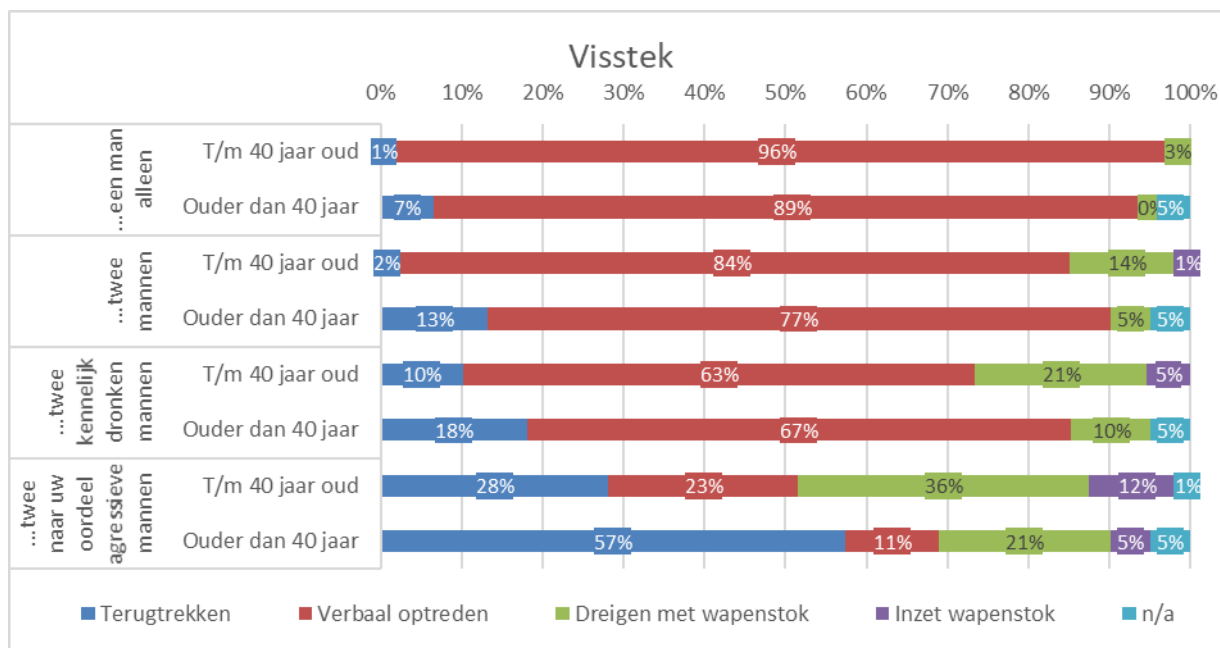
Veiligheidsgevoel



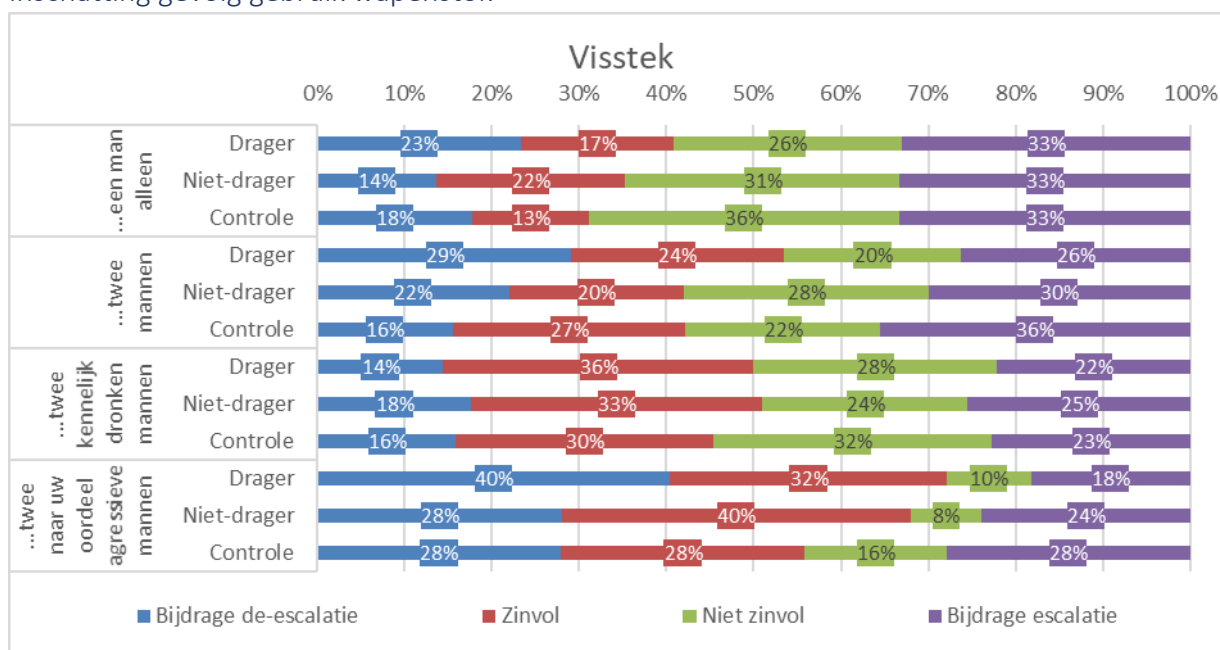


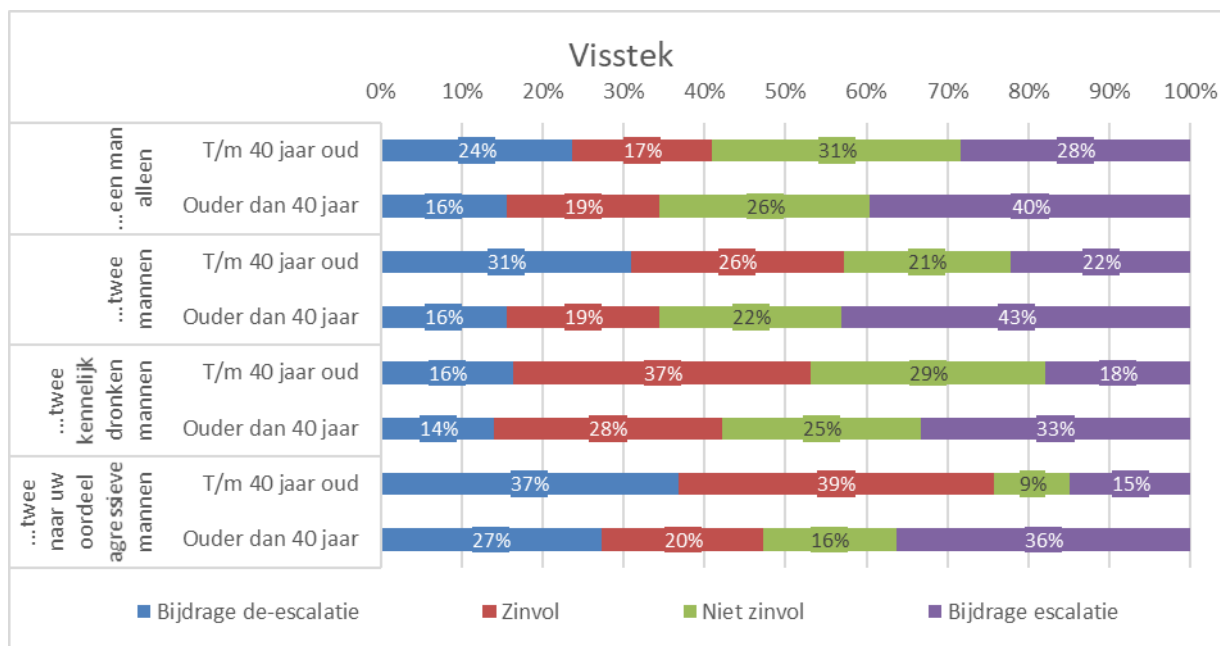
Uw reactie





Inschatting gevolg gebruik wapenstok



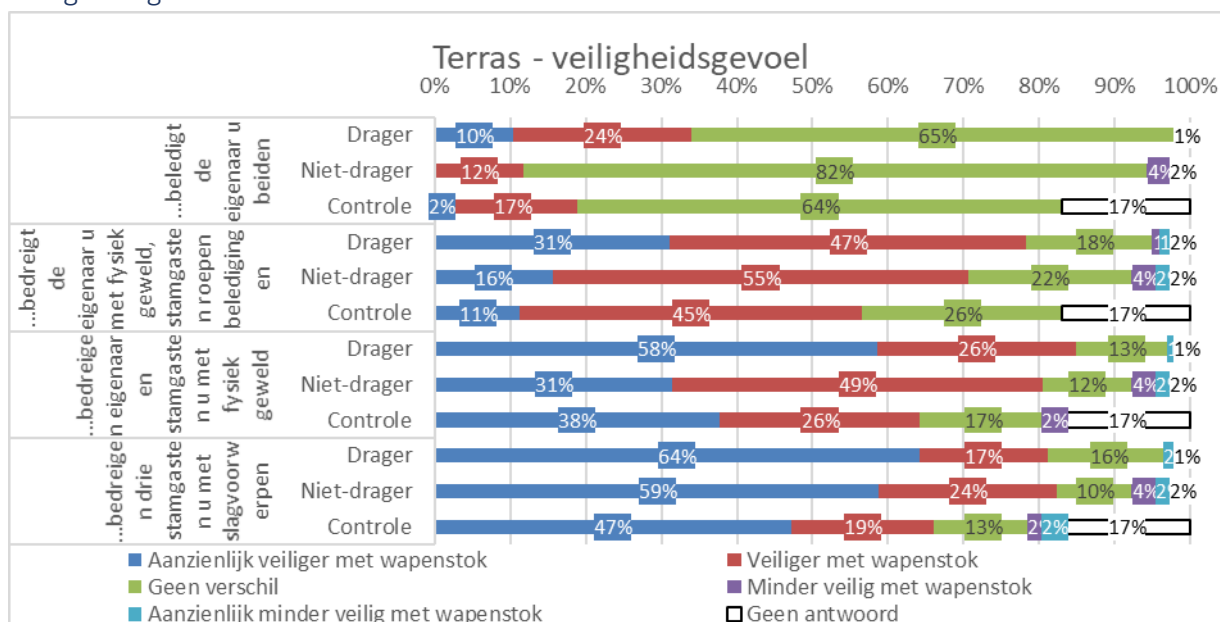


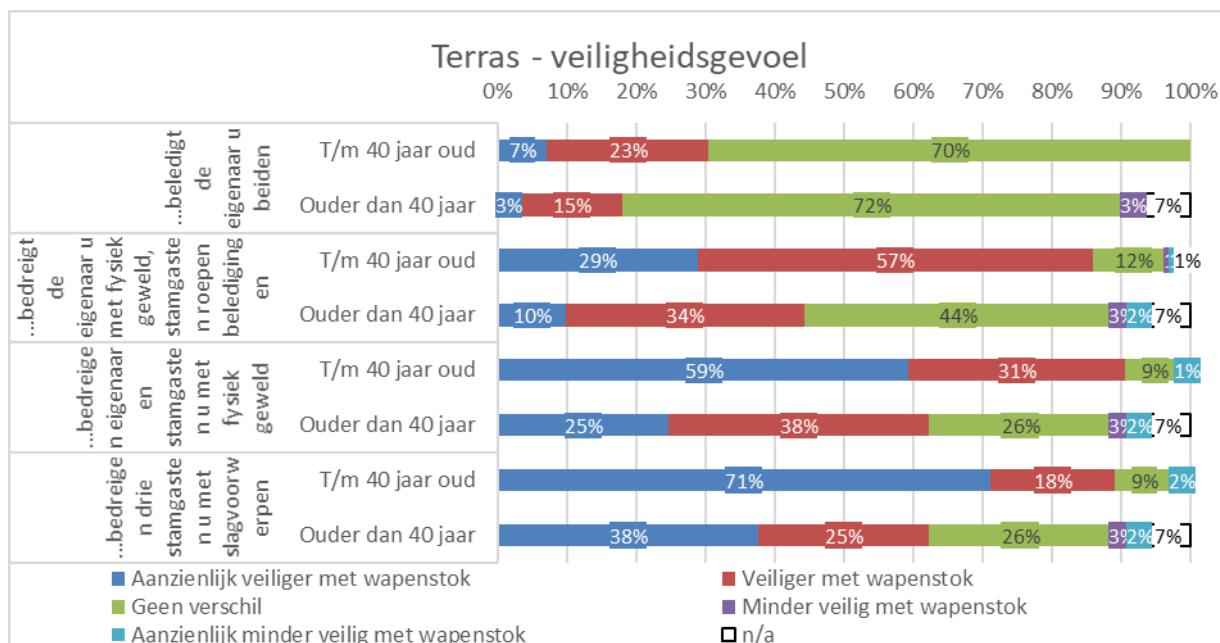
Situatie 3: Terrasvergunning

In de zomer heeft een café zonder vergunning een ruim buitenterras in de openbare ruimte opgezet. Enkele dagen geleden heeft u de eigenaar al gewezen op de overtreding, en nu treft u op een middagronde met uw collega nogmaals deze situatie aan. Er zijn zes (kennelijk vaste) gasten aanwezig. Wanneer u dichterbij komt...

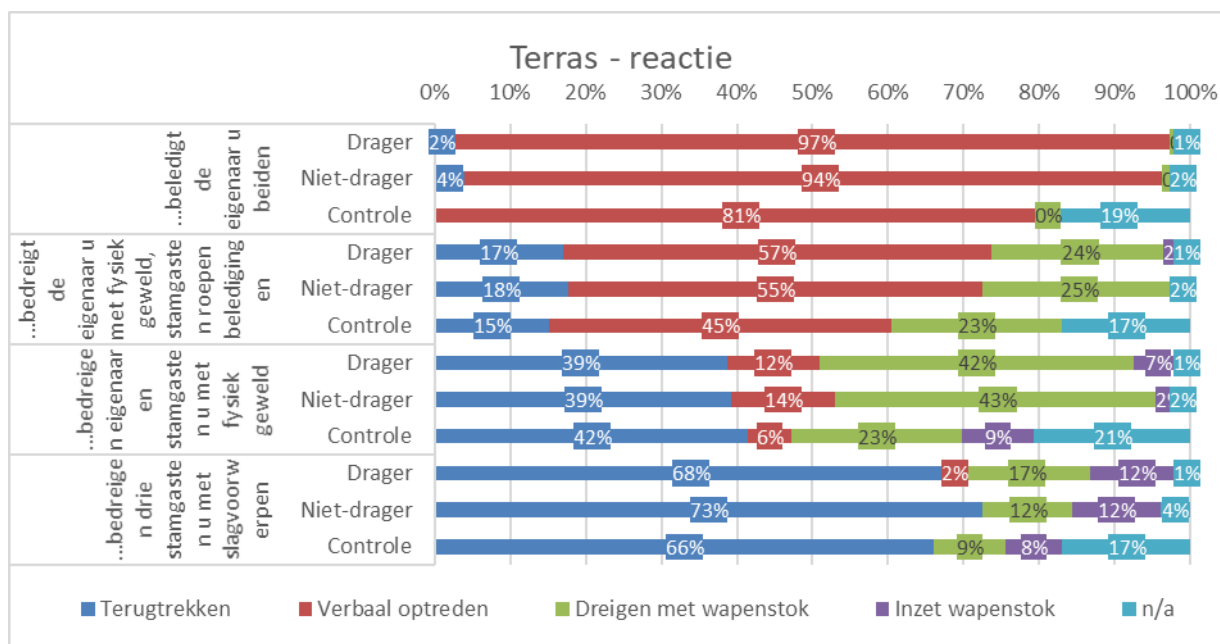
- ...beledigt de eigenaar u beiden
- ...bedreigt de eigenaar u met fysiek geweld, stamgasten roepen beledigingen
- ...bedreigen eigenaar en stamgasten u met fysiek geweld
- ...bedreigen drie stamgasten u met slagvoorwerpen

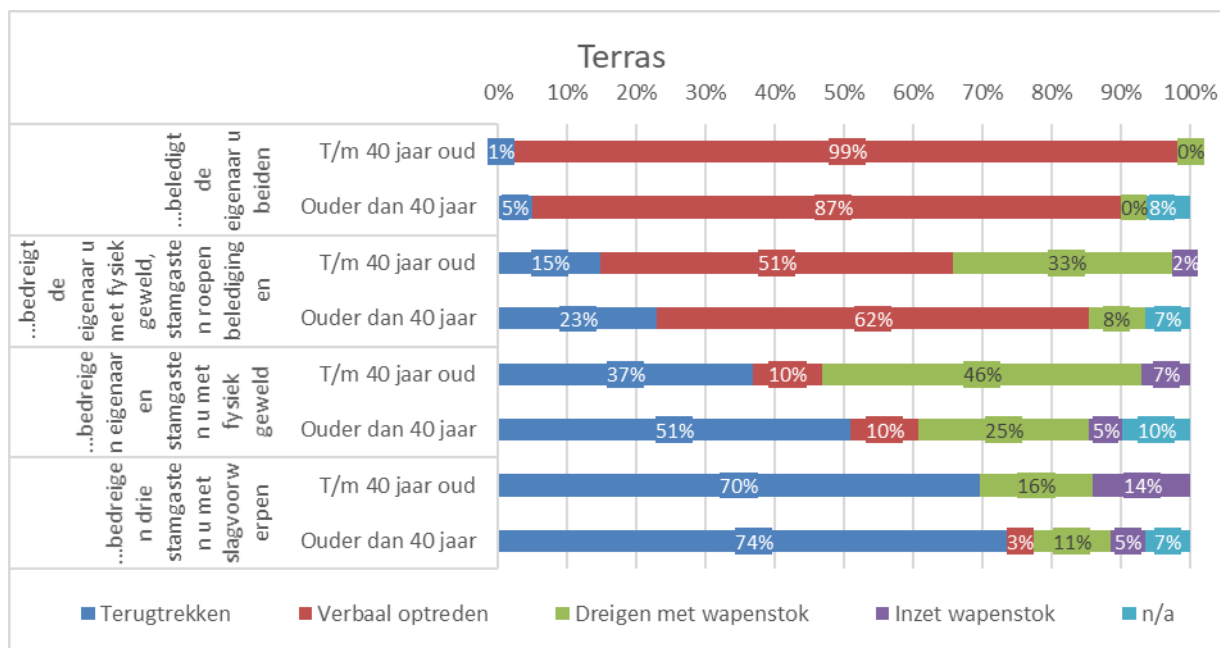
Veiligheidsgevoel



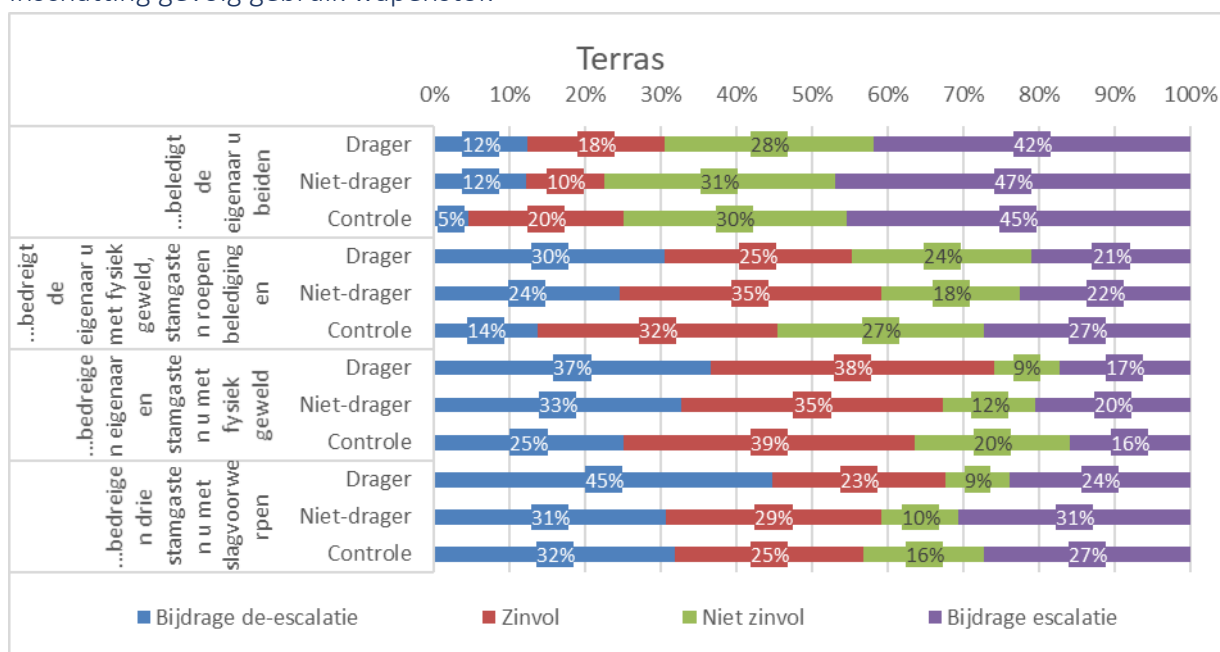


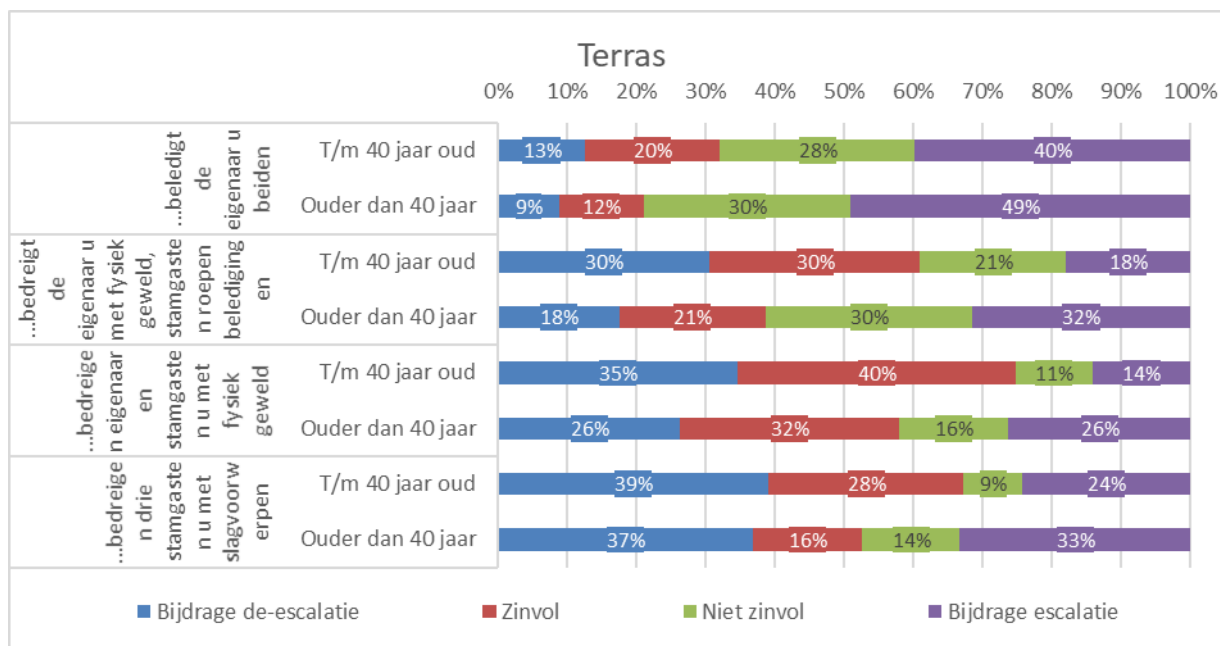
Uw reactie





Inschatting gevolg gebruik wapenstok



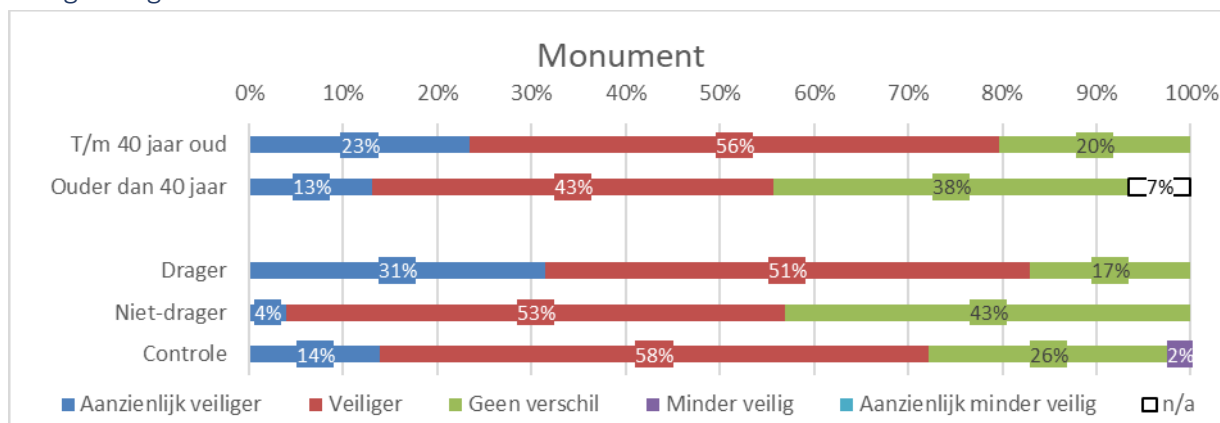


Situatie 4: Monument

Op een routinewandeling in de avondschemering met uw collega ziet u een groep van 4 jongeren bezig met het vernielen van een monument. Ondersteuning politie is reeds verzocht. De schade is nog beperkt en direct ingrijpen zou verdere schade kunnen voorkomen.

Aangezien het hier gaat om een situatie waar boa's mogelijk kunnen overwegen een stap naar voren kunnen doen, en niet zoals in de eerste drie gevallen in een situatie terecht komen waar zij vervolgens veilig uit moeten komen, zijn in deze situatie andere vragen gesteld.

Veiligheidsgevoel



Uw reactie

