

GEWELDSMONOPOLIE ONDER VUUR

NAAR EEN HOUDBAAR PERSPECTIEF OP GEWELDSMIDDELEN

Geweldsmonopolie onder vuur

Naar een houdbaar perspectief
op geweldsmiddelen

Advies 01 WARP – september 2024



Inhoud

	Ten geleide	3
1	Introductie	5
2	Geweldsmonopolie en -middelen	7
3	Geweld tegen publieke dienstverleners	17
4	Beschermingsmiddelen voor boa's	24
5	Synthese en advies	29
	Geraadpleegde literatuur	34

Ten geleide

Dit is het eerste advies van de Wetenschappelijke Adviesraad Politie. In algemene zin is de opdracht aan de raad als volgt (Instellingsbesluit, artikel 2.4):

De Wetenschappelijke Adviesraad Politie heeft tot taak de korpschef gevraagd en ongevraagd vanuit wetenschappelijke inzichten te adviseren en duiding te geven met betrekking tot de politiefunctie, het functioneren van de politie en op het gebied van maatschappelijke vraagstukken die in relatie staan tot het functioneren van de politie binnen de samenleving.

De nadruk ligt daarbij op brede vraagstukken met betekenis voor de langere termijn. In het formuleren van haar adviezen kiest de raad een multidisciplinaire benadering, hetgeen tevens wordt weerspiegeld in de samenstelling van de raad. In de opzet is er niet voor gekozen dat de raad zelfstandig wetenschappelijk onderzoek doet maar zich baseert op basis van bestaande wetenschappelijke inzichten, eventueel aangevuld door gesprekken met experts en (ervarings)deskundigen. Op voorhand was niet duidelijk op welke wijze de concrete invulling van de taak precies vorm zou krijgen en wat dit dan betekent voor de aard van de adviezen. De raad heeft er daarbij voor gekozen dit gaandeweg vast te stellen. Het voorliggende advies is daarmee ook een stap in een nog verre van uitgekristalliseerd proces.

In het proces deden zich verschillende vragen voor met betrekking tot de keuze voor het onderwerp, de omvang van het advies, de mate van concreetheid, hoe om te gaan met het ontbreken van specialistische kennis, de betekenis van multidisciplinair wetenschappelijk onderzoek en op welke wijze op basis daarvan toegevoegde waarde kan worden genereerd.

De keuze voor het onderwerp was mede gebaseerd op een gedachtewisseling tussen de raad en de korpschef over relevante en fundamentele vraagstukken die tegelijkertijd urgent zijn. Daarbij sprong de discussie over de geweldsmiddelen voor gemeentelijk handhavers (ook wel de buitengewoon opsporingsambtenaren openbare ruimte of boa's) in het oog. Het gaat hier

overduidelijk om een fundamenteel onderwerp waaraan tegelijkertijd praktische vragen kleven die geplaatst moeten worden in een ingewikkelde politie-bestuurlijke, maatschappelijke maar ook juridische context.

Bij de start van het adviestraject leidde de probleemstelling en de daarvan afgeleide vragen en deelvragen tot de constatering dat de beantwoording daarvan een omvangrijk onderzoek vereist dat de mogelijkheden van de raad te boven gaat. Bij het onderhavige advies heeft de raad daarom gekozen voor een compact advies. Daarbij wordt ingegaan op verschillende aspecten van de context terwijl tegelijkertijd zeer concreet wordt geadviseerd over de uitrusting van gemeentelijke handhavers.

Het advies is voorbereid door een interne projectgroep van de raad. Deze bestond uit de raadsleden prof. dr. S. van Thiel (voorzitter), mr. A. Rouvoet, drs. B.J.A.M. Welten en prof. dr. mr. M.A.H. van der Woude, en de stafleden dr. A.J. van Dijk (secretaris), dr. mr. B. van Caem (tot juni 2024), en A.M. Kowalczyk MA (vanaf augustus 2024).

1 Introductie

Wie mag er geweld gebruiken, wanneer is dat gerechtvaardigd en wat betekent dat voor de uitrusting van opsporingsambtenaren? De politie is de afgelopen twintig jaar met meer – en in specifieke gevallen ook zwaardere – middelen uitgerust. Daarnaast verrichten andere partijen steeds vaker taken in het veiligheidsdomein waarbij in toenemende mate ook wordt gevraagd om geweldsmiddelen. De variatie is groot. Het gaat bijvoorbeeld om het uitrusten van boswachters ('groene' boa's)¹ met een vuurwapen omdat zij worden geconfronteerd met het dumpen van drugsafval, of de inzet van gewapende private partijen aan boord van koopvaardijsschepen² als reactie op piraterij. Er is ondertussen, onder druk van omstandigheden, een onoverzichtelijke situatie ontstaan wanneer het gaat om het mogen gebruiken van geweldsmiddelen.

In het politiek-bestuurlijk en maatschappelijk debat gaat het de afgelopen jaren in het bijzonder over geweldsmiddelen voor de gemeentelijke handhavers. Dat zijn functionarissen met zeer gevarieerde taakopdrachten in de openbare ruimte die voor steeds meer vraagstukken worden ingezet, variërend van openbare orde tot de aanpak van ondermijning. Deze ontwikkeling leidt onvermijdelijk tot vragen wie waarvoor verantwoordelijk is in het veiligheidsdomein en wat dat betekent voor de toekenning van geweldsmiddelen. Hierdoor is de situatie ontstaan dat er per gemeente wordt gekeken of geweldsmiddelen worden toegekend, en zo ja welke. Daarnaast zijn en worden ook verschillende pilots uitgevoerd ten aanzien van extra bevoegdheden, bijvoorbeeld verkeersovertredingen³, en geweldsmiddelen zoals de wapenstok.⁴

1 Minister van JenV, Brief groene boa's, 9 mei 2022. TK 28 684, nr. 699

2 Het voorstel van wet houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardijsschepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij, kamerdossier 34 558) is op 19 maart 2019 aangenomen door de Eerste Kamer.

3 Minister JenV, Brief *'Bevindingen Onderzoek – Evaluatie pilot verkeershandhaving boa's'*, 29 augustus 2023. TK 29 398, nr. 1075

4 Minister van JenV, Voortgangsbrief boa's, 23 juni 2022. TK 29628, nr. 1099

In de huidige situatie kunnen geweldsmiddelen formeel alleen worden toegekend indien deze *noodzakelijk* zijn voor het uitvoeren van de taak. De toegenomen vraag naar – en toekenning van – dergelijke middelen staat op gespannen voet met dit noodzaakcriterium. Daarmee is het geweldsmonopolie onder vuur komen te liggen. De inzet van dit advies is het bieden van een denkrichting om de ontstane onoverzichtelijke situatie ten aanzien van geweldsmiddelen te verhelderen.

De opzet van dit advies is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de bestaande geweldsmiddelen van de politie en van een aantal andere specifieke partijen. De nadruk ligt hierbij op de voornoemde gemeentelijke handhavers, waarbij de toekenning van geweldsmiddelen is verbonden met de status van *buitengewoon opsporingsambtenaar* of *boa*. Dat stelsel van toekenning en toezicht staat onder druk door de toegenomen aantallen en diversiteit van de *boa*'s en hun werkgevers. Hoofdstuk 3 gaat kort in op de achtergrond van toegenomen vraag naar geweldsmiddelen. Daarbij wordt gekeken naar de ontwikkeling van geweldsincidenten in Nederland en naar de door veiligheidsprofessionals ervaren onveiligheid. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de uitrusting van de gemeentelijke handhaver. Waar geweldsmiddelen worden toegekend op basis van het noodzaakcriterium gaat het bij de gemeentelijke handhavers eerdere om een veilige taakuitvoering. Door onderscheid te maken tussen *geweldsmiddelen* en *beschermingsmiddelen* ontstaat een kader waarin een passende oplossing kan worden geboden voor zowel de politie als andere veiligheidspartijen. Hoofdstuk 5 bevat de synthese en het advies.

2 Geweldsmonopolie en -middelen

De moderne staat wordt gekenmerkt door het monopolie op de legitieme toepassing van geweld. In een democratische rechtsstaat berust dit monopolie bij een democratisch gelegitimeerde overheid die handelt op basis van wet- en regelgeving. Dat betekent dat de concrete toepassing van geweld is voorbehouden aan partijen die wettelijk gezien de bevoegdheid hebben om, onder specifieke omstandigheden en onder voorwaarden, geweld te gebruiken. De bevoegdheid om geweld te gebruiken is in Nederland belegd bij de krijgsmacht waar het gaat om statelijke belangen en de internationale rechtsorde.⁵ Waar het gaat om de binnenlandse orde en veiligheid ligt het primaat bij de politie. De wettelijke grondslag voor het gebruik van geweld in het kader van uitvoering van de politietaak is de Politiewet. Dat wil zeggen dat de politie in het kader van haar generieke taakstelling – namelijk het handhaven van de rechtsorde en het verlenen van noodhulp⁶ – de bevoegdheid (en de plicht) heeft in de rechtmatige uitoefening van haar wettelijke taak desnoods geweld te gebruiken.⁷

Dit geweldsgebruik is altijd het laatste redmiddel en aan stringente regels gebonden.⁸ De wijze waarop geweld wordt gebruikt dient in verhouding tot het doel redelijk en gematigd zijn. De risico's voor burgers en anderen moeten in de afweging worden betrokken. Geweldgebruik is volgens de Ambtsinstructie elke dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend tegen personen en of zaken. Het gaat om gebruik van fysiek geweld en het gebruik van bij wet toegekende geweldsmiddelen. De Ambts-

5 Artikel 97 Grondwet: 'Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht'.

6 Artikel 3 Politiewet 2012

7 Artikel 7 Politiewet 2012

8 Artikel 7 Politiewet en de Ambtsinstructie

instructie regelt vervolgens voor elk geweldsmiddel afzonderlijk de voorwaarden waaronder gebruik ervan is toegestaan.⁹

Hoewel er *de facto* altijd meer partijen zijn geweest dan de politie met geweldsbevoegdheden omvat bovenstaande omschrijving de kern van de idee dat de politie uitvoering geeft aan het geweldsmonopolie. Doordat de toepassing van geweld zich beperkt tot één partij is er ook sprake van een samenhangend stelsel van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en verantwoording, in combinatie met het gebruik van geweld idealiter – analoog aan het strafrecht – als *ultimum remedium*. Waar de regelgeving op papier duidelijk is, is de (maatschappelijke en politiek-bestuurlijke) realiteit waarbinnen deze regels hun doorwerking vinden steeds complexer waardoor het oorspronkelijke ordening onder druk komt te staan. Dit is onder meer zichtbaar in de toename van geweldsmiddelen en partijen die hiervan gebruikmaken.

Geweldsmiddelen politie

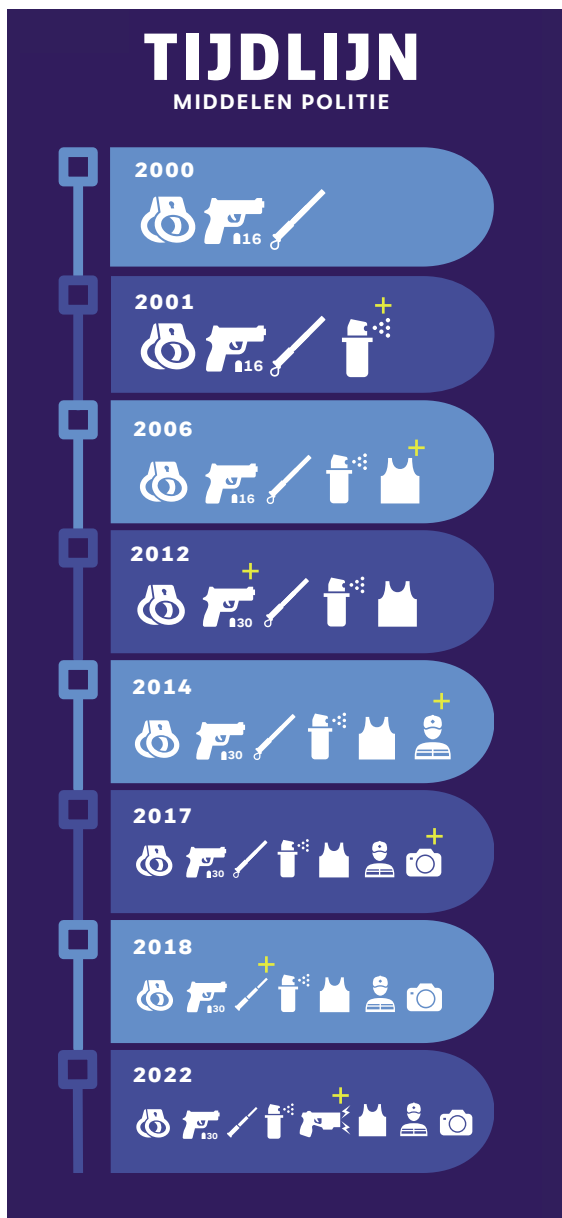
De geweldsmiddelen voor de executieve politieambtenaren (*Figuur 1. Tijdlijn middelen politie*) waren traditioneel de korte wapenstok, het vuurwapen en de handboeien.¹⁰ Daar is in 2001 de pepperspray bijgekomen (Adang & Mensink, 2003:7). In 2012 verving de Walther P99Q NL de verouderde Walther P5, politieagenten hebben sindsdien dertig in plaats van zestien patronen bij zich. Vanaf 2018 is de korte houten wapenstok vervangen door de uitschuifbare metalen wapenstok en in 2022 kwam er voor alle 17.000 executieve politieambtenaren in de incidentafhandeling het stroomstootwapen bij (Politie, 2022).

Binnen de politie zijn er daarnaast onderdelen die met bijzondere geweldsmiddelen zijn uitgerust. Zo kan de mobiele eenheid (ME) gebruik maken van een lange wapenstok, traangas en de waterwerper. Politieambtenaren belast met bewaken en beveiligen¹¹ en persoonsbeveiliging kunnen worden

9 Ambtsinstructie en nota van toelichting wijziging Ambtsinstructie 2021

10 Onder de geweldsmiddelen valt ook de diensthond, deze wordt met het oog op de eenvoud in dit overzicht buiten beschouwing gelaten.

11 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (juli 2023) Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023



Figuur 1. Tijdlijn middelen politie

uitgerust met een (semi)automatisch schoudervuurwapen en de granaatwerper. De dienst speciale interventies (DSI), een samenwerkingsverband tussen politie en de krijgsmacht, beschikt daarenboven nog over een elektrische wapenstok, een stroomstootwapen, een mitrailleur en explosieven.¹²

Naast de geweldsmiddelen zijn in de loop der jaren de uitrusting en kleding aangepast. Vanaf 2006 beschikken executieve politieambtenaren voor de eigen bescherming over een persoonlijk steek- en kogelwerend veiligheidsvest. Het reguliere politie-uniform is sinds 2014 meer toegespitst op het operationele werk (met standaard veiligheidsvest) en het ME-uniform is in 2024 gemoderniseerd. Tot het palet van bewapening, uitrusting en kleding behoren inmiddels ook bodycams. Interessant in het kader van dit advies is dat handboeien vanaf 2022 niet meer worden geclassificeerd als geweldsmiddelen maar als vrijheidsbeperkende middelen. Dit heeft vooral gevolgen voor het toekennen van handboeien aan anderen dan de politie. Onder diezelfde noemer vallen sinds datzelfde jaar ook de mondafscherming voor spugende verdachten en hulpmiddelen voor het onder controle brengen van ingeslotenen.¹³ Waar het de politie betreft kan worden geconstateerd dat het totaal aan middelen in de afgelopen decennia is uitgebreid en dat de uitrusting meer is toegespitst op fysiek optreden.

Geweldsmiddelen andere instanties

Naast de politie met een generieke taakopdracht zijn er ook organisaties waar functionarissen uitgerust zijn met geweldsmiddelen in het kader van de uitvoering van een specifieke taak (*Figuur 2. Geweldsmiddelen veiligheidspartners*). Zo zijn er vier Bijzondere Opsporing Diensten (BOD-en): de FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst),¹⁴ de ISZW-DO (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing),¹⁵ de NVWA-IOD (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit -Inlichtingen- en Opsporingsdienst)¹⁶ en het ILT-IOD (Inspectie Leefomgeving en Transport- Inlichtin-

12 Besluit bewapening en uitrusting politie 2024
 13 Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting politie 2018
 14 Valt onder het ministerie van Financiën.
 15 Valt onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
 16 Valt onder het ministerie van Economische Zaken.



Figuur 2. Geweldsmiddelen veiligheidspartners

gen- en Opsporingsdienst).¹⁷ Een opsporingsambtenaar bij een BOD is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op een specifiek beleidsterrein van een minister.¹⁸ In het kader van hun taakuitvoering hebben zij de bevoegdheid om geweld en vrijheidsbenemende maatregelen te gebruiken.¹⁹

17 Valt onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

18 <https://justis.nl/producten/bijzondere-opsporingsdienst-bod/wat-is-een-bijzondere-opsporingsdienst>

19 In het bijzonder artikelen 3 en 6 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, 3 regelt de taak, 6 de geweldsbevoegdheid.

Naast de BOD-en kennen we binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O). Deze verzorgt het vervoer van gedetineerden en zo nodig door de politie aangehouden verdachten. Zij hebben de beschikking over handboeien, uitschuifbare wapenstok, peperspray en vuurwapen. Binnen diezelfde Dienst bestaat ook het zogenaamde BOT; het Bijzonder Ondersteuningsteam dat belast is met het vervoer van zeer gevaarlijke verdachten en veroordeelden. Zij beschikken over een (semi)-automatisch machinepistool en traangasgranaten.²⁰ Daarnaast is er de Douane die in Nederland onder het Ministerie van Financiën valt. Een deel van de douaneambtenaren is buitengewoon opsporingsambtenaar en mag gebruik maken van handboeien, korte wapenstok, peperspray en een vuurwapen. Het Team Bijzondere Bijstand Douane beschikt in aanvulling daarop ondertussen over (semi)-automatische vuurwapens.²¹

De buitengewoon opsporingsambtenaar (boa)

Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) zijn "personen aan wie een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend en die bij of krachtens bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast of die bij of krachtens verordeningen zijn belast met het toezicht op de naleving daarvan".²² Waar de politie beschikt over een algemene opsporingsbevoegdheid betreft het hier dus functionarissen met een specifieke bevoegdheid. De introductie van de boa viel samen met de voorlaatste reorganisatie van de politie in 1993/94. Het betrof een aanpassing van artikel 142 Wetboek van Stafvordering, waarbij in de memorie van toelichting duidelijk uiteengezet werd dat dit betekende dat sommige politietaken ook door anderen konden worden uitgevoerd.²³ De boa werd daarom ook opgenomen in de Politiewet 1993 en dat is niet veranderd in de nieuwe Politiewet 2012.²⁴ Het gaat dan om het toekennen van zogenaemde

20 Artikelen 2 en 6 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Dienst Vervoer & Ondersteuning 2024

21 Zie kamerbrief Staatssecretaris De Vries (Toeslagen en Douane) Bewapening TBB Douane, 10 november 2023.

22 Artikel 142 Wetboek van Stafvordering

23 Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 088, nr. 3. Invoering van de Politiewet en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten (Invoeringswet Politiewet 19..). Memorie van toelichting, pagina 8.

24 Artikel 7 lid 9 Politiewet 2012 & Artikel 8, lid 2 Politiewet 2012.

‘politiebevoegdheden’, namelijk de bevoegdheid tot het gebruik van geweld en/of vrijheidsbeperkende middelen,²⁵ tot fouilleren,²⁶ en/of bezit en gebruik van geweldsmiddelen.²⁷ Politiebevoegdheden worden alleen aan anderen dan de politie toegekend voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de taak. Daarnaast hebben boa’s net als de politie de bevoegdheid tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs.²⁸

Door het scala aan organisaties dat is belast met de uitvoering en handhaving van diverse wettelijke regelingen is er ook een grote diversiteit aan boa’s. Zowel hun taken als de daaraan gelieerde bevoegdheden zijn maatwerk.²⁹ Veelal gaat het daarbij over bestuursrechtelijk toezicht en handhaving.³⁰ Functionarissen belast met toezicht zijn ook vaak toezichthouder zoals genoemd in de Algemene Wet Bestuursrecht en ook dat geeft de nodige bevoegdheden zonder dat het strafrecht of ‘politiebevoegdheden’ in beeld komen.³¹ Om enige ordening aan te brengen zijn zes domeinen vastgesteld waarin ongeveer 23.000 boa’s werkzaam zijn voor een groot aantal verschillende werkgevers, waaronder gemeenten (peildatum mei 2022):³²

- I. *Openbare Ruimte: 4.478 boa’s, 343 werkgevers;*
- II. *Milieu, Welzijn en Infrastructuur: 2.370 boa’s, 280 werkgevers;*
- III. *Onderwijs: 745 boa’s, 224 werkgevers;*
- IV. *Openbaar Vervoer: 4.615 boa’s, 13 werkgevers;*
- V. *Werk, Inkomen en Zorg: 688 boa’s, 102 werkgevers;*
- VI. *Generieke Opsporing, betreft een ‘restdomein’ met ongeveer 10.000 boa’s. Werkgevers zijn onder andere de Koninklijke Marechaussee, de Douane, de Dienst Vervoer Ondersteuning en de politie.*

25 Artikel 7 lid 1 Politiewet 2012.

26 Artikel 7 lid 3 Politiewet 2012 & Artikel 7, lid 4 Politiewet 2012.

27 Artikel 7 lid 9 Politiewet 2012.

28 Artikel 8 lid 2 Politiewet 2012.

29 Beleidsregels Boa, 2021, p. 1

30 <https://hetccv.nl/themas/veilige-woon-leefomgeving/buitengewoon-opsporings-ambtenaar-boa/wet-en-regelgeving-boa/>

31 Artikel 5 lid 11 Algemene wet bestuursrecht 1994

32 Minister van Veiligheid en Justitie, 23 juni 2022, Uitwerking meerjarige beleidsagenda boa’s.

In sommige domeinen zijn de bevoegdheden helder afgebakend. Zo hebben sommige leerplichtambtenaren een boa-bevoegdheid om een strafrechtelijk proces-verbaal op te kunnen maken bij verzuim. De nadruk ligt overigens op het voorkomen van verzuim, en niet op het bestraffen daarvan.³³ Er is hier sprake van een nauw omschreven bevoegdheid en het gaat hier ook niet om geweldsbevoegdheden. Dat geldt niet voor de boa's in de domeinen Generieke Opsporing en Openbare Ruimte die in dienst van de gemeente zijn. Het zijn deze gemeentelijke boa's die in dit advies centraal staan. De taken van deze handhavers verschillen per gemeente. Deze gevarieerde taken vormen de basis voor het al dan niet toekennen van de (specifieke) opsporingsbevoegdheden en eventuele politiebevoegdheden en geweldsmiddelen.

Het verkrijgen van bevoegdheden en het noodzaakcriterium

Het initiatief voor het verkrijgen van bevoegdheden ligt bij de werkgever. Boa-werkgevers – in dit geval gemeenten – kunnen bij Justis, de screeningsautoriteit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een (verlenging van een) akte van opsporingsbevoegdheid aanvragen voor hun medewerkers, individueel of als groep. Zoals aangegeven is het op basis van de Politiewet 2012 ook aan de Minister van Justitie en Veiligheid om politiebevoegdheden toe te kennen en boa's aan te wijzen die de bevoegdheid krijgen om vrijheidsbeperkende- of geweldsmiddelen te gebruiken.³⁴ Welke middelen dat zijn is opgenomen in de beleidsregels³⁵ en per domein – in het geval van gemeentelijke handhavers Openbare Ruimte – vastgesteld. De gemeentelijke handhavers kunnen binnen het huidige stelsel maximaal beschikken

33 <https://www.rblgv.nl>

34 Artikel 7 lid 9 Politiewet 2012.

35 De beleidsregels over bewapening en uitrusting van de boa's worden overgezet naar een Algemene maatregel van bestuur en krijgen daarmee hetzelfde gewicht als de regels over de uitrusting en bewapening van de politie. De argumentatie daarbij is dat gezien de onder-tussen sterk toegenomen impact van de bewapening van boa's en de inbreuk die dat met zich meebrengt op de grondrechten een gelijke benadering voor de hand ligt. Zie hiervoor: Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 395, nr. 3, 10 juli 2023. Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur over de bewapening en uitrusting van buitengewoon opsporingsambtenaren. Memorie van Toelichting. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&%20qry=wetsvoorstel%03A36395#wetgevingsproces>

over handboeien, wapenstok en/of pepperspray.³⁶ De minister baseert zich op de taakomschrijving van de boa-werkgever voor zijn boa's³⁷ en het advies van het Openbaar Ministerie (OM) en de politie. Als de beslissing positief is worden de gemeentelijke handhavers daarna beëdigd door de betrokken politiechef.³⁸ Een akte van opsporingsbevoegdheid is maximaal vijf jaar geldig en moet daarna bij behoefte verlengd worden. Die verlenging vergt eenzelfde procedure.

OM en politie zijn respectievelijk toezichthouder en direct toezichthouder van de boa's. Alle opsporingshandelingen, dus ook die van boa's, vinden plaats onder het gezag van de officier van justitie. Daarom is het algemeen toezicht op de boa's belegd bij de hoofdofficier van justitie. Bij een lokale boa-werkgever, zoals een gemeente, is het toezicht over boa's belegd bij de hoofdofficier van justitie van het parket waarbinnen de gemeente valt. De toezichthouder monitort en waarborgt een correcte uitoefening van opsporings- en politiebevoegdheden³⁹ door de boa's: een goede samenwerking met de politie, de naleving van de instructie en deels het onderricht. Het dagelijks toezicht daarop is belegd bij de korpschef, gemandateerd aan de politiechefs van de Eenheden en daar belegd bij de teams korpscheftaken.⁴⁰ Boa-werkgevers zijn verplicht de noodzakelijke informatie te verschaffen zoals jaarverslagen, geweldsmeldingen, klachten en integriteitschendingen.⁴¹

Toezichthouder en direct toezichthouder hebben een belangrijke adviseerende en toetsende rol bij het toekennen van respectievelijk opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen. Daarbij geldt geen geweldsmiddelen zonder politiebevoegdheden, en geen politiebevoegdheden zonder opsporingsbevoegdheid. En bij elke stap wordt – met het noodzaak-criterium als fundament – getoetst aan de nodige criteria. Sommige criteria zijn relatief eenvoudig, zoals de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de

36 Beleidsregels Boa, 2021, p. 12

37 Beleidsregels Boa, 2021, p. 9

38 Artikel 21 Besluit Boa

39 Politiebevoegdheden zijn volgens de beleidsregels boa's de geweldsbevoegdheid, de veiligheidsfouillering, de vervoersfouillering en de insluitingsfouillering (artikel 7 Politiewet).

40 Mandaatbesluit Politie 2021

41 Beleidsregels Boa, p. 7 en 8, artikel 38 Besluit Boa.

boa. Veel van de criteria vragen echter om een meer inhoudelijke afweging, bijvoorbeeld: (1) een beroep op de politie is bezwaarlijk, niet mogelijk of niet wenselijk;⁴² (2) de geweldbevoegdheid is proportioneel ten opzichte van de specifieke opsporingsbevoegdheid;⁴³ (3) er is een gerede kans dat de boa bij de uitoefening van zijn functie met (de dreiging van) geweld wordt geconfronteerd.⁴⁴ Er is dus sprake van een complexe aanvraagprocedure waarbij over elk criterium discussie kan zijn en ook is.

Conclusie

De afgelopen decennia heeft er een gestage uitbreiding plaatsgevonden van geweldsmiddelen bij de politie zelf maar ook bij andere partijen. De vraag wie in welke omstandigheden geweld mag gebruiken en wat dat betekent voor toekenning en gebruik van geweldsmiddelen, is hierdoor steeds minder eenvoudig te beantwoorden. Dat is zeer goed zichtbaar bij de toekenning van geweldsmiddelen aan gemeentelijke handhavers, de boa's in het domein Openbare ruimte. In de Politiewet is het onder voorwaarden mogelijk gemaakt ook boa's geweldsmiddelen toe te kennen voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de taak. Er is sprake van grote variatie in wat die taken dan precies zijn, en de toekenning is nu zo ingericht dat elk geval afzonderlijk moet worden beoordeeld. De aanvraag voor bevoegdheden en geweldsmiddelen wordt bovendien gedaan door veel verschillende werkgevers, in het geval van de gemeentelijke handhavers de (342) gemeenten.⁴⁵ De toetsing aan het noodzaakcriteria en de verschillende daarmee verbonden additionele criteria kunnen in elk afzonderlijk geval worden betwist. Alles bij elkaar is er sprake van een behoorlijk complexe verzameling eisen en verantwoordelijkheden waarbij veel aankomt op hoe verschillende partijen de situatie beoordelen en invulling geven aan hun rol. Dat leidt tot onduidelijkheid, terwijl ten aanzien van de invulling van het geweldsmonopolie helderheid van groot belang is.

42 Voor de gemeentelijk handhavers vindt toetsing van de noodzaak tot uitbreiding van het aantal boa's plaats in de lokale driehoek.

43 Beleidsregels Boa, p. 2-4, Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon Opsporingsambtenaar en ambtenaren bijzondere opsporingsdiensten.

44 In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

45 Zie het eerdere overzicht (mei 2022) waar het voor het domein Openbare ruimte gaat om 4.478 boa's bij 343 werkgevers.

3 Geweld tegen publieke dienstverleners

Het noodzaakcriterium impliceert een strikte terughoudendheid bij het toekennen van geweldsmiddelen. Tegelijkertijd neemt bij de politie – en bij de gemeentelijke handhavers – het aantal geweldsmiddelen toe. Dit roept de vraag op of deze middelen inderdaad noodzakelijker zijn geworden en waar dat dan door komt. Een relevante overweging hierbij is of er sprake is van een toename of verharding van geweld; dit blijkt een genuanceerde kwestie. Daarnaast is de ervaren onveiligheid door professionals een belangrijk aspect. Het debat daarover speelt zich af binnen een bredere politieke en maatschappelijke context waarin er al twee decennia veel aandacht is voor geweld tegen publieke dienstverleners.⁴⁶ In dit debat is de afgelopen jaren steeds meer de nadruk komen te liggen op onveiligheid en de emoties die de confrontatie met geweld en de ervaren verharding van de samenleving oproepen. Hierdoor bestaat het risico dat de (permanente) toekenning van geweldsmiddelen gebeurt op basis van incidenten. Het is daarom in dit advies van belang om dit vraagstuk met afstand en meervoudig te beschouwen.

Criminaliteitsontwikkeling

Een voor de hand liggende vraag in relatie tot geweldsmiddelen is of er sprake is van een stijging van geweld in de samenleving. Eén van de manieren om daar iets over te zeggen is door te kijken naar de omvang van geweldscriminaliteit. In algemene zin is de afname van traditionele delicten – dus niet cybercrime of delicten gerelateerd aan georganiseerde misdaad – gedurende het afgelopen decennium met recht spectaculair te noemen.

⁴⁶ Van 2006 tot en met 2015 heeft het programma Veilig Publieke Taak, onder verantwoordelijkheid van Ministerie van Binnenlandse Zaken, gelopen: <https://www.om.nl/onderwerpen/geweld-tegen-personen-met-een-publieke-taak>. Zie ook Minister van BZK, brief TK (19 december 2017) Evaluatie Veilige Publieke Taak, TK 28 684, nr. 513. Bijlage <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-827614.pdf>. In 2020 hebben Aarten et al. een literatuurstudie gedaan naar agressie en geweld tegen beroepsgroepen die werken onder de beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

In de periode 2012-2021 is sprake van een daling van de criminaliteit met 40% (Moolenaar et al., 2023: 6). Over de periode 2005-2021 is slachtofferchap van traditionele delicten met bijna 60% gedaald. De daling van geweldsdelicten is weliswaar minder snel verlopen maar is met 40% nog steeds indrukwekkend te noemen (Moolenaar et al., 2023: 27-8). Uit de veiligheidsmonitor 2023 (Akkermans et al., 2024) blijkt dat de omvang van traditionele criminaliteit over langere periode bezien fluctueert; het aantal geweldsdelicten is in 2023 licht gestegen van 5% naar 6% van de traditionele criminaliteit. Beschouwd vanuit het geheel blijft het beeld dat het aantal geweldsdelicten daalt. In de afgelopen jaren zijn er mediaberichten geweest dat er sprake zou zijn van verjonging en verharding van jeugdcriminaliteit. Deze beelden worden niet bevestigd door een specifieke studie naar jeugdcriminaliteit van Beijers et al. (2023: 7). Uit dit onderzoek komt naar voren dat er een daling is van geregistreerde ernstige geweldscriminaliteit onder jongeren in de periode 2010 tot en met 2021.

Geweld tegen politie en gemeentelijke handhavers

Naast de algemene criminaliteitsontwikkeling is ook de vraag hoe geweldsincidenten specifiek tegen politie en gemeentelijke handhavers zich over langere tijd ontwikkelen. Timmer et al. (2024) beargumenteren op basis van decennia onderzoek naar politiegeweld dat er geen sprake is van een toename. In eerder onderzoek van Adang et al. (2018) wordt dezelfde conclusie getrokken. Het aantal geregistreerde geweldsincidenten tegen politiemedewerkers over de periode 2018-2023 wisselt (Politie, 2024a). In 2020 en 2021 is een grote stijging zichtbaar in het aantal incidenten en wordt het geweld richting de politie ook zwaarder. Volgens de Politie (2022) houdt dit verband met de coronapandemie en de handhaving van de coronaregels. In 2022 en 2023 daalt het aantal weer licht. Het merendeel van deze registraties (5543) in 2023 betreft belediging van politiemedewerkers (Politie, 2024).⁴⁷

De vraag hoe het is gesteld met de ernst en/of omvang van geweldsincidenten tegen gemeentelijke handhavers is moeilijk te beantwoorden omdat er mede vanwege het grote aantal werkgevers (gemeenten) geen eendui-

47 Belediging wordt geregistreerd in het kader van geweld tegen politieambtenaren.

dige registratie van deze geweldsincidenten is. Bovendien is er zoals eerder opgemerkt sprake van sterke variatie in de taken en bevoegdheden en de wijze waarop daar inhoud aan wordt gegeven. Wel registreert de politie als direct toezichthouder het aantal incidenten waarbij door boa's geweld is aangewend. Dit wordt door de regionale eenheid gedaan waaronder de betrokken gemeentelijke werkgever valt. Het totaal aantal geweldsincidenten⁴⁸ bij boa's laat over de jaren 2020 tot en met 2022⁴⁹ laat het volgende beeld zien: in 2020 was sprake van 334 incidenten, dit is opgelopen tot 735 incidenten in 2022 (Politie, 2024b: 37). Het gebruik van de handboeien is meegenomen in deze aantallen. De stijging in registraties is deels het gevolg van de verhoogde meldingsbereidheid onder boa's (Politie, 2023: 19). De 735 geweldsincidenten hebben betrekking op 4.478 gemeentelijke handhavers; dit geeft een indruk hoe zelden geweld door hen wordt aangewend. Vanuit het noodzaakcriterium lijkt een uitbreiding van geweldsmiddelen niet meteen voor de hand te liggen. De cijfers zeggen tegelijkertijd weinig over de door boa's ervaren onveiligheid of mogelijke andere redenen te pleiten voor extra middelen.

Ervaren onveiligheid politie en gemeentelijke handhavers

De kwantitatieve ontwikkeling van geweld tegen politie en gemeentelijke handhavers zeggen weinig over de ervaren (on)veiligheid in hun werk. Politied medewerkers zijn zich in de afgelopen jaren onveiliger gaan voelen. Er lijkt dus meer aan de hand te zijn. De vraag waar dit gevoel van onbehagen vandaan komt heeft geen eenduidig antwoord. Adang et al. (2018: 27) stellen in hun onderzoek dat er wel degelijk serieuze problemen zijn – illegaal wapenbezit, terrorisme en andere georganiseerde criminaliteit – waar een ongrijpbare dreiging vanuit gaat zowel richting samenleving als richting politied medewerkers. Illustratief in het licht hiervan is de recente opkomst

48 Onder geweldincident wordt verstaan een situatie waarin één of meerdere externe boa's betrokken zijn en één of meerdere keren geweld hebben aangewend.

49 Deze aantallen zijn exclusief de geweldsaanwendingen door de boa's werkzaam bij de NS. Er is voor gekozen om de cijfers van 2023 buiten beschouwing te laten. Vanaf 2023 worden namelijk ook de cijfers van de geweldsaanwendingen door boa's werkzaam bij de NS meegenomen door de politie. Deze aanpassing in de registratie maakt een vergelijking door de tijd heen ingewikkeld.

van het verschijnsel doxing en de impact die dit heeft op betrokkenen.⁵⁰ In de memorie van toelichting op de strafbaarstelling van doxing staat nadrukkelijk dat hoewel dergelijke intimiderende uitingen niet direct te vertalen zijn naar fysiek geweld of anderszins concrete delicten, de impact hiervan door het grote bereik en de snelheid van sociale media groot is op de weerbaarheid en inzetbaarheid van politiemensen.⁵¹ Het onderzoek van Mehlbaum et al. (2024) laat zien dat het belang van bedreiging voor de ervaren onveiligheid toeneemt. Bij een onderzoek onder ruim 600 politiemedewerkers, geeft bijna een kwart van alle agenten en rechercheurs aan weleens bedreigd te zijn door criminelen. Die dreiging richt zich steeds vaker op de (politie)persoon of op de werkplek. Uit de Dreigingsmonitor bewaken en beveiligen (van Buuren et al. 2024) blijkt dat het aantal digitale dreigingen in het algemeen is toegenomen. Dat deze dreigingen zelden worden waargemaakt laat onverlet dat de impact op het veiligheidsgevoel groot is.

Een veel gehoord geluid is dat de toegenomen gevoelens van onveiligheid samenhangen met de verharding van de samenleving. Een verdiepend onderzoek van Schmeets (2017) naar de ontwikkeling van het vertrouwen dat burgers in elkaar en in maatschappelijke instituties hebben over de periode 2012 tot en met 2016 laat zien dat zorgen rondom het sentiment in de samenleving niet recent zijn. De aanleiding voor het onderzoek was de perceptie dat het vertrouwen in de samenleving en maatschappelijke instituties onder burgers daalde. In het onderzoek wordt echter geconstateerd dat er eerder sprake is van een toename van het vertrouwen tussen burgers onderling dan van een teloorgang. Ten aanzien van maatschappelijke instituties stelt Schmeets (2017) dat met name het vertrouwen in rechters en politie stabiel hoog is (bijna 70%). Uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) (Den Ridder et al., 2024) blijkt dat het vertrouwen in de politie hoog blijft, in de periode 2021 tot en met medio 2023 is dit stabiel rond de 80%. Dit hoge institutioneel vertrouwen zegt iets over de verticale gezagsverhouding tussen politie en burger, maar minder over de het brede

50 Doxing is het met kwade bedoelingen ongevraagd delen van identificerende persoonsgegevens. Het is niet mogelijk een preciezer beeld te geven hoe vaak doxing voorkomt omdat dit niet door het OM en politie werd geregistreerd door het ontbreken van de strafbaarstelling. Met ingang van 2024 is doxing wel strafbaar gesteld.

51 https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220707/memorie_van_toelichting_4/info

sentiment in de samenleving. In hun studie naar de impact van corona op het vertrouwen van burgers constateren Engbersen et al. (2021) dat Nederland in 2021 kenmerken heeft van een *laag-vertrouwensamenleving*: ‘een samenleving met een laag institutioneel vertrouwen en een voorzichtige afname van vertrouwen in mensen in het algemeen’ (Engbersen et al., 2021: 24). Uit de bevindingen van het COB komt naar voren dat het maatschappelijk pessimisme in 2023 nog steeds groot is, onder andere door zorgen over inkomen, immigratie, samenleven en klimaat (Den Ridder, 2024).

In een door Van der Woude (2023) geschreven essay worden dergelijke spanningen in de samenleving nader geduid. Hierin wordt gesteld dat ‘de toename van polarisatie binnen de Nederlandse samenleving en de expliciete verwerping van de huidige wijze waarop de samenleving is geordend’ maken dat het idee van *gezamenlijkheid* onder druk staat (Van der Woude, 2023: 1). De samenleving is complex en volatiel – door Bauman (2020) omschreven als ‘vloeibare moderniteit’ – wat invloed heeft op de wijze waarop mensen hun leven inrichten, de keuzes die zij hierin maken, en op hun verwachtingen van de overheid. Ten aanzien van veiligheid verwachten burgers dat de overheid hard(er) optreedt tegen overtredingen en onwenselijke gedragingen van ‘de ander’. Tegen de achtergrond van deze vloeibare samenleving en groeiende polarisatie en onzekerheid gaat het in het maatschappelijke debat over veiligheid in toenemende mate over subjectieve veiligheid in plaats van objectieve veiligheid (Van der Woude, 2023).

Er lijkt dus sprake van een discrepantie tussen de feitelijke ontwikkeling van gewelddiscriminaliteit en de ervaren onveiligheid onder veiligheidsprofessionals. Eysink Smeets (2024) heeft in zijn onderzoek naar geweldsincidenten tijdens Oud & Nieuw vieringen deze discrepantie onderzocht en beargumenteert dat niet zondermeer kan worden gesteld dat het geweld tegen politiemedewerkers is toegenomen. Hij stelt dat een verklaring voor de perceptie van toename eerder gezocht moet worden in de wisselende wijze van registreren van incidenten en de zogenaamde ‘veiligheidsparadox’. Deze stelt dat de samenleving, ondanks dat het veiliger wordt in Nederland, steeds intoleranter wordt voor ‘overgebleven onveiligheid’, waaronder geweld (Eysink Smeets, 2024).

Extra middelen en gebruik

Waar weinig aandacht voor is zijn de mogelijke averechtste gevolgen van meer geweldsmiddelen. De introductie van nieuwe geweldsmiddelen – zoals pepperspray, de nieuwe uitschuifbare wapenstok of het stroomstootwapen – kan consequenties hebben voor het (dreigen met) toepassen van geweld. Dat kunnen positieve consequenties zijn. Een argument voor de introductie van nieuwe wapens bij de politie is dat deze middelen bijdragen aan de proportionaliteit van geweldsgebruik. Bij wijze van voorbeeld: het stroomstootwapen kan voorkomen dat het vuurwapen wordt ingezet. Tegelijkertijd is het van belang oog te houden voor het risico dat de beschikbaarheid van middelen in zichzelf ook kan leiden tot een toename van het gebruik daarvan. Zo constateren Timmer et al. (2024) dat er sprake is van een trend waarbij waarin fysiek geweld wordt vervangen door gebruik van geweldsmiddelen zoals de wapenstok en het stroomstootwapen. En dat de keuze voor de toepassing van een geweldsmiddel ook afhangt van andere niet triviale factoren, zoals training. Dat geldt voor de politie en evenzeer voor de sterk gevarieerde gemeentelijke handhaving. In het onderzoek van Van Lakerveld en Lindeboom (2022) wordt geconstateerd dat het gebruik van de wapenstok door gemeentelijke handhavers kan toenemen als er in de instructie minder aandacht wordt besteed aan de-escalerend optreden. Daarnaast hangt de geweldstoepassing ook samen met de aard van de taken waarop gemeentelijke handhavers worden ingezet.

Conclusie

De cijfermatige ontwikkeling van criminaliteit en in het bijzonder de ontwikkeling van geweldsdelicten lijken zo op het eerste gezicht geen vanzelfsprekende rechtvaardiging te vormen voor het toekennen van meer geweldsmiddelen aan gemeentelijke handhavers. Op basis van het beschikbare onderzoek kan ook niet eenduidig worden geconcludeerd dat er sprake is van een blijvende toename van geweldsincidenten tegen veiligheidsprofessionals. Er zijn tegelijkertijd wel verschillende redenen waarom veiligheidsprofessionals kunnen ervaren dat de dreiging toeneemt, waarbij verschillende vormen van (digitale) dreigingen en de impact hiervan op betrokkenen in het oog springen. Tegelijkertijd vertalen deze dreigingen zich zelden naar concrete strafbare (gewelds)delicten en zijn veelal ongrijpbaar. Tegen deze achtergrond is het dus de vraag of het toekennen van (meer) geweldsmiddelen noodzakelijk en gepast is. Daarenboven heeft de beschikbaarheid van

geweldsmiddelen mogelijk ook een escalerende werking in de zin dat ze eerder dan gewenst en noodzakelijk ingezet zullen worden.

Voor gemeentelijke handhavers is moeilijk vast te stellen hoe vaak zij met geweld worden geconfronteerd. Op basis van verplichte meldingen aan de politie lijkt dat relatief weinig voor te komen. De meldingen laten echter niet zien of de gemeentelijke handhavers bijvoorbeeld onveiligheid of onmacht hebben ervaren tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden. Gelet op het noodzaakcriterium geven de beschikbare data op dit moment geen aanleiding om over te gaan tot het standaard uitrusten van gemeentelijke handhavers met geweldsmiddelen. Er is alle reden om terughoudend te zijn bij het toekennen van (nieuwe) geweldsmiddelen. Het is wel, net als bij de politie, zaak ervaren onveiligheid bij gemeentelijke handhavers zeer serieus te nemen.

4 Beschermingsmiddelen voor boa's

Bij het toekennen van geweldsmiddelen staat centraal dat deze middelen *noodzakelijk* moeten zijn voor de uitvoering van de taak. Ten aanzien van de politie is de taakopdracht duidelijk maar dat geldt logischerwijs niet voor gevarieerde taken van de gemeentelijke handhavers. Gemeentelijke handhaving heeft zich de afgelopen decennia in algemene zin ontwikkeld tot een belangrijke partij waar het gaat om de lokale (integrale) veiligheid die ook deeltaken uitvoert die vroeger voorbehouden waren aan de politie. Bij de uitvoering van die taken ervaren de handhavers daarbij soms ook onveiligheid en dat ligt mede ten grondslag aan de vraag naar geweldsmiddelen. Het noodzaakcriterium verhoudt zich echter slecht tot het toekennen van *geweldsmiddelen* aan gemeentelijke handhavers. In het kader van een veilige taakuitvoering is er wel reden gemeentelijke handhavers – indien daar behoefte aan is – te voorzien van *beschermingsmiddelen*.

Politietaak versus takenpakket gemeentelijk handhavers

Kenmerkend voor de politie is de generieke taakstelling in combinatie met de mogelijkheid indien noodzakelijk voor die taakuitvoering geweld te gebruiken. Het is een brede taakstelling; het gaat om het opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde en het verlenen van noodhulp. Anders gezegd, de politie bevordert een ordentelijk maatschappelijk verkeer in het algemeen (van toezicht en handhaving tot en met aanpak van grootschalige openbare ordeverstoringen), opsporing van in beginsel het gehele scala aan strafbare feiten en functioneert als vangnet (Politie, 2024c). Als het toch mis gaat, komt de politie in beeld. Deze klassieke functie van de politie is door Bittner (1970) treffend omschreven als het stoppen van “something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-someone-had-better-do-something-now”. De politie is namelijk de enige partij, die desnoods met gebruik van geweld een dergelijke situatie mag aanpakken en haar gezag kan laten gelden (Boutellier, 2022). Ook recent onderzoek naar de politietaak stelt deze generieke dwangcompetentie wederom centraal, overigens naast de unieke informatiebasis in combina-

tie met het vermogen dat te verbinden met advies aan partners en gezag (Schaap et al. 2023: 113-4). De politie als ‘sterke arm’ is er dus vooral voor de uitzondering en dan heeft de politie ook de plicht om op te treden. De politie geeft concrete uitvoering aan de rechtsstaat – ‘daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde’ – en is onontkoombaar hulpverlener als de nood aan de man is.

Gemeentelijk handhavers kennen ook een brede taakstelling die betrekking heeft op toezicht en handhaving van de kleine norm in de openbare ruimte. De eerder omschreven introductie van de buitengewoon opsporingsambtenaar in artikel 142 SV en het in de Politiewet 1993 mogelijk maken te deze functionarissen politiebevoegdheden toe te kennen, is de basis geweest voor verdere professionalisering: van stadswachten waarbij de nadruk lag op werkverschaffing, tot een gemeentelijke handhaving die zeker in de grote steden in toenemende mate lijkt op wat voorheen de gemeentepolitie was (Eikenaar, 2017). Waar de politie het afgelopen decennium door omstandigheden minder beschikbaar is in de openbare ruimte en de veiligheidsvraag niet is afgenomen, hebben gemeentelijke handhavers op veel plekken het vacuüm opgevuld. In de praktijk betekent dit dat handhavers terecht komen in situaties waarvan het de vraag is of het gezien de gevaarstelling verantwoord is en bij hun takenpakket past. Anders dan voor de politie geldt voor gemeentelijke handhaving niet de *plicht* daar desnoods met geweld op te treden. Er kan dan sprake zijn van omstandigheden waarin geweldsmiddelen niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak, maar waarbij deze wel gewenst zijn vanuit het perspectief van de ervaren onveiligheid.

Veilige taakuitvoering

Het mogelijk uitrusten van gemeentelijk handhavers met geweldsmiddelen wordt door betrokken partijen vooral geplaatst in de context van een veilige taakuitvoering. Zo stelt de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (2022: 13): “Een veilige taakuitvoering door handhavers is onlosmakelijk verbonden met sensitiviteit voor (potentieel) gevaarlijke situaties, samenwerking en informatie-uitwisseling met de Nationale Politie en de discussie over verdedigingsmiddelen en/of bewapening en uitrusting van handhavers”. Een prominent in de media hoorbaar geluid is afkomstig van de boa-vakbonden. Zij kiezen de op zichzelf heldere lijn dat middelen die bijdragen aan de veiligheid van de handhavers vanzelfsprekend zijn, en zetten

vraagtekens bij de eis om de noodzaak aan te tonen (BOA-bonden, 2022). Hier botsen overduidelijk twee verschillende logica: het noodzaakcriterium versus een veilige taakuitvoering.

Interessant is hoe dit in de praktijk uitwerkt. In reactie op de aanhoudende roep om uitrusting van gemeentelijk handhavers met geweldsmiddelen heeft de minister van Justitie en Veiligheid een pilot uitrusting gemeentelijk handhavers met de wapenstok laten uitvoeren en evalueren (Van Lakerveld & Lindeboom, 2022). In deze pilot speelde de lokale driehoek een grote rol: een aanvraag om uitrusting met geweldsmiddelen voor een veilige taakuitvoering moest worden besproken in de driehoek, en zijn neerslag vinden in een veiligheidsplan en handhavingsarrangement. Tien gemeenten hebben in 2021 deelgenomen aan de pilot waarin hun gemeentelijke handhavers zijn uitgerust met een wapenstok. De resultaten daarvan zijn in de evaluatie afgezet tegen tien controle gemeenten waar de handhavers geen bewapening kregen. Argumenten voor deelnemende gemeenten waren de verharding van de samenleving, kortere lontjes bij burgers, verandering van het takenpakket van boa's, specifieke lokale problematiek zoals hangjongeren en horecaoverlast, handhaving rondom coronamaatregelen en lange aanrijtijden van de politie bij incidenten (Van Lakerveld & Lindeboom, 2022: 5-7).

Uit de pilot blijkt dat de wapenstok door de tien teams van twintig boa's in het jaar 2021 slechts 59 keer is gebruikt tegen personen, waarvan 40 keer in Amsterdam (Van Lakerveld & Lindeboom, 2022: 9-11). Het grote aantal incidenten in Amsterdam kan worden verklaard doordat – in afwijking van andere gemeenten – bij de instructie van de gemeentelijke handhavers minder aandacht werd besteed aan de-escalierend optreden. In twee derde van de gevallen betrof het alleen dreigen met de wapenstok en slechts een derde betrof daadwerkelijk gebruik tegen een persoon, waarvan het merendeel dus in Amsterdam. Het ging daarbij om een instrumentele inzet om incidenten tot een goed einde te brengen.

Het onderzoek geeft geen uitsluitsel over of boa's zich veiliger voelden door de wapenstok en ook niet over het mogelijk averechts effect dat zij zich door de wapenstok juist onveiliger voelden. Wel bleek dat vooral de volgende factoren van invloed waren op dit veiligheidsgevoel (Van Lakerveld & Lindeboom, 2022: 87): de reactie van burgers op straat, verandering in

handhavingstaken, de reactietijd van de politie en moeten handhaven op coronamaatregelen. Dat juist deze factoren naar voren kwamen benadrukt volgens de onderzoekers het belang van goede afspraken in de lokale driehoek over het lokale handhavingsbeleid, het inschatten van veiligheidsrisico's en afspraken met de politie om dergelijke risico's te ondervangen. Het al dan niet uitrusten met de wapenstok is volgens onderzoekers geen wondermiddel dat direct bijdraagt aan de veiligheidsbeleving van boa's.

Uit een studie van de gemeente Amsterdam onder de eigen boa's – van wie sommigen met een wapenstok zijn uitgerust – blijkt dat ervaren onveiligheid samenhangt met de wens tot geweldsmiddelen. Die onveiligheid staat op zijn beurt niet los van waar de boa's worden ingezet (Gemeente Amsterdam, 2022: 3): “Hoe vaker men zich onveilig voelt, hoe groter de overtuiging dat Boa's meer hulpmiddelen nodig hebben om zichzelf tegen agressie en geweld te verdedigen en hoe meer men vindt dat zij op meldingen afgestuurd worden waar ze liever niet naartoe gaan vanwege de eigen veiligheid”. Het effect van geweldsmiddelen op de ervaren veiligheid is overduidelijk niet eenvoudig te beantwoorden.

Beschermingsmiddelen

In de praktijk blijkt dat veel factoren van invloed zijn op de ervaren onveiligheid van boa's waarbij de uitrusting met in dit geval de wapenstok van ondergeschikt belang blijkt. Dat neemt niet weg dat vanuit het perspectief van de veilige taakuitvoering vanzelfsprekend ook de uitrusting van belang is. Daarbij liggen dan wellicht *andere* middelen dan geweldsmiddelen meer voor de hand. Onderzoek naar de inzet van bodycams zowel bij de politie als bij gemeentelijk handhavers toont bijvoorbeeld een evident de-escalierend effect op burgers en vergroot het veiligheidsgevoel van politie en handhavers (Flight, 2019: 140-141; Kuppens & Ferwerda, 2021).

In een discussie over een veilige taakuitvoering en bijbehorende middelen gaat het formeel niet over geweldsmiddelen. Geweldsmiddelen zijn bedoeld om de uitvoering van de taak in het uiterste geval met geweld af te dwingen, het zijn als het ware aanvalsmiddelen. De voornaamste reden om gemeentelijke handhavers met geweldsmiddelen uit te rusten is de veilige taakuitvoering, het gaat in feite over verdedigingsmiddelen, of beter gezegd beschermingsmiddelen. Die functie verhoudt zich slecht tot

het noodzaakcriterium dat – zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 – centraal staat bij de toekenning van geweldsmiddelen. Geweldsmiddelen zijn er niet ter bescherming, en het ontbreekt vooralsnog aan een aparte status voor beschermingsmiddelen.

Conclusie

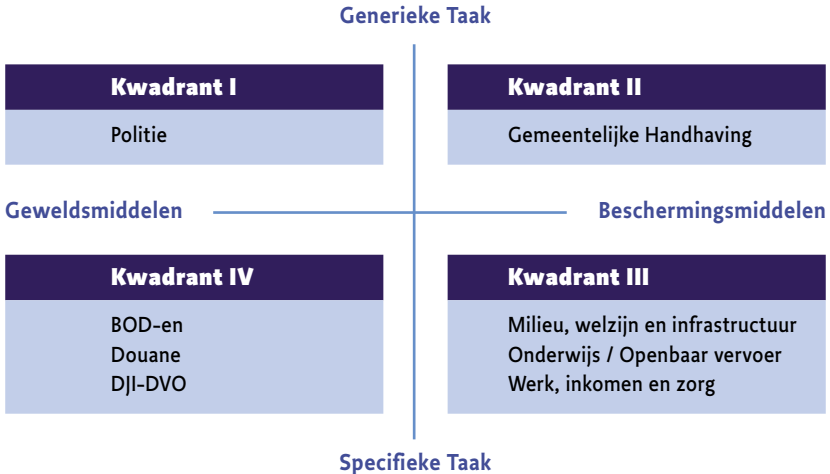
Het principiële verschil tussen de gemeentelijke handhaver en de politie is dat de politie haar geweldsmiddelen heeft om haar generieke taak uit te voeren ‘desnoods met geweld’. Op de gemeentelijke handhaver is deze laatste clausule niet van toepassing. Voor de handhaver zijn diens bevoegdheden ondersteunend aan lokale doelstellingen in het kader van leefbaarheid en integrale veiligheid. De gemeentelijke handhaver heeft dan ook niet in voorkomende gevallen de *plicht* om de taak uit te voeren met geweld. Dat betekent dat er geen duidelijk basis is voor het toekennen van geweldsmiddelen op basis van het noodzaakcriterium.

Voor de veiligheid van de gemeentelijke handhavers lijken beschermingsmiddelen een betere oplossing, maar zoals aangegeven ontbreekt het vooralsnog aan een aparte status voor dusdanige middelen. Dat leidt tot onduidelijkheid en zet ongewenste druk op het principiële noodzaakcriterium. Een aparte status voor beschermingsmiddelen – en daarmee ook een eigen stelsel voor bijvoorbeeld toekenning en toezicht – maakt daaraan een einde.

5 Synthese en advies

Over het geweldsmonopolie en wat dat betekent voor de politie en andere partijen op het veiligheidsdomein valt veel te zeggen. In dit advies is gekozen voor een focus op geweldsmiddelen, in het bijzonder in relatie tot gemeentelijke handhaving. In die casus komen de twee dimensies die hier centraal staan helder tot uitdrukking. De **eerste dimensie** heeft betrekking op het doel van de middelen: zijn deze noodzakelijk voor de uitvoering van de taak of dienen zij ter bescherming? De **tweede dimensie** is of er sprake is van een generieke of specifieke taak. Met behulp van deze twee dimensies kunnen de partijen c.q. domeinen en bijbehorende middelen zoals besproken in hoofdstuk 2 zinvol worden geordend (*Figuur 3. Taak en middelen*). Daarbij is een belangrijk thema hoe de verschillende partijen zich verhouden tot de politie als de klassieke institutie die – naast de krijgsmacht – uitvoering geeft aan het geweldsmonopolie.

De keuze van de raad voor beide dimensies is niet pragmatisch maar principiële van aard. Het advies is beide dimensies als uitgangspunt te nemen bij de vormgeving van het geweldsmonopolie. De huidige onduidelijke situatie komt mede voort uit het ontbreken van een helder onderscheid tussen geweldsmiddelen en beschermingsmiddelen, naast onduidelijkheid over de taakafbakening. Helderheid hierover centraal stellen heeft tal van consequenties voor bijvoorbeeld toekenning, toezicht, opleiding, en beleidsontwikkeling – en welke overwegingen en partijen hierbij dan centraal staan.



Figuur 3. Taak en middelen

In de benadering van de raad is de politie de enige partij met een generieke taakopdracht die zij – indien nodig en aangewezen – desnoods met geweld uitvoert (kwadrant I, linksboven). Het onderscheid met de gemeentelijke handhavers (kwadrant II, rechtsboven), die eveneens een brede taak hebben, zit in de toevoeging ‘desnoods met geweld’. De geweldsbevoegdheid van de politie impliceert ook een verantwoordelijkheid – de politie moet optreden – en het adequaat en actief afleggen van verantwoording. De gemeentelijke handhavers hebben in deze benadering geen geweldsmiddelen maar wel middelen ter bescherming. Het onderscheid met specifieke handhavers (kwadrant III, rechtsonder) zit in de afbakening van hun taak c.q. werkgebied. Tot slot zijn er partijen met een specifieke taakopdracht uitgerust met geweldsmiddelen – dus middelen noodzakelijk voor de uitvoering van de taak (kwadrant IV, linksonder).

Gemeentelijke handhaving (kwadrant II) wordt in de benadering van de raad gekarakteriseerd door de combinatie van een generieke taakopdracht met de beschikking over beschermingsmiddelen. Het ontbreekt vooralsnog aan een aparte status en bijbehorend kader voor beschermingsmiddelen. Ten aanzien van de uitrusting van de handhavers zouden gemeenten tot een gezamenlijke ‘gereedschapskist’ moeten komen waaruit geput kan worden.

In eerste aanleg zal naar verwachting de meeste discussie ontstaan over de wapenstok, waarbij dan ook nog de vraag gesteld kan worden of de huidige korte wapenstok wel geschikt is als de primaire inzet bescherming is: in dit geval de mogelijkheid om mensen op afstand te houden. De vraag of sommige middelen verschillende functies kunnen hebben – zowel gewelds- als beschermingsmiddel – is nauw verbonden met de vraag hoe te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat wanneer er sprake is van oneigenlijke gebruik van beschermingsmiddelen. Naast heldere regelgeving zal training hier een belangrijke rol spelen. Daarenboven dient inhoud te worden gegeven aan het toezicht. Daar waar het niet gaat om gewelddmiddelen zou het toezicht niet bij de politie moeten liggen en ligt het voor de hand daar een andere instantie mee te belasten. De betreffende instantie geeft dan inhoud aan de toezichtsverantwoordelijkheid van de decentrale overheden en het ligt voor de hand dat het ministerie van BZK daarbij een rol speelt.

Naast gemeentelijke handhaving is er een categorie functionarissen met een meer specifieke taak en zonder geweldsbevoegdheden (kwadrant III). In veel gevallen zullen beschermingsmiddelen niet aan de orde zijn, zeker als de taak specifiek genoeg is en er niet wordt gekozen voor inzet met een hoge gevaarstelling. Eerder werd al verwezen naar de leerplichtambtenaar, waarbij de boa-status vooral van belang is voor het kunnen opmaken van een proces-verbaal. Veel van de boa's in deze categorie zijn ook in dienst van de gemeenten. Aparte aandacht is nodig voor de boa's in het openbaar vervoer en de zogenoemde groene boa's waar in de inleiding naar werd verwezen. Het gaat hier om een substantieel aantal functionarissen en incidenten krijgen veel aandacht in het publieke debat. Als er wordt gekozen deze handhavers ook uit te rusten met beschermingsmiddelen, is het wel van belang dat de samenwerking met de politie – en dus ook de beschikbaarheid – adequaat is georganiseerd. In dit advies is daar geen specifieke aandacht aan besteed.

In de door de raad gekozen benadering is sprake van een strikt onderscheid tussen partijen met gewelddmiddelen en anderen partijen op het veiligheidsdomein. Voor de partijen anders dan de politie (Kwadrant IV) geldt dat de gewelddmiddelen noodzakelijk moeten zijn voor de uitvoering van een specifieke taak. Hier geldt nu dat gewelddmiddelen deels langs de lijn van de buitengewoon opsporingsambtenaar worden toegekend. Het betreft het in

hoofdstuk 2 genoemde grote aantal boa's in het domein Generieke Opsporing. Daarbij gelden voor een deel dezelfde bezwaren als bij de huidige wijze waarop geweldsmiddelen al dan niet worden toegekend aan de gemeentelijke handhavers. Hoewel de minister beslist, leidt dit niet per definitie tot heldere en consistente uitkomsten omdat ieder geval uniek is. Tegelijkertijd is de relatie tussen de verschillende partijen in dit kwadrant en de politie waar het gaat om geweldsmiddelen op verschillende manieren geregeld. Daarmee is ook het toezicht niet eenvormig terwijl dat met het oog op de transparantie en uitvoerbaarheid wel van belang is. Het lijkt bovendien zaak dat de partijen handelen op basis van een heldere en gemeenschappelijke ambtsinstructie.

De politie (kwadrant I) is zoals aangegeven de enige partij met een generieke taakopdracht en geweldsmiddelen. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid voor de invulling van het geweldsmonopolie met zich mee. Op zichzelf is zij hier ook in hoge mate voor toegerust waar het gaat om het eigen optreden. Blijvende aandacht voor terughoudendheid ten aanzien geweldsmiddelen is van belang: zijn de middelen – zowel voor de politie als voor anderen – inderdaad noodzakelijk en is dat ook voldoende onderbouwd? Daarnaast is een centraal thema hoe de politie zich verhoudt tot andere partijen, in het bijzonder tot gemeentelijke handhaving. Het debat over geweldsmiddelen wordt ook bepaald door het gezamenlijk optreden – of het ontbreken daarvan – door gemeentelijke handhaving en politie.

Het gaat bij de samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhaving in ieder geval over het in gemeenschappelijkheid inhoud geven aan (lokaal) integraal veiligheidsbeleid. Dat kan op een aantal manieren en in de literatuur worden verschillende modellen beschreven (van Stokkom & Terpstra 2021: 22). In praktisch elk model is de samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhaving van groot belang. Het is dan wel zaak dat hier ook substantieel inhoud aan wordt gegeven. Dit in het volle besef dat er gezien het – vaak ook nationale – beroep op de politie niet eenvoudig is.⁵²

52 Een goed startpunt voor de recente discussie over capaciteit is de Kamerbrief (minister JenV, 4 november 2020) GGP en politiecapaciteit. Dit naar aanleiding van het inspectierapport (2020) Lokale handhaving door de politie. De druk op de (lokale) politiecapaciteit is sindsdien permanent onderwerp van debat.

Het benadrukken van het belang van samenwerking alleen levert onvoldoende soelaas. Het is zaak dat de politie zich meer principieel uitspreekt over hoe zij zich wil verhouden tot gemeentelijke handhaving en daar ook consequenties aan verbindt.

De door de raad gekozen benadering is gericht op het vergroten van helderheid over wie er geweld mag gebruiken, wanneer dat gerechtvaardigd is en wat dat betekent voor de middelen. In het licht van die inzet komt de raad tot de volgende adviezen.

1. *Houd vast aan een strikte interpretatie van het noodzaakcriterium waar het gaat om het toekennen van geweldsmiddelen.*
2. *Bevorder dat het gebruik van – en toezicht op – geweldsmiddelen uniform geregeld is. Dat betekent één ambtsinstructie. Van belang is dat de toezichtrelatie tussen partijen met geweldsmiddelen en de politie eenvormig is en dat aan het toezicht adequaat inhoud wordt gegeven.*
3. *Maak een expliciet onderscheid tussen geweldsmiddelen en beschermingsmiddelen. Gemeentelijke handhavers kunnen beschikken over beschermingsmiddelen met het oog op een veilige taakuitvoering. Vooralsnog ontbreekt het aan een aparte status voor beschermingsmiddelen. De ontwikkeling van een kader daarvoor is aan de gemeenten en het ministerie van BZK.*
4. *De politie speelt in dit advies geen formele rol bij het toekennen en het toezicht op de inzet van beschermingsmiddelen. Dat geldt ook voor de daarmee verbonden specifieke training die gericht is op ‘verdediging’ en niet op ‘aanval’. Dit is de verantwoordelijkheid van de gemeenten in samenwerking met BZK. De politie is daarbij adviseur.*
5. *De politie dient zich principieel uit te spreken over hoe zij zich in de toekomst (organisatorisch en institutioneel) wil verhouden tot gemeentelijke handhaving. Geef in dat licht overtuigend inhoud aan de lokale politiezorg in samenwerking met gemeentelijke handhaving.*

Geraadpleegde literatuur

- Aarten, P., Buiskool, B.-J., Hudepohl, M., Lakerveld, J. van, & Matthys, J. (2020). *Agressie en geweld in het veiligheidsveld: Literatuurstudie naar agressie en geweld jegens beroepsgroepen werkend onder beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.
- Abraham, M., & Soomeren, P. van (2020). *Buitengewoon veilig: Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum, uitgevoerd door DSP-groep.
- Adang, O., & Mensink, J. (2003). *De invoering van pepperspray bij de Nederlandse politie: "Ik wil dit nooit meer meemaken"*. Onderzoeksreeks Politieacademie.
- Adang, O., Mali, B., & Timmer, J. (2018). *Politiegeweld in zicht: Naar een visie op de hantering van het politieke geweldmonopolie*. Onderzoeksreeks Politieacademie.
- Adang, O., Mali, B., & Vermeulen, K. (2022a). *Geweldig of gevaarlijk: Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg*. Onderzoeksreeks Politieacademie.
- Adang, O., Mali, B., Bie, E., Couwenberg, R., Karkdijk, C., & Vermeulen, K. (2022b). *Verantwoorden en Leren: Evaluatieonderzoek melden, registreren, beoordelen en leren van geweldsaanwending*. Onderzoeksreeks Politieacademie.
- Akkermans, M., Derksen, E., Kennis, M., Kloosterman, R., & Moons, E. (2024). *Veiligheidsmonitor 2023*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge (UK) & Malden (USA): Polity Press.
- Beijers, J.E.H., Tollenaar, N., & Laan, A.M., van der (red.) (2023). *Ontwikkelingen in ernstig geweld door jeugdigen in de periode 2010 tot en met 2021. Cahier 2023-19*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.
- Bittner, E. (1970). *The Function of the Police*. Issues Series. Rockville: Center for Studies of Crime and Delinquency, National Institute of Mental Health, Crime and Delinquency.
- Bittner, E. (1990). *Aspects of Police Work*. Boston (USA): Northeastern University Press.
- BOA bonden (2022), brief aan de minister van JenV d.d. 19-09-2022, betreft: tegenwerking nieuwe regels wapenstok Boa's door OM en Politie.
- Boom, A. ten, & Wittebrood, K. (red.) (2019). *De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland. Cahier 2019-1*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.
- Boutellier, H. (2005). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- Boutellier, H. (2022). *Politie! Over de kernfunctie van de politieorganisatie in de 21ste eeuw*. Politieacademie
- Bouwmeester, J., Doeschot, F. van, Noort, L. van, Straaten, G. van, & Vlaanderen A. (2021). *Tussenevaluatie: Handhaving van coronagedragsregels in de periode maart tot en met november 2020*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Data-centrum.
- Breejen (2011). Je kunt niet afwachten. *Blauw*, 2011-14, 6-11.
- Brodeur, J.-P. (2010). *The policing Web*. Oxford (UK): Oxford University Press.
- Buuren, J. van, Land, S.W. van 't, Bakker, E., Hofkamp R., & Schuurman, B. (2024). *Dreigingsmonitor bewaken en beveiligen 2022-2023*. Institute of Security and Global Affairs (ISGA), Universiteit Leiden.
- Defensiestaf (2019). *Nederlandse Defensie Doctrine*. Den Haag: Defensie.
- Dijk, A. J. van, & Aalbersberg, P.-J. (2017a). Gemeentelijke handhaving en politie: hoe moeten ze zich tot elkaar verhouden? *Tijdschrift voor de Politie*, 79(1), 6-8.
- Dijk, A. J. van (2017b). *De toekomst van lokale handhaving reframed*. Essay voor de Stichting Maatschappij en Veiligheid, Den Haag: SMV.
- Dijk, A. J. van, & Welten, B. (2018). *Het gebruik van geweld door veiligheidspartijen in het licht van de betekenis van het geweldsmonopolie*. Gevraagd advies aan de korpschef, Politie.
- Drost, V., Kluit, S., Rockx, L., Stegeman D., & Winckel, V. van de (2023). *Evaluatie pilot verkeershandhaving boa's*.
- Engbersen, G., Bochove, M. van, Boom, J. van, Bussemaker, J., Farisi, B. el & Krouwel, A. (2021). *De laag-vertrouwensamenleving: De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland. Vijfde meting*. Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Eikenaar, T. (2017). *Municipal disorder policing. Dealing with annoyances in public places*. Den Haag: Eleven.
- Eikenaar, T. (2018). Politie substituuft of eigenstandige beroepsgroep? *Tijdschrift voor de Politie*, 80(5), 36-40.
- Eikenaar, T. (2019). Plural policing as professional strife. Municipal officers and police officers in the Netherlands. *International Journal of Police Science & Management*, 21(3), 146-155. <https://doi.org/10.1177/1461355719854107>
- Eysink Smeets, M. (2024, 3 januari). Al jaren neemt de overlast van de Nieuwjaarsnacht af. *De Volkskrant*, p. 8.
- Flight, S. (2017). *De mogelijke meerwaarde van bodycams voor politiewerk: Een internationaal literatuuronderzoek*. Politiewetenschap 93. Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Flight, S. (2019a). *Evaluatie pilot bodycams Politie Eenheid Amsterdam 2017-2018*. Politiewetenschap 93A. Den Haag: Politie & Wetenschap.

- Flight, S. (2019b). *Proeftuin bodycams Dienst Infrastructuur 2018*. Politiewetenschap 93B. Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Garland, D. (1996). 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society'. *The British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471.
- Gemeente Amsterdam (2022). *Amsterdamse Boa's over de korte wapenstok*. Amsterdam: Onderzoek & Statistiek.
- Hoorn, J. van, Dijk, A.J. van, Koppejan, J., & Speetjens, J. (2018). *Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar: Verkenning politie over samenwerking met Boa's*. Politie.
- Kuppens, J., & Ferwerda, H. (2021). *Boa's met beelden: Evaluatie Nijmeegse proef bodycams*. Arnhem: Bureau Beke.
- Lakerveld, J. van, Zoete, J. de, Matthys, J., & Akerboom, M. (2019). *Ik zal handhaven: Verkenning pluralisering van de politiefunctie (Plural policing)*. Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum.
- Lakerveld, J.A. van, & Lindeboom, G.J. (2022). *Evaluatie van de inzet en het gebruik van de korte wapenstok door buitengewone opsporingsambtenaren (boa's)*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.
- Lakerveld, J.A. van, Buiskool, B.J., Hospers G., Klein Kranenburg L., & Matthys J. (2023). *Indicatoren van veiligheidsveld en geweld: Een verkenning van indicatoren van agressie en geweld jegens politieambtenaren, brandweerlieden en buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's)*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.
- Mehlbaum, S., Broekhuizen, J., & Akker, K. van den (2024). *Ongekend: Een onderzoek naar de impact van dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit op politiewerk*. Politiewetenschap 133. Politie & Wetenschap.
- Mein, A.G., & Hartmann, A.R. (2013). *De stand van het boa-bestel: Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.
- Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & Braak, S. W. van den (red.) (2023). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2022: Ontwikkelingen en samenhangen. Cahier 2023-17*, WODC.
- Naeyé, J, red. (2006) *Hard én zacht: Geweld in de publiekscontacten van de politie-regio Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- O'Neill, M., Maillard, J. de, & Steden, R. van (2023). The enforcement turn in plural policing? A comparative analysis of public police auxiliaries in England and Wales, France and The Netherlands. *European Journal of Criminology*, 20(5), 1681-1700. <https://doi.org/10.1177/14773708211070203>

- Politie (2022). *Factsheet stroomstootwapen*.
- Politie (2023). *Geweldsaanwendingen door politieambtenaren 2022*
- Politie (2024a). *Geweld tegen politieambtenaren. Cijfers 2018 t/m 2023*
- Politie (2024b). *Geweldsaanwendingen door politieambtenaren 2023*
- Politie (2024c). *De betekenis van de politie in de samenleving. Artikel 3 van de Politiewet, de politietaak opnieuw doordacht*.
- Projectgroep Organisatiestructuren. (1977). *Politie in Verandering: Een voorlopig theoretisch model*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2022). *Gezag herwinnen: Over de gezagwaardigheid van het Openbaar Bestuur*. Signalement van de Raad voor het openbaar bestuur.
- Reemst, L. van, Fischer, T., & Weerman, F. (2022). Agressie tegen politiemedewerkers en omgang met burgers: wederkerige beïnvloeding of gemeenschappelijke oorzaken? *Tijdschrift voor Criminologie*, 64(1), 61-80. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2022064001004>
- Ridder, J. den, Hul, L. van 't, & Broere, J. (2024). *Burgerperspectieven, bericht 1*. Sociaal Cultureel Planbureau.
- Rood, J. (2013). *Wat is er mis met gezag? Een nieuwe visie op autoriteit*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Schaap, D., Paanakker, H. & Kruijf, J. de (2023). *De verweven politietaak*. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Schmeets, H. (2017). *Vertrouwen in elkaar en in de samenleving*. WRR– Working Paper.
- Steden, R. van (2017). Municipal Law Enforcement Officers: towards a new system of local policing in the Netherlands? *Policing and Society*, 27(1), 40-53, DOI:10.1080/10439463.2015.1017494
- Stokkom, B.A.M. van & Eikenaar, T. (2014). BOA's: Een volwaardige beroepsgroep naast de politie? *Tijdschrift voor de Politie*, 76(7), 6-10.
- Stokkom, B.A.M. van & Foekens, P. (2015). *Stadshandhavers: Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Stokkom, B.A.M. van, & Terpstra, J. (2021). *Meer armslag voor BOA's: Volwaardig handhaven in de openbare ruimte. Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Terpstra, J., Stokkom, B.A.M. van, & Spreeuwiers, R. (2013). *Toezichhouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte: Een internationale vergelijking*. Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum, uitgevoerd door Radboud Universiteit Nijmegen.
- Terpstra, J., & Salet, R. (2020). *Politie in tijden van Corona: Over haar maatschappelijke opdracht in buitengewone omstandigheden*. Essay op verzoek van de Landelijke Portefeuille GGP van de Nationale Politie.

- Timmer, J., Naeyé, J., & Steeg, M. van der (1996). *Onder schot: Vuurwapengebruik van de politie in Nederland (1978-1995)*. Deventer: Gouda Quint.
- Timmer, J., & Visser, R.S.M. (red.) (2015). *Gepast geweld: Geweld van en tegen de politie in 2010*. Amsterdam: Centrum voor Politiewetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam.
- Timmer, J., & Pronk, G. (2016). 'Police use of firearms in comparative perspective'. Paper Vrije Universiteit Amsterdam.
- Timmer, J., Wolsink, J., Esseveldt, J., Kathmann, K., & Ferwerda, H. (2022). *Less than lethal weapons voor de Mobiele Eenheid onderzocht: Een onderzoek naar vraag, (nieuw) aanbod en maatschappelijke acceptatie*. (Bekereeks). Bureau Beke.
- Timmer, J., Kuin, M., & Kriek, F. (2024). Politiegeweld in vogelvlucht. In: *Politie. Studies over haar werken en organisatie*, Hoofdstuk 12. Den Haag: Wolter Kluwer.
- Verenging Nederlandse Gemeenten (2022). *Gezamenlijke actieagenda gemeentelijke handhaving 2022-2024: Gemeentelijke handhaving als professie!*
- Weber, M. (1917/2012). *Politiek als beroep*. Voorafgegaan door Wetenschap als beroep, vertaling en nawoord Hans Driessen. Nijmegen: Vantilt.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2021). *Politiefunctie in een veranderende omgeving*. WRR-Working Paper.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). *Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*.
- Woude, M. van der (2023). *De politiefunctie in de explosieve en hyperdiverse veiligheidsamenleving*. Essay 'Visie op de politiefunctie' (J&V).

Wet- en regelgeving

- Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting politie 2018
- Algemene wet bestuursrecht 1994
- Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren
- Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar 2021
- Besluit bewapening en uitrusting politie 2024
- Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar 2021
- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2022
- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Dienst Vervoer & Ondersteuning 2024
- Besluit voorschrift specialistische bewapening Team Bijzondere Bijstand Douane
- Mandaatbesluit Politie 2021
- Politiewet 2012
- Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten.

- Staatsblad 2021 46. *Besluit 2021 wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren in verband met de wijziging en invoering van voorschriften omtrent het gebruik van geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen.*
- Wet op de bijzondere opsporingsdiensten
- Wetboek van Strafvordering 2024

Internet

- <https://www.rijksrecherche.nl/>, d.d. 14-2-2024
- <https://www.defensie.nl/organisatie/marechaussee/taken>, d.d. 14-2-2024
- <https://www.amnesty.nl/wordt-vervolgd/politie-uitrusting-door-de-jaren-heen-van-bajonet-tot-bodycam>, d.d. 20-02-2024
- https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane_voor_bedrijven/veiligheid_gezondheid_economie_en_milieu_vgem/vgem_algemeen/algemeen/veiligheid_gezondheid_economie_milieu_vgem, d.d. 21-02-2024
- <https://www.dji.nl/over-dji/organisatie-dji/landelijke-diensten/dienst-vervoer-en-ondersteuning>, d.d. 21-02-2024
- <https://justis.nl/producten/bijzondere-opsporingsdienst-bod/wat-is-een-bijzondere-opsporingsdienst>, d.d. 21-02-2024
- <https://www.rblgv.nl/wp-content/uploads/sites/6/2022/12/Leerplicht-en-BOA-bevoegdheid.pdf>, d.d. 21-02-2024
- <https://hetccv.nl/themas/veilige-woon-leefomgeving/buitengewoon-opsporings-ambtenaar-boa/wet-en-regelgeving-boa/>, d.d. 21-02-2024
- <https://toezichttafel.wordpress.com/kenniskaart/handhaving-en-interventies/geweldstoepassing-en-middelen/>, d.d. 21-02-2024
- NOS 2023, *Oost-Nederland krijgt te weinig agenten, de Randstad juist relatief veel, 4 maart 2023*, <https://nos.nl/artikel/2466087-oost-nederland-krijgt-te-weinig-agenten-de-randstad-juist-relatief-veel>.
- <https://www.politie.nl/nieuws/2022/april/25/cijfers-2021-agressie-en-geweld-tegen-politie-stabiel-maar-te-hoog.html>, d.d. 21-08-2024

Colofon

Uitgave: Wetenschappelijke Adviesraad Politie (WARP)

Datum: September 2024

Redactie: Anne Tak

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag

Infographics: Abel ter Steege

Drukwerk: Repro Amsterdam

Informatie: www.wetenschappelijkeadviesraadpolitie.nl

© Wetenschappelijke Adviesraad Politie (WARP), Den Haag 2024

