

Datum : 3 februari 2021
Aan : Dagelijks Bestuur
Aard voorstel : Besluitvormend
Agendapunt : 5
Van : Directieteam
Portefeuillehouder :
Aantal bijlagen : 4

Adviesnota

VUURWAPENS EN SSiB

Voorgesteld wordt om:

1. Kennis te nemen van de huidige situatie rond de aanpak van stroperij en de risico's waaraan SSiB'ers worden blootgesteld.
 2. In te stemmen met het indienen van een aanvraag bij de dienst Justis voor het uitbreiden van de uitrusting van de SSiB-handhavers met een vuurwapen vanwege de veiligheid van onze medewerkers,
 3. In overleg treden met de provincie om de opdracht richting SSiB zo aan te passen dat het speerpuntzware stroperij wel blijft opgenomen als signaleringstaak maar dat niet solitair offensief wordt opgetreden bij een melding met vuurwapengebruik.
-

Inleiding

Risico's zijn inherent aan het werk van de SSiB'ers. Niet alleen kan – potentieel gewapende – stroperij gevaarlijke situaties voor de handhavers opleveren, maar ook zaken als (nachtelijke) surveillance, agressie bij staandhoudingen of heterdaad maken dat zij zich regelmatig in precaire situaties begeven. De onlangs uitgevoerde TRA (Taak Risico Analyse) van BMC maakt de veelvoud aan risico's goed inzichtelijk. Ook maakt de analyse duidelijk dat lang niet alle risico's te ondervangen zijn met de momenteel beschikbare beheersmaatregelen.

Een zeker risiconiveau is onvermijdelijk. Enkele risico's die in de TRA aan bod komen, zijn echter dermate groot dat ze vragen om aanvullende maatregelen. Het ongemoeid laten van deze risico's staat haaks op de principes van goed werkgeverschap. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om vuurwapengevaarlijke situaties. Om dergelijke risico's beheersbaar te maken zijn er grofweg twee oplossingsrichtingen te onderkennen: het beperken van de taken en activiteiten van de SSiB'ers (risicomijding) of het uitbreiden van de uitrusting van de handhavers met vuurwapens (risicoreductie), dan wel een combinatie van beiden.

In deze nota wordt een analyse geboden van de huidige stand van zaken met betrekking tot de aanpak van stroperij (en andere risico's) en de uitbreiding van de uitrusting van de handhavers. Er wordt primair uitgegaan van hetgeen is beschreven in de TRA (bijlage 1), het meerjarenprogramma SSiB (2021-2023 – bijlage 2), de notitie BMC (bijlage 3) en het handelingskader stroperij (bijlage 4). Deze documenten zijn als bijlagen bij deze notitie gevoegd. In deze notitie wordt het belang van het maken van een richtinggevend keuze benadrukt, inzake het al dan niet streven naar uitbreiding van de uitrusting van de handhavers met vuurwapens. Bij de handhavers bestaat behoefte aan duidelijkheid en zekerheid. Zij wachten al lang op een besluit van hun werkgever. Het is een politiek gevoelig onderwerp, waarover verschillende partijen een sterke mening hebben, die zij ook actief en regelmatig uitdragen. Daarom is een duidelijke stellingname van de werkgever wenselijk.

Geadviseerd wordt om in te stemmen met het in gang zetten van een aanvraagprocedure voor de uitbreiding van de uitrusting van de SSiB-handhavers met een vuurwapen. Dit omdat de risico's waar de handhavers aan blootgesteld worden dermate groot zijn – bij de aanpak van stroperij, maar ook bij andere taken – dat een volledige uitrusting op zijn plaats is. De criteria aan de hand waarvan Justis dergelijke aanvragen beoordeelt wijzen daar ook op. SSiB'ers komen in hun werk in situaties waarbij sprake kan zijn van dreiging met een vuurwapen, de politie kan lang niet altijd ondersteuning bieden of de veiligheid van de handhavers garanderen en andere – minder ingrijpende – maatregelen zijn onvoldoende om het risico te reduceren tot een aanvaardbaar niveau.

Tevens wordt voorgesteld om in het handelingskader op te nemen dat er niet solitair offensief wordt opgetreden bij meldingen waarbij sprake is van het gebruik van een vuurwapen en daartoe in overleg te treden met de opdrachtgever provincie..

Door te kiezen voor deze combinatie van risicomijding en risicoreductie wordt voorkomen dat SSiB in een politierol stapt, maar worden andere significante risico's wel geadresseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om risico's die optreden bij surveillance en staandhoudingen.

Risico's handhavers

De aanpak van stroperij – het stropen van wild, vogels en vissen, vernielen of plukken van (beschermd) planten en het aantasten van natuur en dierenwelzijn – is één van de hoofdtaken van SSiB. Het is dan ook wederom opgenomen als één van de drie speerpunten in het onlangs door de Stuurgroep SSiB vastgestelde meerjarenprogramma 2021-2023. Hoe ver de taakstelling van de boa's strekt in de aanpak ervan, is echter niet onomstreden. Enerzijds wordt de aanpak van zware stroperij gezien als een politietaak. Verschillende partners hebben dat binnen en buiten de Stuurgroep SSiB ook

als zodanig uitgesproken. Tegelijkertijd moeten we constateren dat de politie niet over de benodigde capaciteit beschikt om alle misstanden in de natuur- en buitengebieden het hoofd te bieden.

Op dat laatste punt wringt de schoen. De politie kent de natuurgebieden bij lange na niet zo goed als de handhavers van SSiB, en kan ook niet altijd (snel) ter plaatse komen. Er wordt prioriteit gegeven aan het stedelijk gebied, met als onvermijdelijk gevolg dat een gat is ontstaan in de handhaving in het buitengebied. Het is niet de bedoeling dat SSiB dat gat volledig opvult – SSiB'ers zijn geen politieagenten – maar de realiteit is dat partners wel degelijk naar SSiB kijken voor de aanpak van (zware) stroperij. Zo komen bij SSiB regelmatig meldingen van schoten binnen, afgelopen halfjaar maar liefst 59 keer. Er zijn zelfs voorvallen waarbij de politie meldingen over schoten heeft doorgezet naar SSiB. Er bestaat een kloof tussen de taakstelling van SSiB enerzijds, en de verwachtingen in de praktijk anderzijds.

De discussie rond de risico's van de handhavers en het eventueel uitbreiden van de uitrusting met vuurwapens speelt zich logischerwijs met name af in het kader van de aanpak van stroperij. Stroperij is een van de speerpunten van SSiB en recent wederom als zodanig vastgesteld door de Stuurgroep. Het risico op (vuurwapen)geweld is het grootst bij de aanpak op dit dossier. Niettemin moeten we onderkennen dat de risico's voor de handhavers zich niet beperken tot de aanpak van stroperij. Zij hebben ook bij andere werkzaamheden te maken met risico's die door BMC als hoog tot zeer hoog ingeschat worden, waaronder surveillance en het acteren op meldingen. Ook hebben de handhavers te maken met ondermijnende (drugs)criminaliteit. Zo kunnen zij zich geconfronteerd zien met een heterdaad bij bijvoorbeeld drugsafvaldumping. Daders van dergelijke delicten gaan nietsontziend te werk, en kunnen de handhavers in een gevaarlijke positie brengen.

Onvoorziene situaties – zoals agressie bij staandehoudingen – leveren gevaar op voor de handhavers. In de TRA van BMC is aangegeven dat dergelijke risico's zich slechts ten dele laten beperken door beheersmaatregelen zoals bodycams. Er blijft een significant *restrisico* over dat eveneens geadresseerd moet worden. Het is belangrijk om bij het innemen van een standpunt omtrent vuurwapens in ogenschouw te nemen dat de impact van het wel of niet bewapenen van de handhavers verder strekt dan louter de aanpak van stroperij, al ligt het accent wel op dat dossier.

Huidige stand aanpak stroperij

De risico's van de handhavers zijn het grootst bij de aanpak van stroperij. Dat volgt ook logisch uit de relatief grote kans dat overtreeders beschikken over vuurwapens. De handhavers van SSiB zijn niet uitgerust voor dergelijke risico's. Wat zware (gewapende) stroperij betreft zou de politie aan zet moeten zijn, maar de politie kan lang niet altijd de benodigde capaciteit leveren. Daarom zijn de ogen van partners als vanzelfsprekend gericht op SSiB als kenner van het buitengebied en gegeven 'stroperij' als één van de drie speerpunten van de organisatie.

De handhavers van SSiB willen zware stroperij maar al te graag aanpakken. We moeten echter onderkennen dat de risico's zonder aanvullende maatregelen te groot zijn. Stroperij is ook een breed en complex onderwerp en momenteel is onvoldoende duidelijk welke partij voor welk onderdeel van stroperij aan zet is. Daarom is onder aansturing van de provincie een opdracht uitgeschreven aan de Taskforce-RIEC om een fenomeenanalyse uit te voeren. Daaruit moet onder andere duidelijk worden welke aard en omvang stroperij kent in Noord-Brabant. Ook is de Taskforce-RIEC gevraagd te onderzoeken hoe stroperij effectiever aangepakt kan worden. Daarbij zal onder andere gekeken worden naar de onderlinge taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van de betrokken partijen.

De SSiB'ers kunnen niet wachten op de bevindingen van de Taskforce-RIEC, daarvoor zijn de risico's te groot. Daarom is in de tussentijd een handelingskader stroperij opgesteld. In dit kader is aangegeven wat op hoofdlijnen van de SSiB'ers verwacht wordt bij de aanpak op stroperij – en vooral ook welke taken momenteel te risicovol geacht worden – totdat al dan niet besloten is tot het treffen van aanvullende maatregelen. Voor zolang dit handelingskader geldig is, blijft de aanpak van zware stroperij beperkt tot het houden van toezicht, het signaleren en registreren van meldingen en het verzamelen van bewijsmateriaal.

Ook gaan de handhavers niet meer af op meldingen van schoten en wordt er niet extra gesurveilleerd zonder politieassistentie.

Oplossingsrichtingen

In de TRA van BMC worden enkele beheersmaatregelen voorgesteld die de risico's van de handhavers kunnen reduceren. Het gaat onder andere om de zogenoemde 'telescoop wapenstok' voor de handhavers en de bodycams. Voor beide genoemde maatregelen zijn al de nodige stappen gezet. Zo wordt gewerkt aan een inzetkader voor de nieuw bodycams. Er wordt dus al gewerkt aan de beheersing van de risico's, maar uit de TRA van BMC blijkt dat de genoemde maatregelen op zichzelf onvoldoende zijn om de risico's terug te brengen naar een aanvaardbaar niveau. Om tot aanvaardbare risico's te komen, zijn er grofweg twee oplossingsrichtingen te onderscheiden: *risicomijding* en *risicoreductie*. Alternatief is ook een derde oplossingsrichting denkbaar, een middenweg tussen beide oplossingsrichtingen.

Risicomijding

Wanneer besloten wordt om de uitrusting van de handhavers niet verder uit te breiden, ligt een risicomijdende aanpak voor de hand. Dat houdt in dat bepaalde taken – zoals nachtelijke surveillance, de aanpak van zware stroperij en voertuigcontrole – niet meer opgepakt worden door SSiB. Eventueel kunnen deze activiteiten wel uitgevoerd worden wanneer politieassistentie en de veiligheid van de handhavers gegarandeerd is. Dat blijkt in de praktijk echter vaak ingewikkeld te liggen. De politie beschikt niet over de benodigde capaciteit om de SSiB'ers adequaat te kunnen ondersteunen. Ook zien we in de praktijk dat politie pas laat ter plaatse kan komen, of de locatie van een incident niet kan vinden. Daarnaast wordt vanuit de politie aangegeven dat zij zelfs met hun aanwezigheid de veiligheid van de handhavers van SSiB niet kunnen garanderen bij bijvoorbeeld vuurwapengevaarlijke situaties.

Risicomijding behelst in wezen dat het tijdelijke handelingskader een ermanent karakter krijgt. Het gevolg van deze aanpak is dat het handhavingstekort in de Brabantse natuur- en buitengebieden verder oploopt en dat niet (volledig) aan de verwachtingen van partners voldaan kan worden. Er bestaat een risico op imagoschade als het beeld ontstaat dat stropers ongehinderd hun gang kunnen gaan. Dat gaat mogelijk ook ten koste van de meldingsbereidheid.

Een risicomijdende aanpak betekent niet dat SSiB niets meer onderneemt op stroperij. 'Lichtere' varianten kunnen nog wel opgepakt worden. Daar moet wel een kanttekening bij geplaatst worden. Ook met de zogenaamde lichtere vormen van stroperij zijn risico's gemoeid. De praktijk wijst immers uit dat achter bijvoorbeeld visstroperij of het plaatsen van strikken regelmatig daders met een fors strafblad schuilgaan. Als ook van de aanpak van deze vormen van stroperij wordt afgezien, blijven alleen de allerlichtste vormen van stroperij over, zoals het plukken van paddenstoelen.

Wel is risicomijding bijzonder effectief bij het reduceren van bepaalde risico's. De meest effectieve manier om te beheersen is immers om je er überhaupt niet aan bloot te stellen. Echter, ook wanneer stroperij verder buiten beschouwing wordt gelaten, blijkt uit de TRA dat de SSiB'ers zich geconfronteerd zien met significante risico's in andere situaties, zoals bij het afgaan op meldingen en

bij surveillance. Het beperken van de taken op stroperij maakt dus niet dat alle significante risico's ook daadwerkelijk vermeden worden.

Risicoreductie

Alternatief kan besloten worden tot het verder reduceren van de restrisico's, het risico dat overblijft na de toepassing van o.a. de bodycams en andere beheersmaatregelen. Het gaat dan om het beschikbaar stellen van vuurwapens als aanvullend gewelddmiddel voor de handhavers. Landelijk wordt een stevige discussie gevoerd over de bewapening van boa's met vuurwapens. Deze discussie is echter gericht op boa's domein I, waaronder bijvoorbeeld de gemeentelijke boa's vallen.

Voor domein II-boa's – de categorie waartoe de groene handhavers van SSiB behoren – bestaat de wettelijke mogelijkheid al om de uitrusting uit te breiden met vuurwapens, indien de werkgever daartoe een aanvraag indient bij de dienst Justis. Uit de bevindingen van BMC blijkt dat landelijk 193 boa's kunnen beschikken over een vuurwapens, waaronder de collega's van SSiL (Samen Sterk in Limburg). Ook in Noord-Brabant zijn enkele groene boa's met een volledige uitrusting actief.

Aanvraagprocedure vuurwapens

Wanneer de werkgever besluit te streven naar de toekenning van vuurwapens, dient deze eerst advies in te winnen bij de toezichthouders en de direct toezichthouder, alvorens een aanvraag ingediend wordt bij de dienst Justis. Het gebruik van vuurwapens is uitsluitend toegestaan indien de boa heeft voldaan aan de bekwaamheidseisen zoals gesteld in de 'Regeling Toetsing Gewelddbeheersing BOA' (RTGB). Justis beoordeeld aanvragen voor de toekenning van gewelddmiddelen aan de hand van de volgende criteria:

- A.** Voor welke soort wetsovertredingen is de opsporingsbevoegdheid verleend? (Bevoegdheden op het gebied van strafrecht maken dat het toekennen van vuurwapens eerder als proportioneel wordt bestempeld)
- B.** Wat is de aard van de te verwachten agressie?
- C.** Is het bezwaarlijk of onmogelijk op een andere wijze in de veiligheid van de boa te voorzien?
- D.** In welke frequentie en mate hebben zich in het verleden situaties voorgedaan waarbij bewapening wenselijk was geweest?

Aanvullend worden bij de beoordeling van de noodzaak tot bewapening met vuurwapens ook de volgende criteria gehanteerd:

- 1.** Er moet een redelijke verwachting bestaan dat de boa bij de uitoefening van zijn functie in de (onvoorziene) omstandigheden komt te verkeren, dat hij of anderen met onmiddellijk schietwapengebruik of onmiddellijke dreiging met een schietwapen wordt geconfronteerd.
- 2.** Het is, indien zich een geval als onder 1. genoemd voordoet, bezwaarlijk of onmogelijk om een beroep te doen op de politie.
- 3.** Het is bezwaarlijk of onmogelijk om op een andere, minder ingrijpende wijze in de beveiliging van de betrokkene te voorzien.

BMC concludeert dat het voor de grootste risico's aanbevelingswaardig is om de uitrusting van de handhavers uit te breiden met een vuurwapen. De meeste risico's zouden daarmee – volgens de TRA – tot een aanvaardbaar risico teruggebracht moeten kunnen worden. Wat een aanvaardbaar niveau is, is overigens subjectief. Daarnaast zijn sommige risico's inherent aan het werk van de handhavers. Zo blijkt uit de TRA dat enkele risico's omvangrijk blijven, ook wanneer de wapenuitrusting verder uitgebreid wordt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij surveillance. BMC stelt dat een zeker restrisico gerekend moet worden tot 'beroepsmatige risico's' die inherent aan het werk, en dus onvermijdbaar zijn.

Risicoreductie middels de uitbreiding van de wapenuitrusting met een vuurwapen heeft duidelijk de voorkeur van de handhavers. Zij worden daardoor minder afhankelijk van de politie en kunnen ook de zwaardere misstanden zoals zware stroperij aanpakken. Overigens is het niet zo eenvoudig om te stellen dat alle problemen verholpen zijn met de komst van vuurwapens. Bepaalde risico's blijven aandacht behoeven en er zal nog steeds uitgezocht moeten worden waar de taak van de SSiB'ers begint en eindigt met betrekking tot bijvoorbeeld zware stroperij.

SSiB moet immers niet in de rol van de politie kruipen. Niettemin maakt een uitbreiding van de wapenuitrusting dat de handhavers de volgende taken wel (weer) zouden kunnen oppakken:

- Optreden bij situaties waarbij mogelijk sprake is van (zware) stroperij.
- Surveilleren zonder politieondersteuning, bijvoorbeeld in de nacht (in tweetallen)
- (Nachtelijk) posten, bijvoorbeeld bij 'hotspots'
- Voertuigcontrole

Dat SSiB zelfstandig zwaardere stroperij kan aanpakken is een duidelijke wens van verschillende handhavingspartners. Daarnaast maakt de uitbreiding van de wapenuitrusting dat SSiB als meer gelijkwaardig partner van de politie kan fungeren. Dat zou onder meer betekenen dat SSiB'ers vaker kunnen assisteren bij politieacties en vice versa. Ook draagt het vuurwapen bij aan het reduceren van de grotere beroepsrisico's, buiten van de aanpak van stroperij.

Voorkeursvariant: Inzetten op zowel risicomijding als -reductie

Het actief acteren op zware stroperij is niet het enige grote risico waar de handhavers aan blootgesteld worden. Ook zonder de aanpak op dit thema blijven bijvoorbeeld staandehoudingen, heterdaad of surveillance potentieel (vuurwapen)gevaarlijke situaties opleveren die om een reactie van de werkgever vragen. Om deze risico's wel het hoofd te bieden, maar tegelijkertijd te voorkomen dat de handhavers in een politierol stappen bij het actief acteren op stroperij, wordt voorgesteld om in te zetten op een combinatie van risicoreductie en risicomijding.

In dit scenario gaan de handhavers van SSiB niet actief acteren op zware stroperij. Dat betekent onder andere dat zij niet zelfstandig gaan posten op risicolocaties en ook dat zij niet afgaan op meldingen van schoten, in lijn met hetgeen beschreven is in het handelingskader. Tegelijkertijd wordt wel gestreefd naar het uitbreiden van de uitrusting met een vuurwapen. Zo borgt de werkgever dat de handhavers niet zelf actief vuurwapengevaarlijke situatie op gaan zoeken, maar ook dat zij wel voldoende uitgerust zijn om zichzelf te beschermen in onvoorziene gevaarlijke situaties die kunnen optreden bij de uitvoering van andere taken. Zo stelt SSiB zich niet op als alternatief voor de politie in het buitengebied, maar wel als stevige handhavingspartner. De handhavers kunnen zichzelf in geval van nood verdedigen en zijn daardoor minder afhankelijk van de politie, maar zoeken het risico zelf niet op. Kanttekening is dat het laten vallen van zware stroperij van invloed kan zijn op het aanvraagproces bij de dienst Justis. Het zal een stevigere onderbouwing vergen om bijvoorbeeld aan te tonen dat er een redelijke verwachting is dat de handhavers geconfronteerd worden met vuurwapengevaarlijke situaties.

Advies richtinggevende keuze

De handhavers van SSiB hebben behoefte aan duidelijkheid over hun rol in de natuur- en buitengebieden. Ook willen ze weten waar ze aan toe zijn met betrekking tot vuurwapens. Enerzijds krijgen ze te horen dat ze geen politietaak hebben en zich 'moeten terugtrekken' wanneer situaties te risicovol zijn, maar tegelijkertijd wordt er wel van alles van ze verwacht op het gebied van stroperij en andere (vuurwapen)gevaarlijke situaties. Ze willen graag doorpakken op complexe en zware dossiers,

maar kunnen niet aan de verwachtingen voldoen. Dat zorgt intern voor onrust en onvrede. Daarom is een richtinggevende keuze vanuit het Dagelijks Bestuur gewenst.

Verschillende partijen hebben zich inmiddels uitgelaten over de aanpak van stroperij, de rol van SSiB daarbij en de uitbreiding van de wapenuitrusting met vuurwapens. Ook in de Stuurgroep SSiB is het een regelmatig terugkerend onderwerp. Mede gezien de vele verschillende – en dikwijls conflicterende – meningen en belangen is een duidelijke stellingname van het Dagelijks Bestuur van belang. Uiteindelijk is de veiligheid van de handhavers immers een werkgeverstaak. Het standpunt van de werkgever is ook van doorslaggevend belang voor het wel of niet in gang zetten van een aanvraagprocedure voor vuurwapens bij Justis.

Gegeven de significante risico's waaraan de SSiB'ers blootgesteld worden – zowel bij de aanpak van stroperij, als bij andere taken – wordt geadviseerd om een aanvraagprocedure voor een vuurwapen in gang te zetten, maar om tegelijkertijd zware stroperij te laten vallen als onderdeel van de SSiB-aanpak. Daarmee wordt voorkomen dat de SSiB'ers de rol en taken van de politie overnemen en zelf vuurwapengevaarlijke situaties actief op gaan zoeken. Het wapen dient dan om de risico's die inherent zijn aan het werk van de handhavers in het buitengebied - die om adequate maatregelen vragen - terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Zo kunnen de SSiB'ers zich beschermen in onvoorziene gevaarlijke situaties. Dit vraagt wel om een stevige onderbouwing om tegemoet te komen aan de criteria van Justis. Daarbij speelt de aard van het te verwachten geweld een rol.

Bijlage(n):

- Bijlage 1 TRA Taken en Arbeidsomstandigheden - 17 juli 2020 - Gewelddsmiddelen
- Bijlage 2 SSiB-meerjarenplan-2021-2023
- Bijlage 3 Bestuurlijke notitie BMC
- Bijlage 4 Handelingskader Stroperij SSiB

Aldus besloten in de digitale vergadering van het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Brabant Noord van 3 februari 2021.

de secretaris,

de voorzitter,