

BOA's: een volwaardige beroepsgroep naast de politie?

Bas van Stokkom en **Teun Eikenaar** zijn werkzaam bij de sectie Strafrecht & Criminologie, faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen.

Sinds de jaren negentig heeft een nieuwe beroepsgroep zijn intrede gedaan in de openbare ruimte: de gemeentelijke toezichthouders en handhavers. Het overgrote deel van deze functionarissen is inmiddels buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Wat is de positie van BOA's in de handhaving van de openbare orde en hoe verloopt de samenwerking met de politie? Wie zou eigenlijk wát moeten doen?

De BOA's zijn steeds duidelijker aanwezig in het straatbeeld. Een van de redenen voor die groei is dat gemeenten onder grotere druk staan om de onveiligheid de baas te worden en meer te investeren in handhaving. Tegelijkertijd is er bij de politie al langere tijd een terugtrek naar de kerntaken gaande, zodat er relatief minder politieblaauw op straat aanwezig is (zie Haagsma e.a., 2012; Van Stokkom e.a., 2010; Terpstra e.a., 2013).

gemeenten dat vorig jaar is verschenen (Bervoets, 2013), wordt echter duidelijk dat de beroepsgroep niet meer louter bestaat uit voormalig werklozen of mensen die het vak als *second best* beschouwen. Velen kiezen bewust voor een BOA-functie.

Onderzoek

In ons recent gepubliceerde onderzoek in zes grote Nederlandse steden, getiteld *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie?*, troffen we evenmin een kwetsbare en labiele beroepsgroep aan, hoewel in deze steden de sporen van het 'Melkertverleden' duidelijker waarneembaar zijn dan in de kleinere gemeenten (Eikenaar & Van Stokkom 2014). Voor dit onderzoek is met ongeveer 100 mensen uitvoerig gesproken, met BOA's, wijkagenten, managers binnen de diensten toezicht & handhaving, teamchefs van de politie, beleidsmedewerkers tot bestuurders. Er is onderzoek gedaan in Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg en Nijmegen.

Een van de heikele punten bij het functioneren van BOA's is afstemming van het werk met de politie. Minister Opstelten heeft onlangs nog eens beklemtoond dat BOA's en politie elkaar aanvullen en samen zorg dragen voor leefbaarheid en veiligheid. Tegelijkertijd neemt hij echter afstand van die nevenschikking, want hij meent dat de politie de aangewezen organisatie is om de regie te voeren over de zogenaamde 'operationele samenwerking' (zie brief Opstelten aan de Tweede Kamer van 1 april 2014).

In ons onderzoek is vooral deze verhouding tot de politie nader onderzocht: hoe werken BOA's samen met de politie en hoe vervult de politie de haar toebedeelde regiefunctie? We presenteren in deze bijdrage eerst de relevante bevindingen en in het tweede deel werpen we enkele prangende vragen op: wie moet nu eigenlijk in de openbare ruimte handhaven en welke samenhang tussen de handhavende beroepsgroepen is wenselijk? We plaatsen tegelijkertijd enkele kritische kanttekeningen bij de ministeriële uit-

» *Velen zien de BOA als het kleine broertje dat nog niet op eigen benen kan staan*

Er wordt verschillend gedacht over het nut van de nieuwe handhavers. Volgens sommigen gaat het om stadswachten met gebrekkige vaardigheden en 'kleine neefjes van de politie' die via werkgelegenheidsprojecten in het toezichtswerk zijn gerold. Anderen menen dat ze toegroeien naar een nieuwe 'gemeentepolitie': professionele handhavers met serieuze bevoegdheden.

Het spaarzame onderzoek dat tot dusver was gewijd aan BOA's, heeft vooral de tekortschietende professionaliteit en het negatieve imago belicht: het zou handhavers aan uitstraling ontbreken en de beroepseer zou zwak ontwikkeld zijn. Uit een onderzoek naar BOA's in kleinere en middelgrote

In het tweestromenland van de lokale openbare orde kan de samenwerking tussen gemeente (BOA's) en politie beter. De 'operationele regie' door de politie zou moeten worden losgelaten en de BOA's moeten worden voorzien van een coherent takenpakket. Tegelijkertijd dient ook de politie het handhaven van 'de kleine norm' serieus te blijven nemen.



Foto: ANP, Bart Maat

gangspunten voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte.

Samenwerking politie en BOA's: enkele kernbevindingen

Een aantal van de bestudeerde steden beschikt over formele beleidsafspraken en convenanten die er voor zouden moeten zorgen dat gemeentelijk toezicht & handhaving en de politie op adequate wijze samenwerken en informatie uitwisselen. Rotterdam heeft daarin verreweg het meest bereikt: Stadstoezicht en de politie zijn al enige jaren bezig met het verder stroomlijnen en reguleren van samenwerking door middel van inzetafspraken. Eindhoven beschikt sinds enige tijd eveneens over een convenant en ook in Den Haag en Utrecht bestaan formele afspraken om de samenwerking te regelen.

Toch blijken die afspraken lang niet altijd bevorderlijk voor samenwerking en informatiedeling. Adequate samenwerking is veeleer te danken aan informele factoren: een ervaren noodzaak aan hulp op politieel terrein, het 'spreken van

dezelfde taal', de bereidheid gezamenlijk op te trekken, een sterk middenmanagement (wijkteamchefs en teamleiders en gebiedsmanagers die er 'voor willen gaan') en het integrale karakter van de aanpak van leefbaarheids- en veiligheidsproblemen.

Ook speelt het verschil in 'cultuur' een belangrijke rol. Dit werd vaak in de Haagse 'proeftuinen' (waar BOA's op politiebureaus zijn ondergebracht) benoemd: de samenwerking zou volgens sommigen een *clash of cultures* zijn. De politie is meer van 'aanpakken', direct naar een oplossing zoeken en snel handelen; het management bij de gemeente is meer van bedachtzaam plannen ontwikkelen en vasthouden aan speerpunten, lijstjes en welomlijnde taken (zie ook Van Stokkom, 2013).

Deze wederzijdse beeldvorming en de daarbij horende stereotypen gaan menigmaal ten koste van samenwerking. Veel politiemensen hebben een laatdunkend oordeel over het optreden van toezichthouders en handhavers. Sommigen vertrouwen hen bepaalde taken niet toe. Overigens is ook in eerder onderzoek al vastgesteld dat het negatieve imago van



BOA's mede door politiemensen in stand wordt gehouden. Velen zien de BOA als het kleine broertje dat nog niet op eigen benen kan staan; ze krijgen weinig krediet (zie ook Van Steden, 2011; Terpstra, 2012).

Uit onze studie van specifieke samenwerkingsprojecten blijkt eveneens dat de samenwerking stroef verloopt. De Nijmeegse Veiligere Wijkteams waarin politie en handhavers samen optrekken, kennen vooral intern de nodige problemen. Het blijkt moeilijk te zijn politiemensen te interesseren voor het oppakken van 'leefbaarheidsproblemen' en sommige BOA's hebben er moeite mee dat zij minder bevoegdheden hebben dan agenten. De Haagse 'proeftuinen' waar de gemeentelijke handhavers op de politiebureaus gehuisvest zijn, kennen eveneens de nodige problemen. Zo zorgde onder andere de verplichte screening voor strubbelingen. In de Haagse praktijk komt 'samenwerken' veelal neer op de inzet van toezichthouders en handhavers onder sturing van de politie. Niet verwonderlijk dat het bewaken van de 'gemeentelijke agenda' vaak een twistpunt is.

Operationele regie

De politie is door de minister aangewezen als operationeel regievoerder over de BOA's die werkzaam zijn in de openbare ruimte (in termen van de BOA-circulaire: werkzaam in domein 1). In de zes onderzochte steden maakt de politie voornamelijk weinig werk van haar regie. De operationele sturing van de BOA's is doorgaans in

handen van de gemeente. Den Haag vormt daarop de uitzondering. Per 1 januari 2014 zijn in die stad alle gemeentelijke handhavers onder directe aansturing van de politie gekomen.

De term 'operationele regie' blijkt in de praktijk – zowel bij politiemensen als gemeentelijke toezichthouders en handhavers – voor veel verwarring te zorgen. Het is niet duidelijk of onder die term nu leidinggeven verstaan moet worden, het zorgen voor informatie ('even gaan staan tijdens de briefing'), coördinatie of een andere soort van sturing. Sommigen menen dat de vakgebieden van politie en toezicht & handhaving te ver uiteen liggen om de politie als regievoerder aan te stellen. Anderen wijzen het begrip regie ook van de hand, maar pleiten wel voor een groter draagvlak voor samenwerking. Tenslotte zijn er respondenten die de operationele regie wel omarmen: toezichthouders en handhavers kunnen dan effectiever ingezet worden en handhaving in de openbare ruimte blijft in één hand.

Ook deze bevindingen zijn niet nieuw. Andere onderzoekers hebben eerder vastgesteld dat de operationele regie die de politie is toebedeeld, niet van de grond is gekomen; gezamenlijke (de)briefings van politie en BOA's komen maar zeer zelden voor (Van Steden, 2011; Terpstra, 2012).

Afbakening

De respondenten is ook gevraagd aan te geven in hoeverre gemeentelijke toezichthouders en handhavers taken hebben

overgenomen van de politie. Zij hebben daarbij een bont geheel aan opvattingen verwoord over wat 'typisch politiewerk' en wat 'typisch toezichtwerk' is. De respondenten bakenen het toezicht- en handhavingswerk op vele creatieve manieren af van het politiewerk, onder meer door gebruik van termen als 'leefbaarheid' en 'veiligheid', en 'criminaliteit' en 'overlast'. Dat soort afgrenzingen zijn vaak gekunsteld: de werkzaamheden van beide beroepsgroepen lopen in de praktijk door elkaar heen. Van veel handhavingswerk in het openbare domein, zoals het aanspreken van overlastgevendende jeugdgroepen en het tegengaan van bier drinken op straat, kan moeilijk gezegd worden welke van de twee organisaties dat eigenlijk zou moeten doen. Van een duidelijk afgebakend eigen takenpakket met het specialisme 'leefbaarheid in de openbare ruimte', zoals de minister graag wil, is geen sprake. Het lijkt reëler te erkennen dat beide beroepsgroepen zich richten op toezicht en handhaving in de openbare ruimte, waarbij afspraken over te verrichten werkzaamheden worden gemaakt, afhankelijk van de specifieke problemen die er spelen. Indien er sprake is van situaties waarin geweld en gevaar dreigen, neemt de politie in beginsel het heft in handen.

Hoe samenwerking te verbeteren?

Hoe kan samenwerking tussen beide organisaties verbeterd worden? Evident is dat beide partijen elkaars kennis en informatie beter zouden kunnen benutten. Veel politiemensen erkennen dat je andere partijen nodig hebt. Alleen kun je de problemen in de wijk of het stadsdeel niet de baas.

» *Van een duidelijk afgebakend eigen takenpakket, zoals de minister graag wil, is geen sprake*

Aldus kan draagvlak voor samenwerking ontstaan waarbij het belang van ieders bijdrage wordt erkend. Het gaat er ook om bereidwillige en gemotiveerde mensen samen te brengen: handhavers die niet in hun schulp kruipen en politiemensen die begrijpen dat de lokale veiligheidszorg samenwerking op basis van gelijkwaardigheid vereist. Het is van wezenlijk belang dat beide partijen doordrongen raken van de toegevoegde waarde van de ander. Bovendien moet ook hier gewerkt worden aan het beeld dat partners hebben van elkaar. Zonder een aanpassing van het dominante beeld dat

'handhavers weinig kunnen' komt vruchtbare samenwerking en afstemming waarschijnlijk nooit van de grond. De povere samenwerking die in veel steden bestaat, is ons inziens geen reden om de operationele regie sterker vorm te geven of aan te halen zoals in Den Haag. Het gevaar bestaat dat BOA's in een tweederangspositie worden geduwd. Zij komen dan niet toe aan een zelfverzekerde en professionele taakuitoefening. In de bestudeerde samenwerkingsverbanden, niet alleen in de Haagse proeftuinen, roept die ondergeschikte rol regelmatig onvrede en weerstand op. Daarnaast dreigt de gemeentelijke agenda in de verdrukking te komen. Immers, in het kader van het integrale veiligheidsbeleid behoort primair de gemeente aan te geven welke problemen aangepakt moeten worden en welke strategieën daarvoor nodig zijn. Het ligt daarom in de rede de merkwaardige formule van 'operationele regie' los te laten en in te wisselen voor 'gelijkwaardig naast en met de politie'. Dat betekent ook: gezamenlijk vorm geven aan briefing en debriefing.

Naar een coherent takenpakket voor BOA's

Het is van belang dat BOA's als volwaardige handhavers hun werk kunnen verrichten. Veel respondenten in ons onderzoek, niet alleen teamleiders van BOA's maar ook wijkmanagers en politieagenten menen dat handhavers voor veel meer handhavingstaken ingezet kunnen worden dan nu gebeurt. Daarbij speelt dat BOA's zich op dit moment dienen te beperken tot een reeks van specifieke overtredingen in de openbare ruimte, die in veel opzichten onlogisch is: BOA's mogen bijvoorbeeld een fietser wel bekeuren voor rijden over de stoep, maar niet als deze door het rood rijdt. Ook in geval van negatie van een inrijverbod kunnen ze niet optreden terwijl 'hun handen jeuken'. Zolang die 'gemankeerde handhaving' aanhoudt en voor het publiek zichtbaar is, kunnen handhavers de gezaghebbende rol op straat moeilijk waarmaken. Op het ene moment handhaven en op een ander moment wegstijven is aan de burger niet uit te leggen. Sterker, het ongemoeid laten van veel overtredingen gaat ten koste van het publieke normbesef en kan de onvrede en onmacht onder het publiek vergroten.

Als BOA's de rol van 'gezagdrager op straat' willen waarmaken, dienen zij te beschikken over een uitgebreider pakket van bevoegdheden gericht op het bestrijden van veelvoorkomende overtredingen, ergernissen en overlast. Het gaat daarbij niet alleen om leefbaarheid zoals de minister zegt, maar onder andere ook om de handhaving van verkeersregels. De BOA-circulaire zou daartoe aangepast kunnen worden, zodat het werk in domein 1 een coherent geheel van handhavingstaken omvat. Tegelijkertijd dienen BOA's idealiter het hele spectrum van handhavingstijlen te benutten: instrueren, een reprimande geven, voorlichten, normeren en waarschuwen, maar ook stevig optreden en doorpakken als dat moet. Dus geen zwart-witwerkwijze, maar de hele kleurenboog van stijlen toepassen. Willen BOA's adequaat bijdragen aan veiligheid en leefbaarheid

» Er zal bij veel politiemensen een knop om moeten: BOA's horen bij het handhaven

dan moeten zij zich op capabele wijze kunnen manifesteren. Aldus ontstaan de contouren van een volwaardige beroepsgroep die de benaming 'eeuwige junior' of 'onvolgroeid neefje van de politie' heeft afgeschud (zie Bervoets, 2013).

Verdere fragmentering van de politiefunctie?

Daarbij zouden we het kunnen laten, ware het niet dat een pluriform handhavingsland zijn eigen ongemakken en feilen heeft. Een zelfstandig BOA-bestel naast het politiebesteding roept de nodige vragen op. In hoeverre beschikken de gemeenten over de deskundigheid en middelen om een coördinerende taak op zich te nemen? Is die coördinatie wel mogelijk als de politie in belangrijke mate haar eigen weg gaat? Hoe zal zich dit verder ontwikkelen naarmate de Nationale Politie verder gestalte krijgt? Zal de politie zich nog verder van het alledaagse toezicht op straat verwijderen?

Behoorlijk veel respondenten vertolken de opvatting dat het in principe beter zou zijn dat de politie alle handhavingswerk in de openbare ruimte op zich zou nemen. Dat roept uiteraard de vraag op of het onderbrengen van al dat werk bij de politie nog wel realiseerbaar is. De pluralisering van de politiefunctie hoeft geen onvermijdelijk proces te zijn en en het is mogelijk dat bestuurders in de toekomst zo maar de beslissing nemen alle gemeentelijke handhavers te laten opgaan in de politie.

Toch lijkt inmiddels de geest te ver uit de fles. Het mislukte avontuur met de politieursurveillanten is daarvoor illustratief. Mede in reactie op de introductie van de stadswacht is begin jaren negentig de nieuwe functie van politieursurveillant gecreëerd voor handhaving op straat. Die surveillant is inmiddels echter kwijtgespeeld. Men krijgt de indruk dat de politie zich er geen raad mee wist. In sommige regio's is de functie afgebouwd; in andere regio's zijn de surveillanten de rol van *stand in* gaan vervullen, vaak ook in *backoffice*-functies. Mede hierom ligt het voor de hand de huidige onderbezetting van de politie in de openbare ruimte ook te wijten aan de politie zelf: de politie heeft het toezichtwerk op straat laten 'versloffen'. Bij deze ontwikkeling past wel de kanttekening dat de politie

daarop door de wetgever weinig is aangesproken, laat staan gecorrigeerd.

Tweestromenland

De politie lijkt om deze redenen haar beurt verspeeld te hebben. We zullen het waarschijnlijk moeten doen met een tweestromenland waarbij de gemeenten en politie samen toezicht en handhaving van de openbare ruimte op zich nemen. Dat sluit ook aan bij de sinds begin jaren negentig gegroeide centrale positie van de gemeenten in het integrale lokale veiligheidsbeleid.

Of de politie serieus werk gaat maken van de verlangde samenwerking is de vraag. Er zal bij veel politiemensen een knop om moeten: BOA's horen bij het handhaven. Een andere optie is – zie Den Haag – dat de politie de touwtjes strak in handen neemt en de inzet van gemeentelijke handhavers gaat bepalen. Zoals gezegd, dat is geen wenselijk parcours. Bovendien, het is weinig aannemelijk dat de gemeenten willen blijven betalen voor BOA's die als verlengstuk van de politieorganisatie fungeren.

Ten slotte, de trend van vervanging van het politiestraatwerk door BOA's mag dan feitelijk gaande zijn, dat mag er ons inziens niet toe leiden dat de politie het handhaven van de 'kleine norm' niet meer serieus neemt. De politie moet haar controlerende functie op straat blijven uitoefenen en onder andere APV-overtredingen blijven handhaven. Ook de politie moet haar gezag in openbare ruimte zien te verdienen. Een politie die te kennen geeft niet op straat te willen handhaven zou haar geloofwaardigheid verliezen. Bovendien zou haar kennis over veiligheidsproblemen afbrokkelen. Legio politiemensen voelen dit – de trend van terugtrekken naar de kerntaken ten spijt – goed aan: kennen en gekend worden; contact met het publiek is van wezenlijk belang voor het politiewerk. <<

Literatuur

- Bervoets, E. (2013), *Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Eikenaar, T. & B. van Stokkom (2014), *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Haagsma, J. e.a. (2012), *De Sterkte van de Arm: feiten en mythes*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Steden, R. van (2012), *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*. Amsterdam/ Den Haag, Vrije Universiteit/SMVP.
- Stokkom, B. van (2013), *Frontlijnwerk met potentie: Buurtveiligheidsteams in Amsterdam*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Terpstra, J. (2012). "Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten." *Justitiële verkenningen* 38 (8): 35-50.
- Stokkom, B. van e.a. (2010), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*, Apeldoorn / Antwerpen: Maklu.
- Terpstra, J., e.a. (2013). *Toezichthouders en handhavers in de (semi) publieke ruimte. Een internationale vergelijking*, Den Haag: WODC / Ministerie van Veiligheid en Justitie.