

Meer armslag voor Boa's: volwaardig handhaven in de openbare ruimte

Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief



Colofon**Auteurs**

Bas van Stokkom en Jan Terpstra (Radboud Universiteit, faculteit der rechtsgeleerdheid, Nijmegen)

Opmaak

Chris Koning (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Foto omslag

Gemeente Deventer

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
2 Ontwikkelingen	7
Stadswachten	7
Tegenreactie van politie	7
Regeling Boa's	8
Verharding veiligheidsbeleid en bestuurlijke bevoegdheden	8
Organisatorische uitbouw en eerste professionaliseringinitiatieven	9
Kerntaken en terugtrekken politie	9
Opstelling gemeenten	10
Nieuwe gemeentepolitie?	10
Uitbreiding taken	11
3 Knelpunten	12
Taakafbakening: leefbaarheid versus openbare orde en veiligheid	12
Geweldsmiddelen	12
Het bereik van opsporingsbevoegdheden	13
Samenwerking tussen gemeentelijke handhaving en politie	13
4 Het huidige debat: twee opvattingen	15
Naar een 'nieuwe gemeentepolitie'	15
Boa's onderdeel van Nationale Politie	16
5 Meer armslag voor boa's: drie modellen	17
Voorwaarden	17
Gemeentelijke diensten T&H handhaven de 'kleine norm'	18
Model A: Volwaardig bevoegd, zij het met beperkte taakstelling	18
Politie en gemeente houden beide toezicht op straat en handhaven de 'kleine norm'	18
Model B: Gemeentelijke handhavers gepositioneerd bij de politie	19
Model C: Wijkgericht werk, samen met wijkagenten	19
Verschillen, overeenkomsten en enkele afwegingen	19
6 Slot	22
Literatuur	23

Voorwoord

De gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren werkzaam in het publiek domein hebben over de afgelopen decennia een belangrijke positie verworven. Zij vervullen een centrale rol in de lokale handhaving en lokale veiligheidszorg. Bovendien hebben zij zich over de afgelopen jaren duidelijk geprofessionaliseerd en is hun organisatorische inbedding versterkt. Toch blijven discussies over hun positie en werk telkens weer terugkomen. Er doen zich rond deze boa's onduidelijkheden en fricties voor die bij voortduring opduiken en zich voortslepen.

Dit essay, geschreven op verzoek van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, tracht een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming over de positie van gemeentelijke boa's. Daartoe wordt allereerst een schets gegeven van de voornaamste ontwikkelingen die zich rond deze beroepsgroep de afgelopen decennia hebben voorgedaan. Bovendien worden de belangrijkste knelpunten die daarbij spelen, op een rij gezet. Het essay mondt uit in de formulering van een aantal modellen die het gezag van boa's op straat kunnen verstevigen, en een aantal voorwaarden daartoe. Wij hopen aldus reflectie en discussie te bevorderen over de vraag hoe de kwaliteit van handhaving in de openbare ruimte verbeterd kan worden.

Dit essay is in een eerdere versie door verschillende mensen gelezen en van commentaar voorzien. Wij danken de burgemeesters Fred Veenstra, Peter Oskam, Pieter Verhoeve en Bas van den Tillaar voor hun suggesties. Wij zijn ook Frank Dut, Teun Eikenaar, Dennie Wauben en Sander Taal erkentelijk voor hun kritisch commentaar. Tenslotte een woord van dank aan Martijn Groot Nibbelink voor zijn stimulerende rol tijdens het schrijfproces. Uiteraard blijven wij zelf verantwoordelijk voor eventuele fouten en misvattingen.

Bas van Stokkom en Jan Terpstra

1 Inleiding

In 1989 werden in Nederland de voorlopers van de huidige buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in het publiek domein geïntroduceerd. In dat jaar werden in verschillende steden projecten gestart voor zogenaamde Stadswachten. Deze zouden zich in de loop van de jaren ontwikkelen tot de boa's¹ zoals wij die thans kennen. Inmiddels zijn in Nederland ruim vierduizend van deze gemeentelijke handhavers actief, werkzaam in meer dan negentig procent van de gemeenten, zowel groot, als klein, verspreid over het hele land (Abraham & Van Soomeren, 2020).

Over deze periode van meer dan dertig jaar heeft zich een opmerkelijk institutionaliseringsproces voltrokken, vaak in tegen de oorspronkelijke verwachtingen, negatieve beeldvorming en soms ook desinteresse van belangrijke partijen. Wat begon als project voor langdurig werklozen met een laag maatschappelijk aanzien, ontwikkelde zich tot een duidelijke herkenbare beroepsgroep met een belangrijke maatschappelijke functie. In vergelijking met die beginjaren hebben de huidige boa's een veel steviger juridische en beleidsmatige basis, zijn hun taken omvangrijker en complexer en hebben zij meer mogelijkheden en bevoegdheden. Bovendien is hun organisatorische inbedding beter geregeld, is hun professionaliteit (zoals met betrekking tot hun opleiding) er sterk op vooruit gegaan en beschikken zij thans over duidelijk herkenbare beroepssymbolen zoals één uniform in het hele land. Voor gemeenten (en vooral burgemeesters) zijn de boa's, wat oneerbiedig uitgedrukt, een onmisbaar instrument geworden op het steeds belangrijker terrein van lokale veiligheidszorg en handhaving. Gedurende de huidige coronacrisis lijken de gemeentelijke boa's definitief uit de schaduw van de politie te zijn getreden. Op veel locaties ligt het initiatief in de handhaving van de coronaregels bij hen en, opmerkelijk genoeg, niet bij de politie. Daarmee zijn zij nu bekend onder grote delen van de Nederlandse bevolking.

Hoewel de minister van Justitie en Veiligheid in 2018 aan de Tweede Kamer liet weten dat het huidige boa-stelsel 'voldoet' en 'alle partijen (-) er goed mee uit de voeten kunnen'², ligt de situatie in feite aanmerkelijk ingewikkelder. Tegenover de institutionalisering en professionalisering van de boa's staat dat rond hun positie telkens weer discussies ontstaan, waarbij de belangrijkste thema's zich (soms in net wat andere bewoordingen) herhalen en voortslepen. Bovendien doen zich rond de positie van deze gemeentelijke toezichthouders en handhavers uiteenlopende tegenstellingen en inconsistenties voor die welhaast chronisch lijken te zijn. De gemeentelijke boa's hebben dan wel hun plaats verworven, maar hun positie blijft niet onweersproken. Rond hun positie en werk treden voortdurend onduidelijkheden op. Illustratief is de constatering in het *Boa-manifest* uit november 2017 dat het begrip buitengewoon opsporingsambtenaar tekortschiet om de inhoud en breedte van het werk van de boa's te dekken.³

In dit essay zoomen we in op deze problematiek rond gemeentelijke handhavers. Daarbij besteden wij ook aandacht aan de weerbarstige verhouding tot de politie. De groei van gemeentelijke diensten Toezicht en Handhaving (T&H) moet in samenhang worden gezien met de problemen in het functioneren van de huidige basisteams binnen de politie. Sinds de vorming van de Nationale Politie is de afstand tussen politie en lokale samenleving vaak groter geworden (Terpstra et al., 2016). Veel burgemeesters, vooral, maar niet alleen op het platteland, constateren dat zij minder vat hebben op de lokale prioriteiten van de politie. Ondanks het feit dat in die periode lokale overheden financieel in zwaar weer kwamen, besloten veel gemeenten in de eerste jaren na de start van de Nationale Politie extra te investeren in het gemeentelijke handhavingsapparaat.⁴ Ook constateren burgemeesters dat de politie vanwege gebrek aan capaciteit de alledaagse handhaving vaak laat schieten.⁵ Het gemeentelijke veiligheidsbeleid kan daardoor onvoldoende worden uitgevoerd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel gemeenten ervoor hebben gekozen hun diensten T&H verder uit te bouwen en te versterken.

1 Wanneer hier wordt gesproken van boa's, gaat het om boa's werkzaam in het publiek domein (domein I).

2 Brief van minister van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, ('Boa's en de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie'), 10 december 2018 (kenmerk: 2438876).

3 *Boa-manifest* (november 2017) opgenomen als bijlage op: <https://www.boaplatform.org/public/boa-3daagse/presentaties-dag-1/pieter-winsemius.pdf>, geraadpleegd d.d. 1-12-2020.

4 Terpstra, Fyfe & Salet (2019); Terpstra, 2019; Inspectie Justitie & Veiligheid (2020); Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017).

5 Terpstra, Foekens & Van Stokkom (2015). Zie meer recent voor capaciteitsproblemen bij de Nationale Politie: Algemene Rekenkamer (2020).

Daarbij stuiten zij op het probleem dat de bevoegdheden van boa's ontoereikend zijn en dat de *Beleidsregels Boa* in menig opzicht hun ontwikkeling dwarsbomen. Tegen die achtergrond bezien is het van het grootste belang de voortslepende patstelling rond de positie van gemeentelijke boa's werkzaam in domein I te doorbreken. We schetsen in dit essay enkele perspectieven die aanknopingspunten kunnen bieden voor de toekomstige lokale handhaving in de openbare ruimte. Uitgangspunt daarbij is dat de taken van gemeentelijke handhavers moeten worden begrepen vanuit de notie van 'goede handhaving'. Daarvan is ons inziens sprake indien boa's een scala van oplopende strategieën tot hun beschikking hebben. In eerste instantie spreekt de handhaver burgers aan om hun problematische gedrag te corrigeren maar tegelijk moet van meet af aan duidelijk zijn dat sancties kunnen volgen als dat gedrag niet wordt bijgesteld. De handhaver kiest daarmee uit een reeks van onderling samenhangende strategieën – informeren, adviseren, waarschuwen, sanctioneren – die oplopen in de mate waarin zij een ingrijpend karakter hebben.⁶ Volwaardig handhavingswerk impliceert discretionaire speelruimte om eigen afwegingen te maken: welk probleem verdient prioriteit en hoe kan dat probleem het beste worden aangepakt? Dat komt ook ten goede aan het uitstralen van gezag.

Dit essay kent de volgende opbouw. De volgende paragraaf focust op de ontwikkelingen die zich de laatste drie decennia hebben voorgedaan rond gemeentelijke toezichthoudende en handhavende functionarissen. Onder meer wordt nagegaan hoe die ontwikkelingen samenhangen met een terugtrekkende beweging van de politie en een verandering in taakopvatting bij de politie. Daarbij komt tevens de tegenstelling aan bod tussen enerzijds de institutionalisering van de boa's, en in het laatste decennium ook de professionalisering van de gemeentelijke diensten Toezicht & Handhaving, en anderzijds de slepende problemen en onduidelijkheden rond hun positie (Winsemius, 2017). Dit is geen lineair, technisch-rationeel proces geweest. Bij aanvang van dit proces in de jaren tachtig van de vorige eeuw bestond geen enkel idee waar de Stadswachtprojecten voor langdurig werklozen op termijn toe zouden moeten leiden. Elke keer weer zijn ad hoc deelbeslissingen genomen waarbij vaak korte termijn aanpassingen werden gerealiseerd. Compromissen en politieke en juridische haalbaarheid gaven vaak de doorslag zonder dat van een duidelijke visie op toezicht en handhaving op lokaal niveau sprake was (Van Dijk, 2017).

Paragraaf 3 focust op een viertal knelpunten en dilemma's rond de gemeentelijke handhaving, waaronder samenwerking met de politie, taakafbakening en bevoegdheden. Het voornaamste knelpunt betreft het onderscheid tussen 'veiligheid en openbare orde' waarvoor enkel de politie verantwoordelijk zou zijn en 'leefbaarheid' als het terrein van de gemeentelijke diensten T&H. Door deze onhoudbare indeling komen de gemeentelijke handhavingdiensten niet toe aan een volwaardige bijdrage aan het bevorderen van lokale veiligheid.

De volgende paragrafen van dit essay brengen een aantal overwegingen bijeen voor een toekomstige inrichting van de lokale handhaving in de openbare ruimte. In paragraaf 4 zetten we eerst uiteen dat de opvattingen over de toekomst van de gemeentelijke handhavers die de afgelopen jaren het debat hebben beheerst – een 'nieuwe gemeentepolitie' en 'boa's terug naar de politie' – geen uitkomst bieden. In paragraaf 5 schetsen we de contouren van drie modellen die gemeentelijke handhaving meer armslag kunnen bieden, alsmede enkele voorwaarden waaraan die modellen moeten voldoen. Wij hopen dat met deze denkoefening een aanzet wordt geleverd tot verdere reflectie op en debat over de toekomst van de lokale handhaving in de openbare ruimte.

⁶ Ontleend aan het piramidemodel van John Braithwaite (zie Van Stokkom, 2004; Terpstra & Salet, 2020).

2 Ontwikkelingen

De introductie in Nederland van Stadswachten en later boa's en de ontwikkelingen die zich sindsdien rond deze functie hebben voorgedaan, hangen deels samen met algemenere maatschappelijke ontwikkelingen. Zo moeten de invoering en latere uitbreiding van deze lokale toezichthouders en handhavers worden begrepen tegen de achtergrond van de gestegen criminaliteit en overlast eind jaren tachtig en begin jaren negentig, het feit dat veel burgers zich hierover zorgen maakten en het door velen geconstateerde handhavingstekort dat in deze jaren nadrukkelijk op de agenda kwam te staan. Bovendien droegen veranderingen in de stedelijke ruimte en in het gebruik daarvan onder invloed van een meer op consumptie en vermaak gerichte economie bij aan een sterkere roep om toezicht en handhaving op straat. Daarbij speelde ook dat, onder meer vanwege bezuinigingen, allerlei functies waren geschrapt die eerder, formeel of informeel, een belangrijke controlerende en toezichthoudende rol vervulden, zoals de conducteur op de bus of tram en de conciërge bij sporthallen en flatgebouwen. In de loop van de jaren kwamen daar andere ontwikkelingen bij, zoals ruimere mogelijkheden om met bestuursrechtelijke middelen op te treden tegen allerlei vormen van regelovertreding op straat (Terpstra, 2010). Ook ontwikkelingen over de afgelopen dertig jaar in het lokaal veiligheidsbeleid, politie en politiebestedel waren van grote invloed op de positie en het werk van gemeentelijke boa's. Naarmate de boa's zich ontwikkelden als beroepsgroep, gingen ook hun eigen opvattingen en belangen hierbij een rol spelen (Eikenaar, 2017).

Stadswachten

Vanaf midden jaren tachtig ging de nationale overheid een beleid ontwikkelen voor de bestuurlijke aanpak van 'kleine' criminaliteit, later 'vaak voorkomende' criminaliteit genoemd. Op grond van uitgangspunten verwoord door de commissie-Roethof werden drie lijnen gevolgd in de aanpak van 'kleine' criminaliteit, waaronder versterking van het 'functioneel toezicht'. Op grond hiervan kwamen er eind jaren tachtig onder meer pilots voor zogenaamde Veiligheidsassistenten (in Rotterdam), VIC's (Functionarissen voor Veiligheid, Informatie en Controle) in het openbaar vervoer en vanaf 1989, als eerste in de gemeente Dordrecht, zogenaamde Stadswachten. Deze laatste dienden op te treden als toezichthouder en 'gastheer' in het publieke domein, vooral in stadscentra (Terpstra, 2010).

Terwijl de meeste van deze projecten na verloop van tijd weer verdwenen, werden de Stadswachten wel voortgezet en zelfs in de daarop volgende jaren aanzienlijk uitgebreid. Een van de redenen daarvoor was dat de Stadswachten bleken bij te dragen aan een reductie van 'kleine' criminaliteit en van onveiligheidsgevoelens (Hauber, 1994). De projecten voor Stadswachten waren tevens bedoeld als re-integratietraject voor langdurig werklozen. Dit betekende dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hiervoor financiële middelen beschikbaar stelde (Eikenaar, 2017).

Vanaf 1995 vielen de Stadswachten onder de zogenaamde Melkert-banen, genoemd naar de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De ruimere financiële basis die dit opleverde voor deze functies, leidde ertoe dat meer gemeenten deze toezichthouders gingen aanstellen, zelfs gemeenten die eerst niet zo veel heil zagen in deze 'halfwas politieagenten'. In 1996 waren er inmiddels 115 gemeenten die Stadswachten hadden. In totaal ging het toen om ongeveer 2.000 medewerkers, vrijwel allen gerekruteerd uit de pool van langdurig werklozen (Eikenaar, 2017).

Geleidelijk werden in de jaren negentig de doelstellingen van het werk van de Stadswachten breder opgevat. Zo moesten zij criminaliteit en overlast tegengaan, veiligheidsgevoelens van burgers bevorderen, burgers aanspreken op ongewenste gedragingen en 'de ogen en oren' zijn van de politie (Terpstra, 2010; Eikenaar, 2017). Dit alles moesten zij destijds zien te bereiken zonder bijzondere bevoegdheden.

Tegenreactie van politie

Hoewel de verschillen tussen stadswachten en politie in die jaren nog groot waren, onder meer wat betreft functioneren en bevoegdheden, waren er midden jaren negentig toch al kritische geluiden. Zo ontstond de vraag of het wel wenselijk was dat naast de politie een tweede apparaat zou komen met geüniformeerde functionarissen met verantwoordelijkheden voor toezicht op straat. Daarom introduceerde de politie op verschillende locaties zogenaamde politieursurveillanten, soms ook assistent-politiemedewerkers genoemd,

die toekonden met een lagere opleiding en geen vuurwapen mochten dragen. Met de invoering van de politieursveillanten hoopte men een alternatief te ontwikkelen voor de gemeentelijke Stadswachten die in aantal verder toenamen. De politie probeerde zo verloren gegaan terrein terug te halen. In bijvoorbeeld Amsterdam werden deze politieursveillanten ingezet bij de aanpak van 'kleine' regelovertreding en overlast in de publieke ruimte (Van Stokkom, 2005).

De reactie vanuit de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie klonk wat ambivalent. Enerzijds oordeelden de ministers positief over de invoering van Stadswachten. Anderzijds meenden zij dat de politie wel haar preventieve en toezichthoudende taken moest blijven uitvoeren. De ministers verwachtten bovendien dat de invoering van politieursveillanten op den duur de behoefte aan toezicht door andere partijen dan de politie zou verminderen (Terpstra, Van Stokkom & Spreeuwiers, 2013: 27-28). Overigens lijkt het geen toeval dat juist in deze periode de politie probeerde dit terrein terug te winnen. In 1993 werden de regionale politiekorpsen ingevoerd. Bij burgemeesters ontstond de vrees dat de politie hiermee minder zichtbaar aanwezig zou zijn op lokaal niveau. De invoering van politieursveillanten, evenals trouwens de in die jaren doorgevoerde versterking van het gebiedsgebonden politiewerk door uitbreiding van het aantal wijkagenten (Schaap & Terpstra, 2018), was vermoedelijk mede bedoeld om deze onrust bij burgemeesters weg te nemen.

Regeling Boa's

In deze zelfde periode (1994) werd een uniforme regeling ingevoerd voor Buitengewoon Opsporingsambtenaren, gericht op de opsporing van specifieke categorieën strafbare feiten, ter vervanging van verschillende oudere regelingen. Mede als gevolg van de komst van de regionale politiekorpsen in 1993 werden verschillende taken die voorheen bij de gemeentelijke politiekorpsen lagen afgestoten naar gemeenten, zoals die van parkeercontroleur of reinigingspolitie (Eikenaar, 2017). De Boa-regeling bood, mede dankzij wijziging van art. 142 van het wetboek van strafvordering, de mogelijkheid van het uitschrijven van financiële boetes. Daarmee ontstond een bevoegdheid die Stadswachten eerder niet hadden. Bovendien werden nu duidelijker eisen en voorwaarden gesteld aan de personen die deze functies gingen vervullen, onder meer op het punt van opleiding en integriteit (Mein & Hartman, 2013). Na enige jaren werden op ruime schaal stadswachten vervangen door boa's (Eikenaar, 2017).

Verharding veiligheidsbeleid en bestuurlijke bevoegdheden

Na de eeuwwisseling trad onder invloed van de politieke ontwikkelingen in Nederland een verharding op in het veiligheidsbeleid. Die koerswijziging had consequenties voor de positie en het werk van de gemeentelijke boa's. In de beleidsnota *Naar een Veiliger Samenleving* (2001) kondigde de regering vele maatregelen aan om de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte aan te pakken, waaronder versterking en intensivering van het toezicht op straat en van bestuurlijke handhaving. Bovendien werd voorzien in meer mogelijkheden om de inzet van stadswachten en boa's in het publieke domein te vergroten (Terpstra, 2010: 118-127). Deze lijn werd in de daarop volgende jaren voortgezet.

Om de bestuurlijke handhaving en mogelijkheden tot repressief optreden tegen criminaliteit en overlast te versterken, werd in 2009 – na jarenlange discussie – de wet op de bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte geïntroduceerd. Op vrijwel hetzelfde moment ontstond ook de mogelijkheid voor toepassing van een bestuurlijke strafbeschikking voor onder meer overlast. De invoering van bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking gaf boa's aanzienlijk meer mogelijkheden tot handhaving. Overigens, in de praktijk gaven gemeenten om praktische redenen de voorkeur aan de strafbeschikking en werd de bestuurlijke boete in de aanpak van kleine criminaliteit en overlast nauwelijks gebruikt (Flight, Hartmann en Nauta, 2013).

Deze ontwikkeling paste in de bredere veranderingen in deze jaren in het lokaal veiligheidsbeleid in Nederland. Veiligheid werd een van de belangrijkste thema's in de lokale politiek, waarbij vooral de nieuwe aanpak door Rotterdam (Tops, 2007) vaak als voorbeeld werd beschouwd in andere gemeenten. Veel gemeenten gingen in deze jaren experimenteren met de aanpak van uiteenlopende lokale veiligheidsproblemen, waarbij gemeentelijke toezichthouders en handhavers een belangrijke rol speelden (Engbersen, Snel & Weltevrede, 2005; Eikenaar, 2017; De Leeuw, 2018).

Organisatorische uitbouw en eerste professionaliseringinitiatieven

Ondertussen waren in veel gemeenten maatregelen genomen om het lokale toezicht en handhaving in de publieke ruimte organisatorisch beter in te bedden en inhoudelijk te professionaliseren. Bovendien groeide bij veel gemeenten de behoefte om mensen in dienst te nemen die meer capaciteiten en vaardigheden zouden hebben dan de Stadswachten. Tegelijk wilde men zo af van het vaak negatieve imago van de Stadswachten als 'werklozenproject' (Van Steden & Bron, 2012: 31-40; Eikenaar & Van Stokkom, 2014).

Vanaf 2004 werden de subsidies voor de Melkertbanen waaronder de Stadswachten vielen, geleidelijk beëindigd. Dat leidde tot discussies over de vraag of deze projecten zonder deze financiële steun nog bestaansrecht hadden. De meeste gemeenten besloten van wel, zij het dat daarbij vaak de noodzaak werd gevoeld te streven naar een hoger niveau van professionaliteit. Ook ontstond discussie over de vraag of geen alternatieve geldbronnen konden worden aangeboord waaruit het lokale handhavingsapparaat zou kunnen worden betaald. Veel gemeenten hoopten dat de boa's gefinancierd zouden kunnen worden uit de opbrengsten van de door hen opgelegde bestuurlijke boetes. Dat zou betekenen dat quota zouden moeten worden ingevoerd om voldoende inkomsten te krijgen. Dat op zich versterkte weer de op repressie gerichte benadering in de lokale veiligheidszorg en handhaving (Terpstra & Havinga, 2005).

Tussen ongeveer 2001 en 2007 richtten veel gemeenten nieuwe diensten op die bekend kwamen te staan als *Bureau Toezicht, Toezicht en Handhaving* of *Stadstoezicht*. Vaak werkten hier niet alleen Stadswachten (inmiddels Toezichthouders genoemd) en boa's uit domein I, maar ook andere handhavers, vaak met boa-bevoegdheid, bijvoorbeeld op het terrein van het milieu. In verreweg de meeste gevallen werden deze gemeentelijke diensten gekenmerkt door een streven naar een meer professionele, effectieve en doortastende stijl van handhaving. Daarmee probeerde men zich te distantiëren van het imago van de vroegere Stadswachten. Het streven was de diensten T&H een professionele signatuur te geven, met hoger opgeleide, beter toegeruste medewerkers en meer bevoegdheden. De plaatsen van de Stadswachten werden meer en meer overgenomen door boa's. Een deel van de Stadswachten werd omgeschoold tot boa's. Dat zou in de loop van de jaren ook een andere stijl van handhaving moeten gaan inhouden, met meer prudentie, professionaliteit en minder met bonnen uitschrijven als doel-op-zich (Eikenaar, 2017).

Kerntaken en terugtrekken politie

De geschetste ontwikkeling van de boa's, waarbij zij zich professionaliseerden en een vaste plaats in de lokale veiligheidszorg verwierven, is niet los te zien van veranderingen bij de politie in deze periode. De politie lijkt zich in deze jaren steeds meer terug te trekken, zowel van het lokale niveau, als van taken zoals toezicht en handhaving in de publieke ruimte.

Ten eerste is hier de ontwikkeling van het Nederlands politiebestedel van belang (Schaap & Terpstra, 2018). Begin jaren negentig werden de gemeentepolitie en de op het platteland sterk aanwezige rijkspolitie opgeheven en vervangen door 25 regionale politiekorpsen en een landelijk korps. Dit leidde bij veel burgemeesters tot de vrees voor verlies van 'hun' politie, tot verminderde mogelijkheden daarop invloed uit te oefenen en (vooral in de kleine en middelkleine gemeenten) tot een geleidelijke terugtrekking van de nieuwe regionale politie. De met de bestelwijziging beloofde versterking van de positie van wijkagenten en de invoering van politieursurveillanten kunnen hier worden beschouwd als wisselgeld. Op langere termijn is echter een terugtrekking van de politie op veel locaties onmiskenbaar opgetreden (Terpstra, 2002). Deze ontwikkeling werd met de komst van de Nationale Politie in 2013 voortgezet. Hoewel aan de inrichting van het nieuwe landelijke korps dubbele doelstellingen ten grondslag lagen, enerzijds schaalvergroting en standaardisering van organisatie en werkprocessen, anderzijds versterking van het lokale politiewerk en van (opnieuw) de positie van wijkagenten, bleek in de praktijk dat de balans doorsloeg naar de eerstgenoemde aspecten. De afstand tussen de politie (in de vorm van de nieuwe vaak grote basisteams) en de lokale samenleving bleek aanzienlijk te zijn toegenomen. Medewerkers binnen die teams, waaronder wijkagenten, stonden voortaan onder grote druk (Terpstra, Van Duijneveldt, Eikenaar, Havinga & Van Stokkom, 2016; Inspectie Veiligheid & Justitie, 2020). Wijkagenten werkzaam in landelijke gebieden ondervonden aan den lijve hoe zij steeds meer geïsoleerd raakten, zowel van hun eigen organisatie, als van de lokale samenleving (Terpstra, 2017).

In de tweede plaats speelt hier de zogenaamde kerntakenopvatting binnen de politie een belangrijke rol (Terpstra, Gunther Moor & Van Stokkom, 2010). Vanaf de tweede helft van de jaren negentig won binnen de Nederlandse politie de opvatting aan gewicht dat bepaalde taken die niet 'echt politiewerk' zijn, efficiënter door een ander zouden kunnen worden uitgevoerd, zouden moeten worden beëindigd of overgedragen

aan andere organisaties (Van der Vijver, Meershoek & Slobbe, 2001). Verschillende ontwikkelingen speelden hierbij een rol, zoals de grotere aandacht voor opsporing, de wens tot striktere aanpak van criminaliteit, de notie dat bepaalde taken niet meer bij de politie thuishoren en de groeiende invloed van het bedrijfsmatig denken binnen de politie met zijn nadruk op effectiviteit en efficiëntie. Dit leidde ertoe dat binnen de politie steeds meer steun bestond voor de gedachte dat zij zich zou moeten beperken tot haar 'kerntaken' en dat werkzaamheden als hulpverlening, buurtbemiddeling of coördinatie van lokale veiligheidsnetwerken zouden moeten worden geschrappt.

Een tijdlang leek het erop dat de regering deze opvatting zou overnemen. In de jaren 2004 en 2005 nam de regering echter formeel afstand van de kerntakenopvatting en besloot zij artikel 2 van de Politiewet niet te wijzigen. Blijkbaar realiseerde het kabinet zich de negatieve gevolgen van beperking van het politiewerk tot kerntaken voor onder meer het gebiedsgericht werken en hulpverlening door de politie. Het kabinet kwam slechts tot een mager lijstje van enkele nogal marginale activiteiten van de politie (als opslag en afgifte van gevonden verloren voorwerpen) die konden worden overgedragen aan gemeenten.⁷ Ook de politie bleek in 2005 in haar visiedocument *Politie in Ontwikkeling* beleidsmatig de kerntakenopvatting niet meer te steunen. Toch bleef in de daarop volgende jaren de kerntakenopvatting van grote invloed op de politie. Verschillende factoren speelden hierbij een rol, zoals de grotere prioriteit toegekend aan opsporing en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, het gebruik van performance management met zijn meetbare en afrekenbare resultaten (zoals bij de prestatiecontracten tussen minister en politie na 2003) en de voorkeur van veel politiemensen voor 'boeven vangen' boven het handhaven van de 'kleine norm' en verlenen van hulp (Terpstra, Gunter Moor & Van Stokkom, 2010). Deze ontwikkeling werd na de intrede van de Nationale Politie versterkt. De aandacht voor opsporing en bestrijding van wat inmiddels 'ondermijning' heet, nam verder toe; het lokale politiewerk met zijn brede taakopvatting kwam meer in de knel.

Opstelling gemeenten

De opstelling van gemeenten ten aanzien van de uitbouw van hun diensten T&H moet worden gezien in samenhang met het stap voor stap terugtrekken van de politie uit de openbare ruimte. Enerzijds beklagden gemeenten, vooral de kleinere en die op het platteland, zich vaak over de groeiende afstand tot de politie. Dit kwam onder meer tot uiting in het sluiten van politieposten, verminderen van openingstijden, herverdelen van capaciteit naar de steden en langere aanrijtijden (Terpstra, 2002; Huberts et al., 2004; Terpstra, Gunter Moor & Van Stokkom, 2010; Terpstra et al., 2016). Zeker na de vorming van de Nationale Politie was de groeiende afstand tussen politie en lokaal gezag op het platteland een terugkerend punt van zorg en kritiek (Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015).

Voor gemeenten en burgemeesters vormen de 'eigen' boa's en een 'eigen' dienst voor toezicht en handhaving het belangrijkste middel hierop antwoord te vinden. De gemeenten konden niet veel anders dan taken van de politie overnemen en de regie in de lokale veiligheidszorg nadrukkelijker in handen nemen. Tegen die achtergrond moet ook de invoering van bestuurlijke boetes in de openbare ruimte en verhoging van boetetarieven worden gezien, alsmede maatregelen zoals cameratoezicht en de inzet van private beveiligers in de publieke ruimte. Ook het pleidooi van gemeenten voor uitbreiding van bevoegdheden voor boa's volgt vaak die lijn.

Dat gemeenten met hun boa's in het gat zijn gesprongen dat de politie in de loop van de jaren liet ontstaan, gebeurde niet alleen in Nederland. Ook bijvoorbeeld in België, Oostenrijk en Engeland kwam de politie steeds vaker niet meer tegemoet aan de verwachting dat zij zichtbaar aanwezig zou zijn in de publieke ruimte om daar toezicht te houden en handhavend op te treden met betrekking tot overlast en de 'kleine norm'. Oplossingen hiervoor werden ook daar voor een belangrijk deel gecreëerd buiten de politie om door lokaal nieuwe geüniformeerde functionarissen in het leven te roepen die (mede) verantwoordelijk werden voor toezicht en handhaving op straat. Ook daar was het gevolg een tamelijk gefragmenteerd systeem met meerdere partijen die in het lokale toezicht en handhaving een rol speelden (Terpstra, Van Stokkom & Spreuwiers, 2013: 136-138).

Nieuwe gemeentepolitie?

Sinds de invoering van de Nationale Politie in 2013 gaan discussies over de positie en het werk van boa's steeds meer over de relatie tussen deze gemeentelijke handhavers en de politie. Onderzoeken uitgevoerd

⁷ Zie Kerntakenbrief van 2004.

in die periode, maken duidelijk dat een regie of coördinatie van het boa-werk door de politie in de praktijk nauwelijks uit de verf komt (Terpstra, 2012; Van Steden & Bron, 2012; Bervoets, 2013; Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Van Stokkom & Foekens, 2015). Ook gaan discussies steeds meer over de vraag in hoeverre de boa's (voormalig) politiewerk moeten overnemen, waar de grens moet worden gelegd tussen politiewerk en boa-werk en in hoeverre boa's meer bevoegdheden en geweldsmiddelen moeten krijgen. Hier manifesteert zich deels een strijd tussen een gevestigde en een nieuwe beroepsgroep, waarbij de laatste zich probeert 'in te vechten' (Eikenaar, 2017). Tijdens de coronacrisis in 2020 lopen discussies over deze thema's scherp op, mede naar aanleiding van incidenten waarbij burgers geweld gebruiken tegen de grotendeels onbewapende boa's.

Tekenend is dat het gebruik van de term 'nieuwe gemeentepolitie' steeds vaker naar voren komt. Van deze term lijkt de suggestie uit te gaan dat gemeentelijke handhavers het lokale politiewerk in feite hebben overgenomen en dat daarmee de politiehervormingen van de afgelopen dertig jaar zijn teruggedraaid. Hoewel de term al bijna twintig jaar oud is (Terpstra, 2002: 168) moet deze niet helemaal letterlijk worden opgevat. Daarvoor zijn de verschillen tussen werk en werkwijze van gemeentelijke boa's en politie te groot. De term 'gemeentepolitie' kan beter worden opgevat als retorisch middel en frame. Dit gebeurt op zowel positieve, als negatieve wijze. Enerzijds worden mensen zo geattendeerd op een ontwikkeling waarbij de boa's in de publieke ruimte een steeds belangrijker maatschappelijke functie vervullen. Anderzijds wijst de term 'gemeentepolitie' op onwenselijk beschouwde ontwikkelingen die suggereren dat de politiehervormingen voor niets zouden zijn geweest omdat er inmiddels toch weer meerdere 'politieorganisaties' zouden zijn ontstaan.

Uitbreiding taken

De laatste jaren is sprake van geleidelijke uitbreiding van de taken van de gemeentelijke boa's werkzaam in het publiek domein. Vaak vindt deze uitbreiding plaats in situaties waarin zich nieuwe vragen om handhaving voordoen waarvoor andere organisaties (als de politie) geen capaciteit (zeggen te) hebben of die ze om andere redenen laten liggen. Vervolgens wordt naar de gemeentelijke boa's gekeken of deze de nieuwe taak op zich kunnen nemen. Ook uitbreiding van bestuursrechtelijke bevoegdheden op lokaal niveau speelt hierbij een rol. Voor de boa's betekent deze uitbreiding weliswaar een taakverzwaring, maar tegelijk maakt dit hun werk interessanter en veelzijdiger en versterkt dit hun positie.

Enkele voorbeelden kunnen deze ontwikkeling illustreren. Zo kregen in 2014 deze handhavers namens de gemeente de taak toezicht te houden op de naleving van onderdelen van de Drank- en Horecawet, waaronder het verbod alcohol te verkopen aan minderjarigen. Op verschillende locaties hebben de gemeentelijke boa's een signalerende functie gekregen ten aanzien van 'ondermijning'. Het gaat daarbij onder meer om het signaleren van louche bedrijven of mogelijke witwasadressen. Een recent voorbeeld van uitbreiding van taken van boa's ligt in de handhaving van de coronaregels, waarin zij zelfs een centrale plaats hebben gekregen. De afgelopen jaren is voorgesteld de taken van de boa's uit te breiden naar bijvoorbeeld handhaving op verschillende onderdelen van 'rijdend verkeer'. Ook hier gaat het om taken die de politie vaak laat liggen.

Deze uitbreiding van taken heeft de ruimte gecreëerd voor een dubbele ontwikkeling. Enerzijds gaat deze onmiskenbaar in de richting van een 'brede handhaving' waarbij zowel strafrechtelijke, als bestuursrechtelijke aspecten aan bod komen. Anderzijds vindt een zekere specialisatie plaats. Wijk-, jeugd- en horecaboas zijn hier voorbeelden van.

Deze taakuitbreidingen brengen met zich mee dat de boa's over ruimere bevoegdheden (moeten) gaan beschikken. Soms loopt de taakuitbreiding hierop spaak. Dit was het geval bij de pilots met 'winkelboa's' die in 2012 plaatsvonden. Deze winkelboa's bleken uiteindelijk toch over te weinig bevoegdheden te beschikken waardoor zij bij de afhandeling van eenvoudige winkeldiefstal nog steeds afhankelijk waren van assistentie van de politie (Kruize & Gruter, 2013). Hoewel de behoefte aan winkelboa's niet ter discussie stond, kregen deze pilots daarom geen vervolg.

Met de uitbreiding van taken, middelen en bevoegdheden komt de vraag steeds meer naar voren naar de competenties en het opleidingsniveau van de gemeentelijke handhavers. Niet alleen in taken, bevoegdheden, relevante regelgeving wordt hun werk complexer en zwaarder, maar ook door hogere eisen aan informatie en informatieanalyse. Er is dan ook een trend gaande van boa's met relatief weinig opleiding uit de beginjaren naar medewerkers met hogere opleidingen op MBO-4 en HBO-niveau. Ook in die zin wordt het onderscheid met de politie kleiner.

3 Knelpunten

Het werk en de positie van gemeentelijke handhavers worden gekenmerkt door verschillende knelpunten en dilemma's die menige discussie oproepen. De belangrijkste daarvan is de formele taakafbakening tussen boa's en politie. In het verlengde hiervan worden hier ook twee andere knelpunten besproken: de behoefte aan geweldsmiddelen en de reikwijdte van opsporingsbevoegdheden. Tenslotte komen samenwerkingsproblemen aan bod, waaronder de toegang van boa's tot politieke registratiesystemen en de onderlinge informatieverstrekking. Andere knelpunten, waaronder organisatorische en financiële, blijven buiten beschouwing.

Taakafbakening: leefbaarheid versus openbare orde en veiligheid

Volgens de *Beleidsregels* mogen boa's uitsluitend leefbaarheidstaken verrichten. Taken gerelateerd aan openbare orde en veiligheid zouden enkel voor rekening zijn van de politie. Het gaat hier echter om een onhoudbaar onderscheid. Ook boa's houden zich bezig met de laatstgenoemde taken.⁸ Recent onderzoek naar de lokale inzet van boa's in Nederland (Abraham & Van Soomeren, 2020) en naar boa-werkzaamheden in middelgrote gemeenten (Wauben, 2020) bevestigt opnieuw dat werkzaamheden in het kader van veiligheid en openbare orde vast onderdeel uitmaken van het werk van gemeentelijke handhavers. In Amsterdam Centrum nemen boa's uitgesproken politieachtige taken op zich, waaronder surveillance in de nachtelijke uren op drukke uitgaanspleinen (Van Stokkom & Foekens, 2015: 96). Ook indien boa's corrigerend optreden bij overlast in wijken – waaronder de aanpak van straatintimidatie – verrichten zij taken die vallen onder het bewaren van de openbare orde.⁹

In de praktijk bestaat daarmee een overlappend of 'grijs gebied', waarop zowel politie als gemeentelijke handhavers actief zijn. Het is daarom niet verwonderlijk dat de taakafbakening in de *Beleidsregels* bij gemeentelijke teamleiders en handhavers veel kritiek losmaakt: zij zitten opgescheept met een te nauw korset van halfslachtige bevoegdheden die ertoe dwingen omzichtig te werk te gaan bij de aanpak van incidenten in de openbare ruimte (Van Stokkom & Foekens, 2015). De *Beleidsregels* (en voorheen de *Circulaires*) maken overigens al langer kritiek los en niet alleen omdat ze de speelruimte van boa's nodeloos inperken. De domeinindeling wordt als onduidelijk, gekunsteld en inefficiënt ervaren, hindert een flexibele, brede inzet van boa's en valt moeilijk aan het publiek uit te leggen (Van Steden 2012; Terpstra 2012; Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Zo kunnen boa's publieke ruimte niet op het openbaar vervoer of op waterwegen worden ingezet.

Geweldsmiddelen

De huidige discussie over geweldsmiddelen spitst zich toe op de veiligheid van boa's zelf. Zo leggen de vakbonden recentelijk veel nadruk op middelen waarmee boa's zich kunnen verdedigen. Dat is begrijpelijk omdat zij tijdens de controle van coronaregels in 2020 en het uitdelen van 'coronaboetes' met enige regelmaat agressie en tegenwerking ondervinden. Het argument dat geweldsmiddelen nodig kunnen zijn om de handhaving beter te laten verlopen, is daarbij naar de achtergrond verdwenen.

De politie huldigt het standpunt dat het geweldsmonopolie enkel toevalt aan politie en krijgsmacht (Van Hoorn et al., 2017). Ook het ministerie en een deel van de burgemeesters denkt er zo over. Boa's beschikken echter in veel gemeenten over geweldsmiddelen. Zo hebben twee op de drie boa's in domein I handboeien en beschikt een op de twintig boa's over een wapenstok (Abraham & Van Soomeren, 2020). Zij leren tijdens RTGB-trainingen die middelen te gebruiken en geweld te beheersen. Wel geldt als uitgangspunt dat handhavers terugtreden en om *back up* van de politie verzoeken bij (dreiging van) geweld. De vraag is overigens of het wel realistisch is af te gaan op het criterium 'gevaarstelling'. Er doen zich in de boa-praktijk

8 Volgens het Boa-Platform houden boa's zich bezig met 'leefbaarheid & veiligheid'. Zie Gespreksnotitie 'Boa-platform, gesignaleerde knelpunten', rondetafelgesprek over boa's 7 maart 2019, Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer.

9 Onderzoek onder politiemensen en gemeentelijke handhavers leert dat de taakafbakening tussen leefbaarheid en veiligheid niet te beredeneren valt. Of nu economische, professionele of principiële argumenten worden gebruikt, steeds blijft een grijs gebied bestaan (Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Eikenaar, 2017).

namelijk allerlei situaties voor die zich razendsnel kunnen ontwikkelen tot gevaarlijke situaties, zonder dat dit te voorzien was (Wauben, 2020).¹⁰

De politie meent echter dat een gemeentelijke handhaver bij geweld überhaupt moet terugtreden.¹¹ Echter, een handhaver die in één op één situaties de aftocht blaast wanneer agressie dreigt, voldoet niet aan het beeld van een functionaris die namens de overheid gezagsvol optreedt. Handhaving verwijst naar 'doen naleven' (Van Stokkom, 2004). Net als politiemensen moeten handhavers vanuit de hen opgedragen taken kunnen doorpakken indien dat uit publiek belang nodig is, bijvoorbeeld een niet-meewerkende verdachte boeien en naar het politiebureau brengen. Het beheersbaar houden van fysiek geweld behoort tot het reguliere handhavingswerk (Eikenaar, 2017; Wauben, 2020). Overigens, volgens de VNG (2016) is de beschikking over geweldsmiddelen al geïndiceerd voordat het kwaad is geschied, dat wil zeggen bij de inschatting vooraf dat boa's bij incidenten met geweld kunnen worden geconfronteerd.

Er bestaat ook onvrede over de adviezen van de politie in haar rol als direct toezichthouder op de boa's. Het huidige beleid is dat boa's niet over wapens mogen beschikken, tenzij gemeenten de noodzaak daarvoor aantonen. Vaak gaat de politie er vanuit dat uitbreiding van geweldsmiddelen niet nodig is omdat zich relatief weinig geweldsincidenten voordoen en aanhoudingen zelden uit de hand lopen. Dat advies wordt meestal door OM en Ministerie overgenomen. Boa's en gemeentelijke teamleiders spreken in dat verband over een omslachtige regeling waarbij de politie geen onafhankelijke positie inneemt en weinig oog heeft voor lokale prioriteiten en problemen (Van Stokkom & Foekens, 2015).

Het bereik van opsporingsbevoegdheden

In de praktijk worden boa's doorlopend geconfronteerd met situaties waarin zij niet bevoegd zijn op te treden, maar waarbij het publiek dat wel van hen verwacht, zeker als sprake is van opzichtige overtredingen. Zij kunnen dat niet-optreden moeilijk uitleggen aan burgers. Bovendien vinden zij de huidige opsporingsbevoegdheden te beperkt en omslachtig (Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Van Stokkom & Foekens, 2015).

Zo zijn boa's niet bevoegd winkeldieven staande te houden; net als elke andere burger kunnen zij deze verdachten hooguit op heterdaad aanhouden en aan de politie overdragen. Handhavers zijn evenmin bevoegd op te treden wanneer zij een groepje aantreffen dat op straat een joint rookt (geen bevoegdheid met betrekking tot de Opiumwet). Wat betreft verkeersovertredingen staan boa's regelmatig machteloos. Zo kunnen zij geen bonnen schrijven voor fietsen zonder licht, rijden zonder rijbewijs, rood lichtnegatie of het veroorzaken van een onveilige situatie door overtreding van een inrijverbod (Terpstra, 2012). Dat betekent dat niet opgetreden kan worden, ook niet wanneer het gaat om flagrante overtredingen of gevaarlijke manoeuvres op straat.

De VNG krijgt herhaaldelijk verzoeken van gemeenten om de bevoegdheden van boa's ten aanzien van verkeershandhaving te verruimen. De VNG pleit er dan ook voor 'rijdend verkeer' als boa-bevoegdheid te erkennen (VNG, 2016). Uit onderzoek blijkt een breed ongenoegen over de verwarrende en als willekeurig beleefde toedeling van bevoegdheden. Dit staat professioneel en gezagsvol optreden in de weg. Ook veel politiemensen vinden een meer coherent en breder bereik van bevoegdheden gewenst, de aanpak van verkeersovertredingen inclusief (Van Stokkom & Foekens, 2015).

Samenwerking tussen gemeentelijke handhaving en politie

Boa's hebben geen toegang tot de basisvoorziening handhaving (BVH), het incidentregistratiesysteem van de politie, bijvoorbeeld om een proces verbaal in te voeren. Soms stellen boa's en politiemensen elk apart een proces verbaal op dat samengevoegd moet worden. Zowel politiemensen, als boa's zijn niet gelukkig met deze tijdrovende en inefficiënte wijze van werken. Boa's en teamleiders pleiten er dan ook voor dat een handhaver de mogelijkheid heeft zelf de aanhouding te doen en af te handelen in het BVH-systeem. Ook veel politiemensen zijn er voorstander van dat boa's zelfstandig zaken wegzetten in BVH. Het kost de politie nu teveel tijd met de ondersteuning daarbij. Bovendien blijven boa's zo onnodig afhankelijk van de politie (Van Stokkom & Foekens, 2015).

Een verwant probleem betreft de gebrekkige toegang tot politieke informatie. Boa's mogen op grond van de landelijke richtlijn van de Nationale Politie niet meer aansluiten bij algemene briefings voor de politie.

¹⁰ Uit een recente enquête (Abraham & Van Soomeren, 2020, p. 131) blijkt dat aanzienlijk meer boa's voorstander zijn van 'meer bewapening' dan tegenstander. Werkgevers zijn wat dit betreft terughoudender. Daarnaast blijkt dat bijna de helft van de boa's niet tevreden is over de back up van de politie (idem).

¹¹ Zie o.a. oud-korpschef Akerboom in NRC 28 februari 2019.

Daarnaast hebben zij geen toegang meer tot de incidentengespreksgroep. Daardoor kan het gebeuren dat boa's onwetend zijn van een actie waarmee de politie bezig is terwijl zij daaraan op grond van hun kennis en informatie wel een bijdrage zouden kunnen leveren, bijvoorbeeld bij een overval in een winkelstraat of vermissing van een kind. Betrokkenen menen dat op oneigenlijke gronden soms wordt teruggevallen op de WPG of dat deze te strak wordt geïnterpreteerd. Van gelijkwaardige samenwerking kan op die manier geen sprake zijn (Van Stokkom & Foekens, 2015). Volgens de VNG horen gezamenlijke briefings, toegang tot elkaars bureaus, het (gedeeltelijk) kunnen raadplegen van elkaars informatie, een goede afstemming met de meldkamer en het gebruik van hetzelfde communicatiekanaal (bijvoorbeeld C2000) bij efficiënte samenwerking (VNG, 2016).

4 Het huidige debat: twee opvattingen

De in de vorige paragraaf besproken knelpunten laten zien dat boa's te weinig mogelijkheden hebben hun handhavend werk goed te doen. Zij zijn daardoor onvoldoende in staat een volwaardige bijdrage te leveren aan de lokale veiligheidszorg. Ook in het al jaren lopende debat over de positie en het werk van boa's in het publieke domein wordt deze situatie onderkend. Daarbij wordt dit debat de afgelopen jaren gedomineerd door twee opvattingen over hoe het verder zou moeten met het boa-bestel. Bij de eerste opvatting staat het idee van een 'nieuwe gemeentepolitie' centraal. In de tweede opvatting wordt voorgesteld de boa's 'terug te halen' naar de Nationale Politie. In deze paragraaf worden beide opvattingen kort geschetst. Omdat beide opvattingen geen uitweg bieden uit de problemen rond het boa-bestel, presenteren wij in de hierop volgende paragraaf drie modellen die mogelijk meer perspectief bieden om boa's armslag te geven.

Naar een 'nieuwe gemeentepolitie'

De afgelopen jaren hebben gemeenten hun diensten T&H steeds verder uitgebreid. Veel boa's hebben zich ontwikkeld tot allround handhavers die politieachtige taken op zich nemen. Tegelijk constateren veel burgemeesters dat zij met de komst van de Nationale Politie hun zeggenschap over de lokale politie-inzet feitelijk voor een groot deel zijn kwijtgeraakt (Terpstra e.a., 2015). Daarom wensen veel gemeenten 'brede handhavers' die flexibel kunnen inspringen op tal van incidenten en problemen die zich aandienen. In dit verband wordt steeds meer gesproken van een 'nieuwe gemeentepolitie', een beeld dat een sterke retorische klank heeft waarbij termen als 'concurrentie' en 'tweedeling' de toon zetten. Dit beeld roept verschillende reacties op. Volgens de commissie Kuijken (2017) is in feite al '*sluipenderwijs een nieuwe lokale politielag*' ontstaan. Voor veel gemeenten is vermoedelijk de 'nieuwe gemeentepolitie' de min of meer logische uitkomst als de ontwikkelingen tot op heden zich voortzetten: meer bevoegdheden en middelen, verdere organisatorische uitbouw en professionalisering van de beroepsgroep boa's die meer ruimte krijgt en zich verder emancipeert. Niettemin suggereert het beeld van een 'nieuwe gemeentepolitie' meer dan wat waargemaakt kan worden.

Bij Ministerie en Nationale Politie roept dit beeld veel weerstand op. Bij hen leeft de vrees dat gemeenten dan teveel hun eigen dingen gaan doen, dat politie en gemeentelijke handhaving gescheiden van elkaar zullen opereren, langs elkaar heen werken of elkaar tegenwerken. Alleen al de term 'nieuwe gemeentepolitie' maakt bij politiemensen negatieve reacties los (Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Van Stokkom & Foekens, 2015).

Deze defensieve houding spreekt ook uit de Beleidsregels: '*Een boa is ... in beginsel geen integrale handhaver ... die concurreert met de politie*'. In het beleidsdocument *Boa en politie: niet naast elkaar maar met elkaar* gaat de Nationale Politie nog verder: niet alleen een defensieve houding, maar ook de ontkenning dat de politie zich feitelijk heeft teruggetrokken van het toezicht en handhaving in de openbare ruimte, dat gemeentelijke handhavers taken van de politie hebben overgenomen en dat de politie '*het handhaven van simpele (verkeers)overtradingen en eenvoudige misdrijven*' niet meer ziet '*als onderdeel van haar takenpakket*' (Van Hoorn et al., 2018: 3).¹²

Het naast elkaar lokaal opereren van twee handhavende organisaties brengt ongetwijfeld coördinatie- en samenwerkingsproblemen met zich mee. De politie heeft daar moeite mee omdat de Nationale Politie juist wilde afrekenen met de organisatorische fragmentatie binnen de politie. Bovendien wil de politie – zoals gezegd – niet tornen aan haar monopolie op geweldsmiddelen. Ook al beschikken boa's in de praktijk over de nodige geweldsmiddelen, de politie blijft vasthouden aan het uitgangspunt dat geweldsmiddelen in de handhaving in de openbare ruimte uitsluitend voorbehouden zijn aan politiefunctionarissen.

¹² In dit document worden feiten en normen herhaaldelijk door elkaar gehaald. 'Wij herbevestigen dat de politie ook aanspreekbaar blijft op handhaving van de kleine (verkeers)norm en wij zullen daar toenemend op inzetten. Het beeld, dat de politie zich hierin terugtrekt, vraagt om bijstelling' (p. 5). Overigens lopen feiten en normen ook bij minister Grapperhaus door elkaar. Zie brief aan Voorzitter van Tweede Kamer 10 december 2018, p. 1.

Boa's onderdeel van Nationale Politie

Mede vanwege de genoemde problemen wordt ook de tegenovergestelde optie bepleit, namelijk dat de boa's (domein I) opgaan in de basisteams van de Nationale Politie. Dit is onder meer voorgesteld door de Stichting Maatschappij en Veiligheid. De Stichting constateert dat de politie zich steeds meer is gaan concentreren op de opsporing en zich in belangrijke mate heeft teruggetrokken uit *'het handhaven van openbare orde en hulpverlening'*, een beweging die ten koste zou gaan van de *'wens van burgers die "meer blauw op straat" willen zien'*. In reactie op het terugtrekken van de politie hebben gemeenten hun eigen handhavende organisatie opgetuigd die in de praktijk nagenoeg los van de politie opereert. Daardoor is volgens de Stichting een onwenselijke tweedeling in handhavingsland ontstaan. Om deze situatie te beëindigen, stelt de Stichting voor de gemeentelijke handhavers in de Nationale Politie te integreren. Geschikte boa's kunnen tot politiefunctionarissen worden omgeschoold. Zij zorgen (deels) voor extra-capaciteit die nodig is om ordehandhaving en hulpverlening te verrichten. Eventueel zou deze extra capaciteit van de politie (deels) door de gemeente betaald kunnen worden (SMV, 2018).

De voordelen van deze optie liggen voor de hand: de (onhoudbare) taakafbakening tussen leefbaarheid (gemeentelijke handhaving) en veiligheid (politie) doet dan niet meer ter zake. Bovendien zouden veel coördinatie- en samenwerkingsproblemen tussen de twee organisaties zijn verholpen.

Echter, bij deze visie moeten belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Zo wordt lichtvaardig over de problematiek binnen de basisteams heengestapt (Terpstra e.a. 2016; Inspectie Justitie & Veiligheid, 2020). Het gaat niet enkel om capaciteitsproblemen, maar ook om de vraag of de basisteams wel voldoende zijn geëquipeerd om het noodzakelijke handhavende en wijkgericht werk op zich te nemen. Voorts is het de vraag of gemeenten voor politieboa's willen betalen wanneer die ingezet gaan worden binnen de politie. Bovendien raken gemeenten dan de grip (weer) kwijt op de inzet van de boa's en daarmee de directe sturing op het lokale toezicht en handhaving. In een dergelijk scenario moet er dan ook rekening mee worden gehouden dat preventief toezicht op straat en de handhaving van de 'kleine norm' verder in de verdrinking zullen komen. Dit zal ten koste gaan van de focus op leefbaarheid, de aanpak van overlast en de controle op het gebruik van de openbare ruimte (Van Stokkom & Foekens, 2015: 73-76). De kans dat dit scenario deze uitkomst zal hebben, is groot, ook al betreft een deel van de politiemensen het dat de politie weinig aandacht meer heeft voor zichtbaarheid op straat, preventieve surveillance en handhaving van de 'kleine norm' (Van Stokkom & Foekens, 2015).¹³ Kortom, als het SMV-voorstel zou worden gevolgd, komen gemeentelijke handhavers in een organisatie waar hun werk lang niet altijd wordt gewaardeerd. De kans is groot dat zij dan uiteindelijk worden ingezet voor incidentafhandeling.

De conclusie is onvermijdelijk: zowel voortgaan op de bestaande weg onder het label van 'nieuwe gemeentepolitie', als het SMV-voorstel om de gemeentelijke handhavers over te hevelen naar de politie, vormen een doodlopende weg. Daarom gaan wij in het volgende op zoek naar andere richtingen.

¹³ Overigens denken niet alle politiemensen er zo over. Anderen zouden het liefst helemaal verlost zijn van handhavingswerk op straat. Zij zien dat werk niet als volwaardig of vinden politiemensen 'te duur' voor die taak (Van Stokkom & Foekens, 2015).

5 Meer armslag voor boa's: drie modellen

Voorwaarden

Rond het werk en de positie van boa's in het publiek domein doen zich al lange tijd telkens dezelfde knelpunten voor waardoor gezagsvol optreden in de openbare ruimte wordt bemoeilijkt. Daarom worden hier drie modellen gepresenteerd met als doel het denken en het debat over de toekomstige invulling van lokaal toezicht en handhaving in de publieke ruimte te stimuleren. Alvorens nader in te gaan op deze modellen, is het belangrijk eerst enkele algemene voorwaarden te formuleren waaraan voldaan moet zijn, onafhankelijk van de vraag welke richting gekozen wordt om uit de problemen rond de positie en het werk van boa's in het publieke domein te komen. Dit betekent dat bij elk van de in het volgende te behandelen modellen aan deze voorwaarden moet worden voldaan.

Deze voorwaarden kunnen als volgt worden geformuleerd:

- a In de eerste plaats is het van groot belang dat het gezag van de burgemeester over de lokale politiewerk effectiever en krachtiger kan worden gevoerd. Vooral sinds de invoering van de Nationale Politie is de afstand tussen gezag en lokale politie groter geworden. Hoewel de gezagspositie van de burgemeester met de Politiewet 2012 formeel niet is veranderd, is de mogelijkheid om effectief gezag uit te oefenen over het lokale politiewerk in veel gevallen minder geworden, vooral in kleine gemeenten en op het platteland (Terpstra e.a., 2015; Terpstra e.a., 2016). Dit gezag is mede nodig om te voorkomen dat de politie zich verder terugtrekt en haar rol in het lokale toezicht en handhaving laat lopen. Eventueel zal daartoe iedere gemeente weer over een eigen gezagsdriehoek moeten beschikken.
- b Ten tweede is het bij de verdere discussie over en invulling van de positie en het werk van de boa's nodig rekening te houden met de grote lokale verschillen in onder meer de omvang en aard van de problemen die zich lokaal voordoen, de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving en de kenmerken van de lokale samenleving (bijvoorbeeld stedelijk en dicht bevolkt versus agrarisch en dun bevolkt). De grote lokale verschillen maken overigens ook dat de hierna volgende modellen slechts op hoofdlijnen kunnen worden geschetst. De invulling van die modellen moet lokaal plaatsvinden en dit is een van de redenen waarom versterking van het lokaal gezag over de politie noodzakelijk is.
- c Al vervullen inmiddels verreweg de meeste gemeenten een zeer belangrijke rol in het toezicht en de handhaving in het lokale publieke domein, toch blijven dit ook voor de politie noodzakelijke activiteiten. Van terugtrekken door de politie of verwaarlozing van het lokale politiewerk mag dan ook geen sprake zijn, hoe belangrijk andere werkzaamheden voor de politie ook mogen zijn. De symbolische kracht en de bijzondere positie en middelen van de politie zijn ook lokaal nodig. Geen enkele organisatie kan de politie hierin vervangen. Politie en gemeentelijk toezicht en handhaving dienen dus samen op te trekken.
- d Van belang is dat alle betrokken partijen de problemen onderkennen die de afgelopen jaren zijn ontstaan rond het lokale toezicht en handhaving, evenals rond het lokale politiewerk. De tijd dat kon worden ontkend dat in veel gemeenten de politie zich feitelijk en mentaal heeft teruggetrokken, is voorbij. Ontkennen werkt averechts voor de noodzakelijke samenwerking en afstemming. Juist vanuit een gedeeld besef van de problemen die de afgelopen jaren zijn ontstaan, kan gezamenlijk aan oplossingen worden gewerkt.

De drie modellen die in deze paragraaf worden geschetst, verschillen op enkele belangrijke punten. Het eerste model (model A) ligt in de lijn van de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Het model gaat uit van de veronderstelling dat de politie veel minder toekomt aan het dagelijks toezicht op straat en de handhaving van de 'kleine norm'. In dit model hebben gemeenten en politie elk hun eigen domein, hoewel zij afhankelijk van elkaar blijven. Daarentegen gaan de modellen B en C er beide vanuit dat zowel gemeente als politie verantwoordelijkheid houden voor het toezicht en de handhaving in de publieke ruimte. Deze twee modellen verschillen in onder meer de focus van het werk en de wijze waarop de samenwerking tussen gemeente en politie wordt ingevuld.

De drie modellen moeten overigens niet worden opgevat als beleidsvoorstellen, maar als denkconstructies om het debat over de toekomst van de boa's in het publiek domein te stimuleren. Daarnaast is het van belang

op te merken dat de deze modellen geen typologie vormen gebaseerd op enkele algemene dimensies, maar tamelijk pragmatisch tot stand zijn gekomen. De hier gegeven beschrijving van de modellen kent nog vele open einden en roept ongetwijfeld vele vragen op. Het gaat hier dan ook slechts om het schetsen van enkele grote lijnen, met als doel aanzetten te geven voor toekomstige invullingen van de positie en het werk van de boa's in het publiek domein. Omdat het om modellen gaat, zijn uiteraard combinaties hiervan denkbaar. Ook die uitwerking moet hier echter blijven liggen.

Gemeentelijke diensten T&H handhaven de 'kleine norm'

Dit eerste model is gebaseerd op de veronderstelling dat de politie preventief toezicht op straat en handhaving van de 'kleine' norm in de publieke ruimte niet meer rekent tot haar reguliere taken. Om wat voor reden dan ook, de prioriteiten van de politie liggen elders, bijvoorbeeld in de bestrijding van georganiseerde misdaad en opsporing van cybercrime. Dit uitgangspunt sluit aan bij de trend van de afgelopen jaren.

Dit betekent dat burgemeesters er niet meer op kunnen rekenen dat de politie lokaal in de volle breedte handhavingstaken verricht.

Dit model kan worden gezien als een poging tegenwicht te bieden aan deze ontwikkeling. Burgemeesters gaan dan als antwoord op de beschreven trend van terugtrekken van de politie van lokaal toezicht en handhaving in grotere mate gebruik maken van een 'eigen' handhavingdienst om het ontstane 'gat' op te vullen. De invulling daarbij is afhankelijk van de lokale casuïstiek en problematiek, de zwaarte daarvan en de eventueel daaraan verbonden risico's. Met andere woorden, de gemeente gaat hiermee een groter deel van de lokale politietaak zelf uitvoeren, eventueel in samenwerking met andere kleine gemeenten.

Model A: Volwaardig bevoegd, zij het met beperkte taakstelling

In dit model krijgen gemeentelijke handhavers algemene opsporingsbevoegdheden.¹⁴ Zij beschikken over de vigerende geweldsmiddelen, maar niet over een vuurwapen. De taakstelling van boa's blijft echter beperkt, uiteengezet in de taakomschrijving van de boa-werkgever. De boa wordt dus geen integrale handhaver. Zo valt opsporing van misdrijven – diefstal, woninginbraken, drugshandel, etc. – buiten deze taakstelling; dat is het werkdomein van de politie. Wel beschikken boa's over een grotere reikwijdte van controlebevoegdheden, onder andere betrekking hebbende op bijzondere wetten (economische delicten; milieudelicten; etc.).

De invulling van de boa-taakstelling kan plaatsvinden in het kader van het lokale driehoeksoverleg. Daarbij kan ook worden bepaald tegen welke zaken eerste opsporingshandelingen mogen worden verricht – bijvoorbeeld tegen winkeldiefstal en zakkenrollerij – in termen van staande houden, het opmaken van een proces-verbaal van bevindingen welke aan de politie wordt overgedragen voor verder opsporingsonderzoek en het aanhouden en ter voor geleiding overbrengen van de verdachte (mits er een beperkt risico is op geweldsescalatie).

In een bilateraal veiligheidsoverleg op basisteamniveau kunnen gemeente(n) en politie afspraken maken over verdeling van taken, inzet en benutting van elkaars registratie- en informatiesystemen voor zover dat mogelijk is. Aldus kan samenwerking adequaat worden verankerd. Van belang is dat lokale veiligheidsproblemen flexibel en sneller kunnen worden aangepakt en dat maatwerk wordt geboden.¹⁵

Met dit model A is een aanpassing nodig van het bestaande boa-stelsel. De bestaande domein-opsporingspakketten binnen het stelsel worden beëindigd. Dat impliceert een aanzienlijke vereenvoudiging van het stelsel. Op landelijk niveau wordt de lokale taakstelling van de boa's op hoofdlijnen getoetst en worden algemene kaders gesteld.

Politie en gemeente houden beide toezicht op straat en handhaven de 'kleine norm'

In tegenstelling tot model A wordt er in de volgende modellen (B en C), vanuit gegaan dat handhaving van de kleine norm in de publieke ruimte niet alleen een verantwoordelijkheid is van de gemeentelijke boa's, maar ook een taak blijven van de politie. Dit is overigens in lijn met de uitgangspunten van de Nationale Politie die streeft naar een lokaal verankerde en sociaal ingebedde politie. Voor beide partijen geldt dat het werk moet passen binnen het lokale veiligheidsbeleid en de gemeentelijke veiligheidsplannen. Voor beide moeten zichtbaarheid en geringe afstand tot de lokale samenleving en burgers van eminent belang zijn. Daarom geldt

¹⁴ Het is momenteel reeds mogelijk aan buitengewoon opsporingsambtenaren een algemene opsporingsbevoegdheid toe te kennen. Zie artikel 142, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering: "De opsporingsbevoegdheid strekt zich uit tot de in de akte of aanwijzing aangeduide strafbare feiten; de akte of aanwijzing kan bepalen dat de opsporingsbevoegdheid alle strafbare feiten omvat."

¹⁵ Zie de VNG-brief aan minister Grapperhaus van 26 maart 2018. https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2018/20180326_brief-kabinet-evaluatie-politiewet-2012.pdf

in beide modellen als cruciaal dat het terugtrekken door de politie wordt doorbroken. Tegelijk willen beide modellen ruimte bieden aan boa's om goed toezicht en handhaving te kunnen leveren. In het eerste hierna genoemde model (B) wordt de oplossing gezocht in gezamenlijk toezicht en handhaving, in het derde model (C) gebeurt dat in wijkgericht werken. In beide gevallen gaat het om verregaande samenwerking tussen politie en boa's, waarbij mogelijk lokale matrixorganisaties kunnen worden gevormd.

Model B: Gemeentelijke handhavers gepositioneerd bij de politie

In dit model worden de gemeentelijke handhavers ondergebracht bij de politie. Zij werken bij de politie, maar niet voor de politie; de gemeente bepaalt waarop zij worden ingezet. Belangrijk is dat zij hier een volwaardige plaats innemen en niet zoals in het verleden in het 'Haagse model' slechts als 'politiehulpje' (Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Van Stokkom & Foekens, 2015). Zij zijn enigszins vergelijkbaar met de Engelse *community support officers*, dat wil zeggen aan de politie toegevoegde handhavers met algemene opsporingsbevoegdheid maar zonder vuurwapen (Terpstra, van Stokkom & Spreeuwiers, 2013). Hun bevoegdheden zijn vergelijkbaar met die van politieboa's (domein VI). Zij nemen deel aan briefings van de politie en kunnen politieke registratiesystemen en informatiekanalen gebruiken.

Algemene opsporingsbevoegdheden stellen deze gemeentelijke handhavers in staat een groter deel van de incidenten waarop zij dagelijks stuiten, te kunnen afhandelen. Tevens hebben zij de beschikking over een ruimer bereik van controlebevoegdheden. Dat maakt robuust en gezagsvol handhaven mogelijk. De handhavers kunnen op flexibele wijze taken op zich nemen waaronder controle op hotspots en rijdend verkeer.

Er moeten in dit model waarborgen zijn dat de gemeentelijke handhavers – ondanks hun detachering bij de politie – voor handhaving van de openbare orde en leefbaarheid beschikbaar blijven. Zouden zij de rol van politiefunctionarissen op zich nemen, dan is het risico aanwezig dat zij zich primair op incidentafhandeling en opsporing gaan richten. Daarmee zouden gemeentelijke belangen in het geding komen.

Model C: Wijkgericht werk, samen met wijkagenten

Ook dit derde model berust op verregaande samenwerking tussen politie en gemeentelijke boa's. De samenwerking vormt hier echter het spiegelbeeld van die in het vorige model (B). In dit derde model worden wijkagenten gepositioneerd in de gemeentelijke wijkgerichte organisatie. Zij blijven in dienst van de politie, maar maken deel uit van het wijkgerichte werk waarin met relevante partijen wordt samengewerkt.¹⁶ Dat waarborgt het benutten van elkaars informatie. Wijkagenten fungeren aldus als verbindingsschakel tussen politie en gemeente. Zij hebben ook de taak bij (langlopende) conflicten en zwaardere wijkproblemen, waaronder die van recidivisten, de schakel te vormen naar de recherche. Wijkagenten worden in dit model nadrukkelijker bij de aanpak van wijkproblemen betrokken; hun informatiepositie wordt daardoor versterkt. Tegelijk voorkomt deze positionering dat wijkagenten (opnieuw) worden ingezet voor oneigenlijke taken, waaronder noodhulp en nachtdiensten in uitgaansgebieden. Wijkagenten kunnen hun werk vanuit een eigen wijkpost of servicepunt in de wijk verrichten waar ook de wijkboa's (deels) hun werkplek hebben. Op die locatie kunnen boa's toegang krijgen tot het registratiesysteem van de politie.

Ook gemeentelijke handhavers richten zich op wijkgericht werken met een probleemgerichte, preventieve benadering, waarbij 'kennen en gekend worden' en 'aan de voorkant van het probleem' komen, belangrijke elementen vormen.¹⁷ Daarvoor volstaan de bevoegdheden die boa's op dit moment hebben. Dat betekent dat handhavers niet worden ingezet op hotspots en uitgaansgebieden waar escalatie van geweld zich regelmatig voordoet. Die taak blijft bij de politie.

Verschillen, overeenkomsten en enkele afwegingen

Het eerstgenoemde model A sluit het meest aan bij de trend dat de politie zich steeds meer heeft teruggetrokken van toezicht op straat en de handhaving van de 'kleine norm'. Tegelijk lijkt dit model de meeste mogelijkheden te bieden om de al langer bestaande knelpunten rond de positie en het werk van de boa's in het publiek domein (zie paragraaf 3) te pareren: boa's nemen hier de handhaving zelfstandig ter hand

16 Dit lijkt op de situatie in Ede waar de burgemeester de wijkagenten nadrukkelijk 'claimt' (Wauben, 2020; Van Stokkom & Foekens, 2015; Bervoets, 2013). Ze zijn inzetbaar voor wat het wijkoverleg als urgent aanmerkt.

17 Bij veel gemeenten ligt het zwaartepunt al op wijkgericht werken. Wijkboa's en jeugdboa's voeren preventieve surveillance uit, signaleren sociale problemen en treden daarbij op (Wauben, 2020).

en kunnen effectief in (wijk)veiligheid voorzien. Dat model heeft echter ook een hoge prijs. De afgenomen zichtbaarheid van de Nationale Politie wordt bestendig, terwijl het gewone straatwerk bij de politie verder op de achtergrond geraakt. Deze ontwikkeling zou een breuk zijn met enkele belangrijke uitgangspunten van de Nederlandse politie zoals 'stevige lokale verankering' en 'aanwezigheid in de wijk'. Bovendien bevat dit model het risico dat (onbedoeld) gestimuleerd wordt dat politie en gemeente teveel elk hun eigen weg gaan en dat zo samenwerking erbij inschiet.

Juist op dit punt gaan de twee andere modellen (B en C) een andere weg in. Daarin wordt juist geprobeerd te komen op het punt van toezicht en handhaving tot een hechtere samenwerking te komen tussen gemeente en politie door de werkzaamheden van beide partijen functioneel te integreren met behoud van zelfstandigheid. Daarbij zijn de modellen B en C in zekere zin elkaars spiegelbeeld. Bij model B komen de gemeentelijke boa's in de basisteams ter versterking van toezicht en handhaving in de gemeente. In model C krijgen wijkagenten een plaats binnen de gemeentelijke organisatie om het preventief en wijkgericht werken te versterken. In beide opties blijft de 'uitgeleende' beroepsgroep overigens in dienst van de eigen werkgever.

Vergeleken met de huidige situatie wordt in beide modellen een stap vooruit gezet. In model B kunnen handhavers ook worden ingezet op controle van 'rijdend verkeer', bij hotspots en uitgaansgebieden, taken waar zij hun ruimere opsporings- en controlebevoegdheden kunnen benutten. In model C zijn de wijkagenten gepositioneerd binnen de gemeentelijke organisatie en wijkgerichte netwerken waar zij met hun wijkwerk beter tot hun recht kunnen komen. Zij worden niet meer ingezet voor taken als incidentafhandeling.

De nadelen van elk model vloeien deels voort uit de taken die niet vervuld kunnen worden. Zo ontbreekt het boa's in model C aan voldoende bevoegdheden voor onder andere handhaving van 'rijdend verkeer'. Bij model B zullen gemeentelijke handhavers minder beschikbaar zijn voor sociaal-preventieve, wijkgerichte werkzaamheden. Bovendien, het positioneren van handhavers als politieboa's in model B kan voor de politie alsnog aanleiding zijn zich te onttrekken aan taken zoals controle op (verkeers)overtredingen en lichte strafbare feiten. Dit model staat of valt dan ook met de garantie dat ook de politie het toezicht en de handhaving in de publieke ruimte serieus blijft nemen. Los daarvan zullen gemeenten niet altijd gelukkig zijn met de constructie waarin de gemeentelijke boa's hun werkplek hebben bij de politie. Boa's zijn immers sterk verankerd met de gemeentelijke organisatie en vaak onmisbaar voor delen van de taakuitvoering van diverse gemeentelijke diensten.

In de modellen A en B krijgen de boa's een algemene opsporingsbevoegdheid. Hoewel zij – anders dan politiemensen – gehouden zijn aan hun beperkte taakstelling, kunnen zij zich tijdelijk buiten die opsporingstaken begeven om op straat in te grijpen wanneer dat noodzakelijk en wenselijk is vanuit het overheidsgezag. Tevens kunnen zo bredere, preventieve werkwijzen worden benut. Zo kunnen boa's tijdens alledaagse controlewerkzaamheden hun blikveld verbreden en mensen aanspreken rondom bijvoorbeeld hotspots en drugsgebruik. Op die manier kan meer kennis worden vergaard over overlastplegers en overlastlocaties. Voor het wijkgerichte model C ligt dat anders. Weliswaar bevordert dat model de eenheid en samenwerking in het wijkgerichte werken, maar wijkgerichte boa's kunnen hier nog altijd in situaties belanden waarin zij niet de relevante bevoegdheid hebben om gezagsvol op te treden wanneer dat nodig is. Overigens, bij toekenning van algemene opsporingsbevoegdheden aan de boa's zal ook het opleidingsniveau voor deze beroepsgroep moeten meegroeien.

Alle drie modellen brengen coördinatie- en samenwerkingsproblemen met zich mee. De vraag komt op of de matrixstructuur in de laatste twee modellen (B en C) voldoende zal zijn om tot vruchtbare en bestendige samenwerking te komen. Beide modellen vereisen dat de politie stappen zet. In het model B moet de politie (samen met de boa's) zichtbare aanwezigheid op straat weer serieus nemen. In het wijkgerichte model (C) gaan wijkagenten zich weer volledig richten op wijkwerk en krijgen zij een grote mate van autonomie om dat samen met een wijkteam van boa's te realiseren. Tot slot, zoals al eerder opgemerkt, het eerste model A heeft het risico dat gemeente en politie juist uit elkaar groeien en dat de samenwerking (op den duur) steeds minder wordt. In onderstaand schema zijn de belangrijke elementen van de drie modellen samengevat.

Schema *Drie modellen voor invulling positie en werk gemeentelijke boa's*

	Model A Zelfstandig handhaven van de kleine norm	Model B Boa's bij de politie	Model C Wijkgericht werken samen met wijkagenten
Focus		controlegericht en flexibel inzetbaar	sociaal-preventief en wijkgericht
Organisatie en samenwerking	twee relatief gescheiden organisaties	gemeentelijke boa's binnen de politie	wijkagenten binnen wijkgerichte teams van de gemeente
Opsporingsbevoegdheid van boa's	algemeen	algemeen	beperkt
Voorwaarden aan politie		garantie dat deel personeel basisteam ingezet wordt voor toezicht en handhaving op straat	wijkagenten vrijgemaakt van werk in incidentafhandeling; zoveel mogelijk in de wijk aanwezig
Risico's	politie trekt zich verder terug en verliest feeling met straatwerk; minder samenwerking tussen boa's en politie	boa's minder beschikbaar voor leefbaarheid in de wijken; boa's op den duur ingezet voor politietaken, c.q. preventie van overlast en criminaliteit;	aandacht voor lokale niet-wijkgerichte activiteiten vermindert (bijvoorbeeld verkeershandhaving); boa's komen niet toe aan gezaghebbend handhaven

6 Slot

In dit essay is beklemtoond dat boa's op straat moeten kunnen ingrijpen indien dat noodzakelijk is. Blijft dat ingrijpen uit wanneer burgers dat wel verwachten, dan doet dat afbreuk aan hun gezag en aan het gezag van de overheid in den brede. Daarnaast is in de inleiding uiteengezet dat boa's een scala van oplopende strategieën tot hun beschikking dienen te hebben wil er sprake zijn van 'goede handhaving'. Wanneer zij burgers staande houden en aanspreken op hun problematische gedrag moet duidelijk zijn dat sancties kunnen volgen als dat gedrag niet wordt bijgesteld. Ook om die reden is meer armslag voor boa's dringend gewenst.

Tegen die achtergrond bezien is het uitgangspunt van de *Beleidsregels* dat boa's alleen over leefbaarheid gaan, onhoudbaar. Over het hoofd wordt gezien dat de taken van de boa's zich de laatste jaren steeds verder hebben uitgebreid. De handhaving van de coronaregels in 2020 laat opnieuw zien dat de scheiding tussen handhaving van de openbare orde en leefbaarheid niet te rechtvaardigen is.

Tegelijk heeft de politie zich steeds meer onttrokken aan toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Ze geeft prioriteit aan taken als 'ondermijning', terreurdreiging, mensenhandel en cybercrime. Problematisch is dat de politie enerzijds haar taken in de openbare ruimte heeft ingeperkt en tegelijk het volwaardig functioneren van gemeentelijke handhavers in de weg staat. De politie zou juist moeten meedenken over de vraag hoe het werk van gemeentelijke handhavers te faciliteren en niet de feitelijke ontwikkelingen ontkennen of bagatelliseren.

Bij de verdere ontwikkeling van toezicht en handhaving in de openbare ruimte staan we op een tweekop. De ene weg is dat de politie – conform huidige ontwikkelingen – toezicht op straat en handhaving van de kleine norm niet langer als reguliere taken ziet en dat de gemeente een groot deel van de openbare orde taken overneemt. Het voordeel van deze optie (hier beschreven met model A) is dat de gemeenten niet langer in het ongewisse blijven of blijven 'bungelen'. Maar deze optie kan ook ertoe bijdragen dat de afstand tussen politie en burger verder wordt vergroot, de functie van 'kennen en gekend worden' aan kracht verliest en de politie minder toekomt aan haar brede maatschappelijke opdracht. De andere weg is dat zowel boa's als politiemensen zichtbaar op straat aanwezig zijn en beide betrokken zijn in het lokale toezicht en handhaving. De geschetste modellen B en C passen elk in deze lijn, hetzij door gezamenlijk toezicht en handhaving op zich te nemen, zij het ieder met eigen accenten, hetzij via een wijkgerichte aanpak waarin beide partijen samenwerken en elk daarvan kan profiteren.

Welk model ook wordt gekozen, een van de drie hier beschreven modellen, een mix daarvan of mogelijk nog een ander model, in alle gevallen is het van groot belang dat het gezag van de burgemeester over de lokale politie wordt versterkt. Door het gezag weer meer feitelijke ruimte te geven, kan ervoor worden gezorgd dat de politie lokaal toezicht en handhaving weer als centrale taken en verantwoordelijkheden gaat beschouwen. Bovendien moeten toezicht en handhaving worden afgestemd op lokale omstandigheden en het werk van boa's en politie op elkaar worden afgestemd.

Literatuur

Abraham, M. & P. van Soomeren (2020). *Buitengewoon veilig. Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*, Amsterdam: DSP.

Algemene Rekenkamer (2020). Politie ter plaatse, Den Haag <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/02/18/politie-ter-plaatse>

Bervoets, E. (2013). Gemeentelijk blauw. *Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Commissie Evaluatie Politiewet (Commissie Kijken) (2017). *Evaluatie Politiewet 2012. Door ontwikkelen en verbeteren*, Den Haag: WODC.

Eikenaar, T. (2017). *Municipal Disorder Policing. Dealing with Annoyances in Public Places*. The Hague: Eleven.

Eikenaar, T. & B. van Stokkom (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Dijk, A. van (2017). *De toekomst van de lokale handhaving reframed*, SMV.

Engbersen, G., Snel, E., & Weltevrede, A. (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam; één verhaal over twee wijken*. Amsterdam: AUP.

Flight, S., Hartmann, A., & Nauta, O. (2013). *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast. Evaluatie na drie jaar*. Amsterdam: DSP-groep.

Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam (2013). *Zeer divers toezicht in de openbare ruimte*, Amsterdam: Gemeentelijke Ombudsman.

Haagsma, J. et al. (2012). *De Sterkte van de Arm: feiten en mythes*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Hauber, A. et al. (1994). *Stadswachten: Effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Stafafdeling Informatievoorziening, Directie Criminaliteitspreventie.

Hoorn, J. van e.a. (2018). *Boas en politie, niet naast elkaar maar met elkaar*, Nationale Politie

Huberts, L.W.J.C., Verbeek, K., Lasthuizen, K., & J.H.J. van den Heuvel (2004). *Paradoxaal politiebestedel. Burgemeesters, openbaar ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*. Zeist: Kerckebosch.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Lokale handhaving door de politie*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Kruize, P., & Gruter, P. (2013). *Winkelboa's nader beschouwd Evaluatie van een pilot rond inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren bij winkeldiefstal*. Amsterdam: Ateno.

Leeuw, T. de (2018). *Verscheidenheid in Veiligheid. Een vergelijkend onderzoek naar perspectieven op veiligheid en lokaal veiligheidsbeleid in Rotterdam en Antwerpen*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam. (diss.)

Mein, A. & Hartmann, A.R. (2013). *De stand van het boa-bestel. Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren*, Utrecht: Verwey- Jonker Instituut.

Rekenkamer Rotterdam. (2012). *Horen, zien en schrijven. Optreden van stadswachten in de openbare ruimte*, Rotterdam: Rekenkamer.

Schaap, D. & J. Terpstra (2018). *Het turbulente politiebestedel. Institutionele verandering en continuïteit (1989-2017)*, Den Haag: Boom Criminologie.

SMV (2018). *Eén politie of meerdere?* Stichting Maatschappij en Veiligheid.

Steden, R. van (2012). *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*, Den Haag: SMVP.

Steden, R. van & Bron, E. (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat*, Den Haag: Boom-Lemma.

Stokkom, B. van (2004). *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaalwetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Stokkom, B. van (2005). *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en publiek*. Amsterdam: Politieregio Amsterdam/Amstelland.

Stokkom, B. van (2010). Orde handhaven en vrede bewaren. Waarom de omvangrijkste politietaak weinig prestige heeft, in: B. van Stokkom, J. Terpstra en L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, 139-162.

Stokkom, B. van (2019). De in zichzelf gekeerde Nationale Politie. Bemiddeling en zelfredzaamheid uit zicht? *Tijdschrift voor Herstelrecht* 19 (1): 22-32.

Stokkom, B. van & P. Foekens (2015). *Stadshandhavers. Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*, Den Haag: WODC.

Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk*, Den Haag: Politie & Wetenschap.

Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgever.

Terpstra, J. (2012). 'Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten', in: *Justitiële Verkenningen*, 38 (8), Den Haag: Boom Lemma uitgevers: pp. 35-50.

Terpstra, J. (2017). Story-telling about Rural Policing. The social construction of a professional identity. *European Journal of Policing Studies*, 4-5/ 4-1, 17-33.

Terpstra, J. (2019). *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk*, Den Haag: Politie & Wetenschap.

Terpstra, J., & T. Havinga (2005). Gemeenten, boetes en kleine ergernissen, *Justitiële Verkenningen*, 31/6, 10-22.

Terpstra, J. & Mein, A. (2010). De positie van gemeenten in de veiligheidszorg: Een inleiding. *Tijdschrift voor Veiligheid*, (9) 3, 3-8.

Terpstra, J., Gunther Moor, L., & Stokkom, B. van. (2010). 'De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit', in: B. van Stokkom, J. Terpstra en L. Gunther Moor (et al.)(ed.), *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij*, Apeldoorn: Maklu: pp. 25-50.

Terpstra, J. & D. Schaap (2011). Politiecultuur. Een empirische verkenning in de Nederlandse context. *Proces* 90 (4): 183-196.

Terpstra, J., P. Foekens & B. van Stokkom (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie*, Den Haag: SMV.

Terpstra, J., Stokkom, B. van & Spreeuwens, R. (2013). *Who Patrols the Streets? An International Comparative Study to Plural Policing*, The Hague: Eleven.

Terpstra, J., et al. (2016). *Basisteamen in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Terpstra, J., N.R. Fyfe & R. Salet (2019). The Abstract Police: unintended consequences of organizational change of the police. *The Police Journal*, 92/4, 339-359.

Terpstra, J., & R. Salet (2020). *Politie in tijden van Corona. Over haar maatschappelijke opdracht in buitengewone omstandigheden*. Den Haag: Nationale Politie, 2020.

Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.

Vijver, C. van der, Meershoek, A. en Slobbe, D. (2001). *Kerntaken van de politie: een inventarisatie van heersende opvattingen*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

VNG (2016). Omdat de burger dat van ons verwacht. Handhaving Sterk in de Openbare Ruimte. https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/eindversie_visie2016_omdat-de-burger-dat-van-ons-verwacht_20160215.pdf

Wauben, D. (2020), *Gemeentelijke Handhaving. Tussen leefbaarheid en openbare orde*, Nijmegen: Radboud Universiteit (master-scriptie).

Winsemius, P. (2017), *Naar een weerbare samenleving*, BOA-Platform. https://www.boaplatform.org/public/boa-3daagse/presentaties-dag-1/pieter_winsemius.pdf

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

februari 2021

[vng.nl](https://www.vng.nl)