

# VU Research Portal

## Van buitengewoon opsporingsambtenaren naar politiesurveillanten

van Steden, R.

2017

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

van Steden, R. (2017). *Van buitengewoon opsporingsambtenaren naar politiesurveillanten: een visie op gemeentelijke handhavers*. Stichting Maatschappij en Veiligheid.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)



## Van buitengewoon opsporingsambtenaren naar politiesurveillanten

### Een visie op gemeentelijke handhavers

Ronald van Steden  
Vrije Universiteit Amsterdam

#### Inleiding

De tijd dat gemeentelijke handhavers tandeloze stadswachten waren, ligt inmiddels al even achter ons. Ter opfrissing van het geheugen: stadswachten participeerden eind jaren tachtig, begin jaren negentig, in overheidsprojecten voor langdurig werklozen, ook wel ‘Melkertbanen’ genoemd. Zij wandelden in verschillende uniformen rond als ‘extra ogen en oren op straat’, maar hadden geen bijzondere bevoegdheden. Stadswachten waren geregeld te vinden in binnensteden, alwaar zij een preventieve functie hadden en het winkelend publiek servicegericht te woord stonden. Vanaf medio jaren negentig hebben stadswachten een professionaliseringsslag doorgemaakt. Gemeenten gingen handhavers aannemen met de status van buitengewoon opsporingsambtenaar (boa). Inmiddels hebben deze boa’s een landelijk herkenbaar uniform aan. Zij richten zich in de praktijk op zogeheten ‘veelvoorkomende’ ergernissen – overlast en ‘kleine’ criminaliteit – die de veiligheid en leefbaarheid van burgers negatief beïnvloeden.<sup>1</sup> De opkomst van gemeentelijke handhavers loopt parallel met een politie die zich steeds meer is gaan toeleggen op opsporing, *high-impact* criminaliteit en *crime fighting*. Hierdoor bleven taken van toezicht en handhaving in de openbare ruimte meer en meer liggen.<sup>2</sup> Onder andere fout parkeren, overlast door jongeren in wijken, en problemen rondom drugsoverlast en openbare dronkenschap vloeiden richting de gemeente.

Voor de gemeente zijn eigen handhavers ook aantrekkelijk. Anders dan over de politie hebben burgemeesters direct zeggenschap over de inzet van boa’s in het publieke domein en vloeit het geld dat deze handhavers met processen-verbaal binnenhalen deels naar de gemeentekas. Dit geldt thans nog voor opbrengsten uit fiscale bonnen bij het niet voldoen van parkeerbelastingen (het betalen bij de parkeermeter). Sinds 1 januari 2015 komen inkomsten uit andere processen-verbaal die gemeentelijke handhavers schrijven (‘overlastboetes’) niet meer op lokaal niveau terecht.<sup>3</sup> Naar verwachting heeft de de veronderstelde nadruk op verbalisering negatieve consequenties voor het imago van gemeentelijke handhavers. Uit een studie in Amsterdam die in 2009 uitkwam, blijkt echter dat burgers gemeentelijke handhavers frequent op straat tegenkomen, maar geen uitgesproken of ambivalente mening over hen

<sup>1</sup> Havinga, T. & Terpstra, J. (2005). ‘Gemeenten, boetes en kleine ergernissen’. *Justitiële Verkenningen*, 6, 10-22.

<sup>2</sup> Tepstra, J. & Stokkom, B. van (2015). ‘Politie in tweevoud: centraal en decentraal – een analyse van enkele achtergronden en spanningen’. *Justitiële Verkenningen*, 41 (2), 39-54.

<sup>3</sup> ‘Rijk vergoedt bekeuringen niet langer’ in *Binnenlands Bestuur*, 17 september 2014.

hebben.<sup>4</sup> ‘Baat het niet, het schaadt ook niet’, is de teneur. Vier jaar later, in 2013, verscheen er een soortgelijk onderzoek naar wat burgers van gemeentelijke handhavers vinden. Zij zijn over het algemeen positief over de aanwezigheid van deze boa’s in hun gemeente, maar vinden hun vakkundigheid en professionaliteit soms te wensen overlaten.<sup>5</sup> Uit een derde studie naar het beeld dat bij burgers over gemeentelijke handhavers leeft, komt wederom naar voren dat mensen een neutrale of enigszins dubbelhartige opvattingen over hen hebben.<sup>6</sup> De soms felle discussie over boa’s tussen de politie, gemeenten en (wetenschappelijke) experts is aan het grote publiek voorbij gegaan. Burgers weten het simpelweg niet.

Deze uitkomst is opmerkelijk, omdat er in de media, door de politie en door gemeentelijke handhavers zelf wordt gesuggereerd dat hun imago onder burgers niet al te best zou zijn vanwege het nalieffect van de genoemde Melkert-banen: ‘werklozen in uniform’.<sup>7</sup> Tevens zouden gemeentelijke boa’s rigide handhavers zijn met als gevolg dat zij het met burgers veelvuldig aan de stok krijgen. Mensen kunnen het idee krijgen dat zij ‘gepakt’ worden via bekeuringen voor geringe overtredingen zoals fout parkeren.<sup>8</sup> Hoewel dergelijke gevoelens en bejegeningproblemen inderdaad mee kunnen spelen bij het grote publiek, komt dat niet tot uiting in uitgesproken negatieve oordelen over gemeentelijke handhavers. Bovendien laat veldwerk zien dat interacties tussen de handhavers en burgers meestal onproblematisch verlopen.<sup>9</sup> Af en toe slingert een minderheid wel vervelende opmerkingen naar hun hoofd en kunnen gemeentelijke handhavers in bedreigende situaties terecht komen. Maar dat is, aldus geïnterviewde boa’s, helaas ook *part-of-the-job*. Tevens geven burgers weinig blijk van kennis over wie gemeentelijke handhavers zijn en wat zij doen: een deel van het publiek ziet hen bijvoorbeeld nog altijd als de aloude stadswacht. Burgers en boa’s op straat blijven grotendeels onbekenden voor elkaar.

Samengevat kunnen we stellen dat zich een rijpingsproces heeft voorgedaan, waardoor gemeentelijke handhavers volwassen zijn geworden. Ook hebben gemeenten geïnvesteerd in het aannemen en opleiden van nieuw personeel dat aan de hogere boa-standaarden voldoet. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten pleit momenteel voor een uitbreiding van het takenpakket van gemeentelijke handhavers richting (lichte) verkeersovertredingen.<sup>10</sup> Dit proces van professionalisering geldt eveneens binnen andere boa-domeinen. Bijvoorbeeld de Nederlandse Spoorwegen (NS) heeft eigen conducteurs en nieuwe krachten doorontwikkeld richting Veiligheids- & Serviceteams.<sup>11</sup> De teams bestaan uit boa’s met een stevige uitstraling die niet bang zijn om in te grijpen als zij zwartrijders of

---

<sup>4</sup> Steden, R. van & Roelofs, M. (2009). ‘Hoeders van de hygiënische stad: beveiligers, toezichhouders en handhavers in de openbare ruimte’. *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 36 (3), 157-169.

<sup>5</sup> Moha, A. e.a. (2013). *Burgers over politie en buitengewoon opsporingsambtenaren*. Den Haag/Amsterdam: SMV/Motivaction.

<sup>6</sup> Bervoets, E. & Rovers, B. (2016). *Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers?: onderzoek naar gemeentelijke handhavers in vijf gemeenten*. Amersfoort: Bureau Bervoets/BTVO.

<sup>7</sup> Eikenaar, T. & Stokkom, B. van (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie?: gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Apeldoorn/Nijmegen: Commissie Politie en Wetenschap/Radboud Universiteit.

<sup>8</sup> Stokkom, B. van (2005). ‘Zero tolerance in de praktijk: handhaving van de kleine norm door politie of boa’s?’ *Justitiële Verkenningen*, 6, 44-59.

<sup>9</sup> Steden, R. van & Bron, E. (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: Boom-Lemma; Bervoets, E. (2013). *Gemeentelijk blauw: het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.

<sup>10</sup> VNG (2016). *Handhaving sterk in de publieke ruimte: omdat de burger dat van ons verwacht*. Visiedocument Vereniging van Nederlandse gemeenten.

<sup>11</sup> Steden, R. van (2014). *Centralisering bij de politie, decentrale politiezorg voor de NS: een studie naar de organisatie van sociale veiligheid op het spoor*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/SMV.

andere onregelmatigheden op de trein of in het station aantreffen. Het gevolg is dat de politie zich in toenemende mate omringd ziet door allerlei typen boa's die veiligheidstaken naar zich toetrekken. In dit proces leeft regelmatig het debat op over extra bewapening in de vorm van een wapenstok, pepperspray of een vuurwapen.<sup>12</sup> Af en toe opereren boa's in risicovolle plekken, zoals uitgaanspleinen en nachttreinen, en voelen zij dat de *back-up* van de politie tekort schiet.

### Focus op boa-domein 1: 'openbare ruimte'

Boa's verrichten verschillende taken en hebben uiteenlopende bevoegdheden die voortvloeien uit het juridische domein waarbinnen zij werkzaam zijn. Sinds 1 april 2010 bestaan er zes van deze domeinen: 'openbare ruimte' (domein 1), 'milieu, welzijn en infrastructuur' (domein 2), 'onderwijs' (domein 3), 'openbaar vervoer' (domein 4), 'werk, inkomen en zorg' (domein 5) en 'generieke opsporing' (domein 6). Per domein staat vast voor welke artikelen en wetten een boa tot handhaven bevoegd is en over welke geweldsmiddelen hij (of zij) dan beschikt.<sup>13</sup> Verreweg het meeste sociaalwetenschappelijke onderzoek richt zich op gemeentelijke handhavers die voor burgers op straat zichtbaar zijn (domein 1). Vergeleken met andere boa's ontpoppen zij zich ook het meest tot 'politieachtige' professionals. In deze notitie richten we ons daarom primair op gemeentelijke handhavers, al komen er tevens enkele aanvullende inzichten uit studies naar ov-veiligheidsmedewerkers (domein 4) aan bod.

### Vraag- en doelstelling

Het heeft er alle schijn van dat er een (stilzwijgend) *gentlemen's agreement* bestaat tussen de politie, gemeentelijke handhavers en andere typen boa's van bijvoorbeeld de NS of Rijkswaterstaat<sup>14</sup>. Feitelijk komt de situatie erop neer dat er zich langzamerhand een arbeidsverdeling aan het aftekenen is. De politie richt zich op noodhulp, opsporing en *crime fighting*, terwijl de boa's zich toeleggen op 'eenvoudiger' handhavingszaken. Tegelijk ontbreekt er een duidelijke Rijksvisie en -beleid op de positionering van boa's. Met enige regelmaat wordt over deze zaken debat gevoerd, maar een politiek besluit blijft uit. Inmiddels is er genoeg sociaalwetenschappelijke kennis over met name gemeentelijke handhavers beschikbaar om enkele lijnen richting de toekomst te trekken. Daartoe werpen we de volgende vragen op:

1. Wat doen gemeentelijke handhavers in de praktijk en hoe kijken zij tegen hun werk aan?
2. Tegen welke knelpunten lopen gemeentelijke handhavers aan?
3. Hoe werken de politie en gemeentelijke handhavers samen?
4. Welke toekomstige maatschappelijke rollen zijn er voor gemeentelijke handhavers mogelijk?

In de komende vier paragrafen gaan we op deze vragen in. Het doel van de notitie is om de stand van zaken rondom gemeentelijke handhavers en hun verhouding tot de politie te schetsen als voorzet voor een verdere discussie over hun toekomstige maatschappelijke rol.

<sup>12</sup> Verslag van een debatmiddag bij de Politieacademie: [www.politieacademie.nl/overdepolitieacademie/politiedebat/Paginas/Nieuwe-gemeentepolitie-en-BOA.aspx](http://www.politieacademie.nl/overdepolitieacademie/politiedebat/Paginas/Nieuwe-gemeentepolitie-en-BOA.aspx) (22 september 2016).

<sup>13</sup> Zie voor uitgebreide informatie: [www.justis.nl/producten/boa/boa-worden/taken](http://www.justis.nl/producten/boa/boa-worden/taken).

<sup>14</sup> [www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/nieuws/nieuwsarchief/p2015/02/Experiment-weginspecteur-met-BOAstatus-van-start.aspx](http://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/nieuws/nieuwsarchief/p2015/02/Experiment-weginspecteur-met-BOAstatus-van-start.aspx)

## Praktijken en stijlen

Gemeentelijke handhavers kunnen worden gezien als *street-level professionals* – of met een Nederlandse term: ‘frontlijnwerkers’. Belangrijke elementen van hun werk zijn een grote mate van vrijheid en autonomie, lastige werkomstandigheden vanwege onvrijwillige contacten met burgers en niet altijd eenduidige werkinstructies.<sup>15</sup> Dit laatste is haast onvermijdelijk, omdat gemeentelijke handhavers dagelijks met een complexe omgeving en allerlei onvoorziene omstandigheden worden geconfronteerd. Daarom beschikken gemeentelijke handhavers over discretionaire ruimte – een ‘open’, individuele beslisruimte – waarbinnen zij zelfstandig kunnen besluiten over bijvoorbeeld het verbaliseren of het door de vingers zien van een overtreding. Deze elementen gelden eveneens voor straatagenten, maar vanwege hun minder vergaande juridische bevoegdheden, beperktere takenpakket en focus op handhaving, kent het werk van boa’s een eigen dynamiek. Uit veldwerk<sup>16</sup> komt naar voren dat gemeentelijke handhavers op eigen gelegenheid of met gerichte opdrachten rondlopen dan wel rondrijden. Zij zijn preventief aanwezig op *hotspots* waar zich (jongeren)overlast voordoet, assisteren bij incidenten, werken samen met andere partners en ondersteunen de politie. Tot slot verrichten gemeentelijke boa’s administratieve taken, waaronder het invullen van dagrapportages.

Het lijkt er op basis van eerder genoemd etnografisch onderzoek niet op dat gemeentelijke handhavers bovenmatig veel bekeuren of ongeoorloofd fysiek geweld gebruiken. Ook is fysiek geweld tegen hen zeker niet aan de orde van de dag, al zijn scheldpartijen en beledigingen (agressie) aan hun adres wel een terugkerend probleem. Tevens heersen er binnen gemeentelijke handhavingsteams zorgen over onnodige escalaties die zich voordoen door gebrekkige (sociale) vaardigheden en onhandig optreden aan de kant van de boa’s.<sup>17</sup> Door gemeentelijke handhavers zelf wordt divers gedacht over de vraag in hoeverre dagelijkse werksituaties om geweldsmiddelen vragen. Om twee uitersten te noemen: de een vindt handboeien al overbodig, terwijl de ander het liefst een vuurwapen zou dragen. De ene boa is dan ook meer op handhaving en de ander meer op gastheerschap (of gastvrouwschap) gericht. Er bestaan, kortom, behoorlijke verschillen in werkstijlen tussen individuele handhavers.

## Knelpunten

Sociaalwetenschappelijk onderzoek naar gemeentelijke handhavers signaleert enkele knelpunten betreffende hun werk op straat. De eerste is eigenlijk al genoemd: boa’s vormen een beroepsgroep in ontwikkeling – en dat geldt net zo goed voor gemeentelijke handhavers als voor ov-veiligheidsmedewerkers. Dit brengt kritische geluiden met zich mee over de kennis, de vaardigheden en het gezag van boa’s. Zij zouden nog te onzeker zijn en handelingsverlegenheid vertonen in situaties die om krachtig ingrijpen vragen. Illustratief is een relaas dat de SMV per e-mail van een wijkagent binnenkreeg. Hij kwam met zijn vrouw op Schiphol aan na een leuke vakantie, zag dat twee argeloze toeristen door taxironselaars werden belaagd en viel over het feit dat er twee boa’s op nog geen tien meter afstand stonden, maar ‘verstijfd naar de grond stonden te kijken’.<sup>18</sup> Het is natuurlijk slechts een enkele – subjectieve – observatie, maar ook uit wetenschappelijke publicaties rijzen dergelijke indrukken op.

Een studie van de Rotterdamse Rekenkamer naar het optreden van gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte onderstreept dat zij te maken hebben met moeilijke werkomstandigheden, te algemeen

---

<sup>15</sup> Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

<sup>16</sup> Zie het werk van R. van Steden & E. Bron (2012) en van E. Bervoets (2013).

<sup>17</sup> T. Eikenaar, T. & B. van Stokkom (2014).

<sup>18</sup> Geanonimiseerde e-mail over vooral op 3 november 2016 rond 20.30 uur op Schiphol.

geformuleerde instructies en een erg grote afstand tot hun leidinggevendens.<sup>19</sup> Daarnaast laten onderlinge kennisdeling en de kwaliteit van training en begeleiding te wensen over. Het gevolg is dat gemeentelijke handhavers niet altijd ondubbelzinnig weten wat zij moeten doen. Een tweede knelpunt dat hierdoor rijst, is dat zij eigen keuzes gaan maken en daardoor burgers een ongelijke behandeling geven. De ene collega hanteert zelfverzonnen coulanceregels, terwijl een ander 'lik-op-stuk-beleid' voert en veelvuldig processen-verbaal uitschrijft. Hoewel gemeentelijke handhavers over het algemeen vriendelijk en behulpzaam zijn, brengt de diffuse context waarin zij opereren met zich mee dat gelijksoortige situaties tot ongelijksoortige uitkomsten leiden.

Een derde knelpunt betreft gemeenten die hun handhavers overvragen. Zeker als de politie het laat afweten kan dit, aldus Terpstra, tot 'schrijnende toestanden', aanleiding geven.<sup>20</sup> Zo worden handhavers soms geconfronteerd met agressieve burgers, waar zij qua opleiding, geweldsbevoegdheden en uitrusting weinig tegen kunnen uitrichten. Zij gaan daarom in de regel personen en situaties uit de weg die potentiële risico's en conflicten kunnen opleveren. Een gebrek aan verdedigingsmogelijkheden is hierbij een vaak gehoord argument. Ook bij boa's op de tram worden zulke klachten gehoord. Niet iedereen legt graag boetes, en in ernstiger gevallen ov-verboden, op aan (frequente) zwartrijders, zakkenrollers en andere reizigers die zich niet aan de regels houden. Zij zijn 'voorzichtig', vinden het 'hun sores niet', wijzen op een 'grijs gebied' dat twijfel zaait over hun exacte bevoegdheden en geven aan dat ov-verboden sowieso zeer lastig te handhaven zijn.<sup>21</sup> Liever nemen de handhavers een serviceverlenende houding richting burgers aan.

Tot slot is de strikte indeling van taken, bevoegdheden en eisen in zes boa-domeinen een knelpunt voor handhavers. Deze opdeling in domeinen werkt een brede en integrale benadering van veiligheid tegen, omdat boa's zich in de regel maar binnen één domein mogen bewegen (bij uitzondering zijn twee domeinen mogelijk). Bovendien zitten domeinen intern ingewikkeld in elkaar, wat verwarring zaait over de juridische (on)mogelijkheden van boa's.<sup>22</sup> Het gevolg kan zijn dat een medewerker van NS-veiligheid & Service een winkeldief snapt op het stadsplein voor het station, maar dan niet tot optreden bevoegd is. Hij (of zij) heeft immers bevoegdheden die beperkt zijn tot de trein, het spoor en het station zelf.<sup>23</sup> Of dat gemeentelijke handhavers worden geconfronteerd met bijvoorbeeld verkeersovertredingen waar zij niets tegen mogen uitrichten, terwijl de burgers actie van hen verlangen. Hoe vaak dergelijke situaties zich voordoen, is onduidelijk. Niettemin kan de praktische bruikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van het boa-bestel op punten beter. Daarbij zij aangetekend dat boa's een 'aanzienlijke kwaliteitssprong' moeten maken willen zij integraal – domeinoverstijgend – gaan handhaven.<sup>24</sup> Bovendien vergt deze wens een doortimmerder politieke visie op boa's: zijn het gastheren of handhavers? Wat is qua uitrusting en uitstraling gewenst? En wat vergt dat van condities zoals opleiding, training en kwaliteitszorg?

<sup>19</sup> Willemse, R. e.a. (2013). 'De stadswacht als frontlijnambtenaar: participierend onderzoek naar het optreden van Rotterdamse stadswachten in de openbare ruimte'. *Tijdschrift voor Toezicht*, 4 (2), 27-42.

<sup>20</sup> Terpstra, J. (2012). 'Particuliere beveiligers als publieke handhavers: de inzet van private boa's op gemeenten'. *Justitiële Verkenningen*, 38 (8), 35-50.

<sup>21</sup> Steden, R. van e.a. (2012). 'Toezichthouders op de tram: een studie naar de handhaving van het ov-verbod in Amsterdam en Rotterdam'. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3 (4), 9-21.

<sup>22</sup> Steden, R. van (2012). *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*. Den Haag: SMVP.

<sup>23</sup> R. van Steden (2014).

<sup>24</sup> Mein, A. & Hartmann, A. (2013). *De stand van het boa-bestel: eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

## Moeizame relatie

Uit alle in deze notitie besproken empirische studies naar gemeentelijke handhavers blijkt dat hun samenwerking met de politie suboptimaal is. Een kleine bloemlezing. Bervoets concludeert dat een deel van de politie gemeentelijke handhavers als een welkome aanvulling ziet, terwijl een ander deel sceptisch is en 'op zijn minst wat terughoudend' reageert. Ook leidinggevend bij de politie menen dat de 'nieuwe beroepsgroep' nog het een en ander moet leren voordat de handhavers 'op eigen benen kunnen staan'.<sup>25</sup> Dit beeld komt eveneens naar voren uit een rapport van Mein & Hartmann: 'de samenwerking (en gegevensuitwisseling) met de politie wisselt sterk per werkgever en politiekorps'.<sup>26</sup> Er leven nogal wat vooroordelen over de competenties van gemeentelijke handhavers, al lijkt de verhouding tussen beide groepen langzaam te verbeteren.

Eigen onderzoek toont aan dat (de)briefings waarbij politie en gemeentelijke handhavers gezamenlijk aanwezig zijn niet of nauwelijks voorkomen.<sup>27</sup> Dat heeft te maken met gebrekkige samenwerking en met juridische beperkingen over het uitwisselen van politiegegevens. En ook Terpstra schrijft: 'met uitzondering van een enkele wijkagent komt van samenwerking en ondersteuning van de boa's door de politie weinig terecht'.<sup>28</sup> In zoverre zo'n relatie wel bestaat bespeuren Eijkenaar & Van Stokkom dat die beperkt blijft tot enkele individuele personen. Op institutioneel niveau groeien politie en gemeentelijke handhavingsdiensten niet automatisch naar elkaar toe. Afspraken blijven onduidelijk, bestaande samenwerkingsverbanden verwateren, er heerst over en weer gebrek aan respect, men spreekt niet altijd 'dezelfde taal' en professionals zijn niet zonder meer bereidwillig om over de grenzen van elkaars disciplines heen te kijken. Er klinken overigens ook wel positieve geluiden; per gemeente kan de verhouding tussen politie en handhaving er anders uitzien.<sup>29</sup> Voorts bouwen gemeenten aan registratie- en informatiesystemen voor hun boa's die afwijken van de politie en bovendien lokaal divers zijn ingericht. Er is, kort gezegd, sprake van een diffuus beeld met dikwijls wat moeizame relaties tussen politie en handhaving.

Het valt bij dit alles op dat de politie formeel-juridisch de 'operationele regie' over gemeentelijke handhavers dient te voeren. De inhoud van die term zaait echter verwarring en wordt op de werkvloer geïnterpreteerd als: 'de dominante rol van de politie in het kader van haar informatiepositie', maar ook als: 'coördinatie' en 'sturing' op samenwerking vanuit de politie. Daarenboven blijft de verhouding tussen politiekorpsen en gemeenten voor interpretatie vatbaar, omdat burgemeesters en hun veiligheidsstaf zowel de strategische regie (beleidsvorming) als ook de operationele regie over de inzet van handhavers op straat kunnen voeren. Eén ding is in ieder geval duidelijk: van daadwekelijke sturing door de politie komt weinig terecht.<sup>30</sup> Deels heeft dit te maken met gebrekkige tijd en belangstelling bij de politie. Aan de andere kant nemen gemeenten graag zelf het heft in hand, want zij bepalen immers hun lokale veiligheidsprogramma.

---

<sup>25</sup> Bervoets (2013).

<sup>26</sup> A. Mein & A. Hartmann (2013).

<sup>27</sup> R. van Steden & E. Bron (2012); R. van Steden (2012).

<sup>28</sup> J. Terpstra (2012).

<sup>29</sup> T. Eijkenaar & B. van Stokkom (2014). Zie voor eenzelfde analyse van de politie die zich niet altijd goed raad weet met gemeentelijke handhavers en hen zelfs aan hun lot zou overlaten: Stokkom, B. van e.a. (2013). *Frontlijnwerk met potentie: buurtveiligheidsteams in Amsterdam*. Den Haag: Boom-Lemma.

<sup>30</sup> Stokkom, B. van & Foekens, P. (2015). *Stadshandhavers: bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Den Haag: WODC.

Hieruit volgt dat zich momenteel het scenario van 'duale regie' ontvouwt: gemeenten krijgen meer zeggenschap over handhavingsteams die op gelijke voet met de politie komen te staan en zich primair bezighouden met leefbaarheid: overlast, ergernissen en 'kleine', doch hinderlijke criminaliteit. Een tweede scenario is dat gemeentelijke handhavers bij de politie onder worden gebracht en er één systeem ontstaat.<sup>31</sup> Dit scenario draagt waarschijnlijk bij aan meer eenduidigheid en teamspirit, maar vanuit politiek oogpunt zullen burgemeesters liever de volledige grip op 'hun' handhavers houden nu zij meer afstand tot de nationale politie ervaren.<sup>32</sup> Tevens heeft handhaving op overlast- en leefbaarheidsproblemen nauwelijks nog prioriteit bij de politie. Daarom lijkt het tweede scenario niet langer haalbaar.

### De toekomst

Het moge duidelijk zijn dat er uit de literatuur een ambivalent beeld oprijst over gemeentelijke handhavers in het algemeen en over hun samenwerking met de politie in het bijzonder. Er is geen politieke visie en dito beleid op deze boa's die steeds meer taken naar zich toetrekken. Tegelijk bestaat er onenigheid over de kwaliteit van hun vaardigheden. Vast staat dat, ondanks de professionalisering die reeds heeft plaatsgevonden, een verdere kwaliteitssprong is nodig om 'integraal' – domeinoverstijgend – te kunnen gaan handhaven. Van de gewenste operationele regie die de politie over boa's moet voeren, komt in de praktijk weinig terecht. Burgers weten niet precies wat ze van gemeentelijke boa's mogen verwachten, maar als het erom spant kunnen de handhavers duidelijk minder uitrichten dan een politiefunctaris. Dat kan zowel voor boa's als voor burgers nadelig uitpakken in een samenleving die bol staat van zorgen over 'hufteerig' gedrag, (gewelddadige) criminaliteit en terroristische dreiging. Tot slot stelt de Nationale Politie zich onder meer ten doel om haar verankering in buurten en wijken te versterken, maar deze wens wordt tenietgedaan wanneer een laag gemeentelijke handhavers zich tussen de basispolitiezorg en de burgers in gaat nestelen.<sup>33</sup> Dat kan zich zelfs tegen het korps keren: als (wijk)agenten minder zichtbaar, toegankelijk en benaderbaar worden, zal dat het individuele vertrouwen van mensen in de politie ondermijnen. Ondertussen lobbyen gemeenten voor een uitbreiding van taken en zwaardere geweldsmiddelen voor hun boa's. Zodoende lijkt een 'nieuwe gemeentepolitie' te ontstaan die voor lokale versnippering zorgt – een probleem dat binnen de Nationale Politie juist gladgestreken had moeten worden.

Welke oplossingsrichtingen zijn er mogelijk? In ieder geval moet er een heldere landelijke visie op gemeentelijke handhaving komen, maar bij gebrek daaraan vast een voorzet. Meest praktisch en pragmatisch is om de handhavers als boa's bij de Nationale Politie onder te brengen. Dat lost meteen alle problemen rondom samenwerking, versnippering, informatie-uitwisseling en regie op. Toch ziet het ernaar uit dat dit geen haalbare politieke kaart is: gemeenten dringen aan op een 'volwaardige beroepsgroep naast de politie' bestaand uit handhavers die meer bevoegdheden en een daarbij passende uitrusting, c.q. bewapening, krijgen. Voorts blijven bij de politie zorgen over de kwaliteit, communicatieve

<sup>31</sup> Groot-Brittannië kan hier als inspiratie dienen. De Britse politie heeft *police community support officers* in dienst die lijken op politieursurveillanten, maar ook veel weg hebben van boa's vanwege hun gerichtheid op leefbaarheid, overlast en kleine criminaliteit. Zie: Terpstra, J. e.a. (2013). *Toezichhouders en handhavers in de (semi-)publieke ruimte: een internationale vergelijking*. Den Haag: WODC.

<sup>32</sup> Terpstra, J. e.a. (2015). *Burgemeesters over hun nationale politie: een onderzoek naar de opvattingen van burgemeesters over hoe zij hun rol als gezagsdragers onder het regime van de Nationale Politie kunnen waarmaken*. Den Haag: SMV.

<sup>33</sup> Zie voor een diepgaander analyse op dit punt: R. van Steden (2017). *De opsporings- en handhavingstaak van de Nederlandse politie: een kritische reflectie en lessen uit het buitenland*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/Stichting Maatschappij en Veiligheid.



vaardigheden en (symbolische) uitstraling van boa's overeen, wat overigens nogal wringt met de genoemde ambities van gemeenten. Dus ook binnen de politie zelf is men niet onverdeeld positief over het opnemen van gemeentelijke boa's binnen de eigen organisaties. Daarom de volgende aanbeveling: de politie moet meer investeren in politiesurveillanten, waarbij het eventueel mogelijk is dat capabele gemeentelijke handhavers doorgroeien naar deze functie.<sup>34</sup> Politiesurveillanten werden half jaren negentig in het leven geroepen om 'tegen relatief lage kosten meer "blauw" op straat te krijgen'.<sup>35</sup> Zij beschikken net zoals reguliere politiefunctionarissen over brede bevoegdheden, maar dragen geen vuurwapen. Anders dan de noodhulp lopen of fietsen politiesurveillanten over straat, wat hun zichtbaarheid en benaderbaarheid vergroot. De voordelen van politiesurveillanten zijn legio.

Ten eerste vallen de surveillanten onder de Nationale Politie, zodat er van een tweestromenland waarbinnen de gemeente zich op openbare ordehandhaving en de politie zich op opsporing richt geen sprake meer is. Ten tweede hebben politiesurveillanten bredere bevoegdheden, zoals momenteel door gemeenten en hun boa's wordt geambieerd. Ten derde dragen surveillanten een politie-uniform, wat hen van een passende uitstraling met dito gezag voorziet. En tot besluit dragen politiesurveillanten bij aan een lokale verankering die met de komst van de Nationale Politie verloren dreigt te gaan. Randvoorwaarden zijn wel dat politiesurveillanten en wijkagenten binnen basisteams goed samenwerken en dat het gemeentebestuur daadwerkelijk zeggenschap over hun inzet heeft.<sup>36</sup> Dit laatste kan worden geregeld via de vierjarige integrale veiligheidsplannen die gemeenten opstellen. Daar kunnen (prestatie-)afspraken worden gemaakt over de inzet, taken en budgettering van politiesurveillanten als onderdeel van de bredere basispolitiezorg. Conform het model van de *Royal Canadian Mounted Police* is het zelfs denkbaar dat gemeenten uit een poule van politiesurveillanten naar believen – flexibel – menskracht kunnen gaan inkopen.<sup>37</sup> Hierbij vergt de opwaardering van gemeentelijke handhavers tot politiesurveillanten extra investeringen in hun opleiding en training, maar zonder dat daarvoor een nieuw mbo-onderwijs traject moet worden opgetuigd (een discussie die momenteel gaande is vanuit de wens boa's verder te professionaliseren). Er bestaan immers al politieopleidingen. Niet alle gemeentelijke handhavers zullen het hogere niveau halen, maar dat is inherent aan de voorgestelde evolutie. Toen onbevoegde stadswachten naar bevoegde boa's transformeerden hebben gemeenten ook al afscheid van een deel van hun personeel moeten nemen.

---

<sup>34</sup> Zie ook: 'Voorstellen ter verbetering van de Nationale Politie', Stichting Maatschappij en Veiligheid, september 2016.

<sup>35</sup> 'Politiesurveillanten winnen vertrouwen van bewoners' in *NRC Handelsblad*, 21 maart 1997. Zie voor een wetenschappelijke reflectie: Hauber, A. e.a. (1996). 'Some new forms of functional social control in the Netherlands and their effects'. *British Journal of Criminology*, 36 (2), 199-219.

<sup>36</sup> Zie ook: 'Einde van de eenheid', een notitie van dr. Lex Cachet (Erasmus Universiteit Rotterdam) ten behoeve van de Stichting Maatschappij en Veiligheid, januari 2016.

<sup>37</sup> R. van Steden (2017).