

Veelvormig en versnipperd

Gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein

Dr. Ronald van Steden

Vrije Universiteit/SMVP
Amsterdam/Den Haag, februari 2012

Inhoud

1.	Inleiding.....	5
2.	Centrale begrippen.....	7
3.	Juridisch kader.....	9
4.	Politiek-maatschappelijk kader.....	13
5.	Stadstoezicht in den lande.....	17
6.	Conclusie en discussie.....	25

1. Inleiding

Aanleiding

Toezicht op straat en openbare ordehandhaving zijn taken die bij uitstek met de politie worden geassocieerd. Toch is het uitoefenen van deze taken lang niet altijd het privilege van agenten. Juist in een tijd waarin sociale (on)veiligheid en leefbaarheid hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staan, verschijnen er meerdere spelers ten tonele. Hierbij nemen gemeenten een belangrijke plaats in. Zij zijn niet alleen een (beoogd) regisseur, maar in toenemende mate ook een leverancier van lokale veiligheidszorg. Met name de opmars van Stadstoezicht (soms ook wel Stadsbeheer of Toezicht en Handhaving genoemd) springt in het oog. Ging het eerder nog om een werkgelegenheidsproject voor stadswachten zonder uitstraling en bevoegdheden¹, tegenwoordig wordt hard gewerkt aan het klaarstomen van 'lichtblauwe' veiligheidsfunctionarissen die geüniformeerd op straat rondlopen. Steeds vaker bekleden zij de functie van buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) die mag bekeuren voor allerlei verstoringen van de openbare orde.² Het nieuwe toezichthouden betekent dus meer dan zichtbaar, maar passief, aanwezig zijn. Gemeenten kunnen daadwerkelijk gaan handhaven op alledaagse ergernissen zoals graffiti, vandalisme en asociaal parkeergedrag. Stadstoezicht heeft tanden gekregen.

Hoewel de opmars van Stadstoezicht naar verwachting zal doorzetten, is het een vooralsnog relatief onderbelicht thema in discussies over ontwikkelingen in de lokale veiligheidszorg. Een mogelijke reden is dat er nog altijd enigszins op deze gemeentelijke dienst wordt neergekeken. Het overheersende imago is dat van 'Melketiers' (genoemd naar de toenmalige minister van Sociale Zaken Ad Melkert) die in een gesubsidieerd herintegratietraject gericht op straattoezicht meedraaiden, maar eigenlijk geen enkel gezag hadden. Dat dit imago in rap tempo achterhaald begint te raken, vindt nog niet overal zoveel weerklank. Onbekend maakt onbemind. Tegelijk zorgt de voortschrijdende professionalisering van gemeentelijke boa's ervoor dat bestuurlijke verwachtingen ten aanzien van Stadstoezicht hooggespannen zijn. Soms wordt er zelfs over de opkomst van een 'nieuwe gemeentepolitie' gesproken. Maar hoe worden toezicht en handhaving binnen gemeenten ingevuld? En hoe verhouden gemeentelijke boa's zich tot de politie?

Onderzoeksvragen

Een blik op Nederland leert dat gemeenten hun toezicht en handhaving verschillend organiseren. Eenduidig beleid ontbreekt. Plaatselijke diensten Stadstoezicht zijn op uiteenlopende wijzen ingebed binnen het bestuurlijke apparaat. Toezichthouders en handhavers hebben diverse taken en juridische bevoegdheden. In voorkomende gevallen kunnen medewerkers zijn uitgerust met onder meer handboeien en een wapenstok. Afhankelijk van lokaal beleid dragen zij uniformen van alle mogelijke snit. Tevens kunnen gemeenten in zee gaan met beveiligingsbedrijven³ en gespecialiseerde organisaties⁴ die toezichthouders leveren en boa's detacheren. Beveiligingsbedrijven dingen dus ook mee op de 'markt' van gemeentelijke veiligheid. Dit alles maakt dat er meer behoefte is aan kennis en informatie over wat er in Nederland op het terrein van toezicht en handhaving - met de meeste aandacht voor boa's met bijzondere (handhavende) bevoegdheden - op straat gebeurt. Kennis en informatie die moeten bijdragen aan een publiek debat over zowel de wenselijkheid van beschreven processen als over het formuleren van toekomstig beleid.

¹ Hauber, A. et al. (1996). 'Some new forms of functional social control in the Netherlands and their effects'. *British Journal of Criminology*, 36 (2), 199-219.

² Terpstra, J. (2007). 'Nieuwe toezichthouders de publieke ruimte: geruuststelling, fragmentering, vermarkting', in: P. Ponsaers & L. Gunther Moor (red.) *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia, 129-152.

³ Een voorbeeld is Group 4 Securicor (www.g4s.nl) dat overheidsondersteunende diensten levert.

⁴ Bijvoorbeeld Bureau Handhaving en Detachering Nederland (www.bureauhandhavingendetachering.nl) en MB-All Handhaving (www.mball.nl). Tevens detacheert het staatsbedrijf DV&O boa's aan gemeenten.

Voorgaande overwegingen monden uit in de volgende onderzoeksvragen: *Wat betekenen de concepten ‘toezicht’ en ‘handhaving’? Binnen welke juridische en politiek-maatschappelijke kaders kunnen we gemeentelijke handhavers plaatsen? Hoe zijn diensten Stadstoezicht georganiseerd, welke taken voeren gemeentelijke handhavers uit en welke uitrusting en juridische bevoegdheden hebben zij daarbij? Hoe zijn de professionaliteit (of kwaliteit) van en de controle op gemeentelijke handhavers geborgd, wat verdienen zij en hoe verhouden zij zich tot de politie en de commerciële veiligheidssector?* Tot op heden is er nauwelijks wetenschappelijk empirisch onderzoek verricht naar de opkomst van ‘lichtblauw’ binnen Nederlands gemeenten. Dit noopt tot een eerste inventarisatie van wat voor processen er gaande zijn. Ons doel is niet om tot een representatief en uitputtend overzicht te komen, we willen primair in enkele grove penningstreken het landschap neerzetten. Uitkomsten moeten een aanzet geven tot verder gesprek over de richting waarin gemeentelijke diensten Stadstoezicht zich momenteel bewegen en de consequenties die dat heeft voor bestuur en beleid.

Onderzoeksoopzet

Het onderzoek heeft een exploratief karakter, waarbij we de volgende stappen hebben doorlopen. Ten eerste hebben we studie gemaakt van de beperkte wetenschappelijke publicaties die er over het onderwerp gemeentelijke toezicht en handhaving in de openbare ruimte voorhanden zijn. Ten tweede hebben we recente beleidsdocumenten over dit thema verzameld. Op basis van wetenschappelijke en beleidsmatige publicaties zijn centrale begrippen gedefinieerd en komen het juridisch en politiek-maatschappelijk kader waarbinnen de professionalisering van Stadstoezicht plaatsvindt aan bod. Het empirische onderzoek, ten derde, bestaat uit diepte-interviews gehouden met relevante respondenten in zes geanonimiseerde grote en middelgrote gemeenten. De interviews zijn verkennend van aard, gericht op een eerste impressie van Stadstoezicht in Nederland. Onderwerpen die aan de orde komen, zijn respectievelijk:

1. de geschiedenis en organisatie van Stadstoezicht;
2. aantal en typen toezichthouders en handhavers;
3. taken en werkzaamheden;
4. uitrusting en juridische bevoegdheden;
5. opleiding en salariëring;
6. Inhuur beveiligingsbedrijven door gemeenten;
7. sterkte politiekorps van de betreffende regio's;
8. regie over toezichthouders en handhavers;
9. samenwerking en afstemming met de politie;
10. klachtenregelingen;
11. discussies over een nieuwe gemeentepolitie;
12. overige interessante onderwerpen.

Zoals eerder aangegeven hebben we geenszins de pretentie om een dekkend beeld van Nederland neer te zetten. Bovenstaande onderwerpen dienen voornamelijk als input voor een schets van hoe Stadstoezicht zich her en der organiseert en van welke uitdagingen er sprake is.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd: het volgende, tweede, hoofdstuk zet kort de definities van gehanteerde begrippen uiteen. Hoofdstuk drie bevat het juridisch kader waarbinnen gemeentelijke toezichthouders en handhavers opereren, gevolgd door hoofdstuk vier dat het politiek-maatschappelijk kader neerzet. Hoofdstuk vijf bevat een schets van toezicht en handhaving in de zes onderzochte gemeenten aan de hand van bovenstaande interviewthema's. Hoofdstuk zes koppelt empirische bevindingen terug naar het begrippenpaar ‘toezicht’ en ‘handhaving’ alsmede de juridische en politiek-maatschappelijke kaders die gemeentelijke handhavers omgeven. Gelijktijdig gaan we in op ‘springende punten’ die uit ons onderzoek naar voren komen. Het rapport sluit af met een blik op de toekomst van Stadstoezicht.

2. Centrale begrippen

Inleiding

De in het vervolg van dit rapport gehanteerde centrale begrippen zijn ‘veiligheid en leefbaarheid’, ‘toezicht en handhaving’ en ‘toezichthouders en handhavers’. Met behulp van wetenschappelijke publicaties en beleidsdocumenten zullen deze begrippen hieronder worden toegelicht. Zij vormers immers de rode draad door ons onderzoek.

Veiligheid en leefbaarheid

Gemeentelijk straattoezicht en handhaving nemen een hoge vlucht in het garanderen van ‘sociale veiligheid’ en ‘leefbaarheid’ in het publieke domein. Sociale veiligheid wordt in dit verband gedefinieerd als schade en verliezen die ontstaan door toedoen van opzettelijk menselijk handelen. De invalshoek van ‘fysieke veiligheid’ (rampen, crises) wordt in dit rapport niet meegenomen. Ten aanzien van sociale veiligheid wordt onderscheid gemaakt tussen ‘objectieve veiligheid’ (misdadencijfers uit politie-registraties, daadwerkelijk slachtofferschap) en ‘subjectieve veiligheid’ (onveiligheidsgevoelens).⁵ In breder verband moet naast criminaliteit ook worden gewezen op lastiger te grijpen onbehagen over verloedering, overlast en ongewenst (asociaal) gedrag die van invloed zijn op hoe veilig mensen zich voelen. Veiligheid raakt hiermee aan leefbaarheid.⁶ ‘Schoon, heel en veilig’ zijn de voornaamste ingrediënten van een leefbare, en aldus prettige, woon-, werk- en recreëromgeving. Geüniformeerde toezichthouders en handhavers in het publieke domein van stadskernen, straten en wijken hebben in dezen een belangrijke opdracht. Hun aanwezigheid moet burgers geruststellen en ‘alledaagse ergernissen’ op straat verhelpen. Hierbij valt te denken aan problemen zoals op een pleintje rondhangende jeugd, dubbel geparkeerde auto’s en zwerfvuil of het in goede banen leiden van evenementen en uitgaan.

Toezicht en handhaving

Regelmatig lopen de termen ‘toezicht’ en ‘handhaving’ door elkaar heen. Dit komt omdat beide termen nauw samenhangen. Handhaving veronderstelt toezicht. Tegelijk hebben toezichthouders niet dezelfde juridische bevoegdheden als handhavers. Waar handhavers om legitimatie kunnen vragen en verbalen kunnen schrijven, hebben toezichthouders slechts een oog- en oorfunctie. Het is dus cruciaal om een helder onderscheid tussen beide begrippen te maken. Om te beginnen kan handhaving in zowel ‘enge’ als ‘ruime’ zin worden uitgelegd.⁷ Handhaving in enge zin richt zich op ‘het feitelijke optreden van de overheid dat is gericht op het ongedaan maken van een rechtens onjuiste situatie’. In deze enge definitie wordt toezicht losgekoppeld van handhaving, terwijl deze begrippen eigenlijk innig zijn verweven. Bijgevolg moet handhaving in ruime zin worden opgevat. Het gaat dan om ‘een keten van activiteiten, gericht op het doen naleven van regels en voorschriften voor burgers, bedrijven en overheden en [dat] impliceert toezicht’. Onder toezicht wordt vervolgens het volgende verstaan: ‘het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde eisen, het daarover vormen van een oordeel en het vervolgens nemen van het besluit om ter bevordering van de juiste naleving van algemene en specifieke voorschriften bestuursrechtelijke, dan wel strafrechtelijke middelen in te zetten’.

In bovenstaande visie wordt toezicht opgevat als een voortraject dat uiteindelijk kan leiden tot verdergaand - handhavend - overheidsoptreden. Met andere woorden: toezicht is volledig geïntegreerd in handavingsketens die kunnen worden onderverdeeld in ‘strafrechtelijke handhaving’, ‘bestuurlijke handhaving’ en ‘integrale handhaving’. In de strafrechtketen gaat het om de opsporing en vervolging

⁵ Zedner, L. (2009). *Security*. Routledge: Londen.

⁶ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004). *Sociale veiligheid organiseren: naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag.

⁷ Dit onderscheid kan worden teruggevonden in gemeentelijke beleidsstukken. Zie bijvoorbeeld: Stedelijk project Handhaving en Directie OOV (2005). *Toezicht & Handhaving*. Gemeente Amsterdam, p. 4.

van strafbare feiten, waaruit bestraffing, de tenuitvoerlegging van vonnissen en ten slotte resocialisatie kunnen voortvloeien. Bestuurlijke handhaving is gericht op het doen naleven van algemene en specifieke vergunningen plus voorschriften die voor burgers en bedrijven gelden. Deze keten omvat preventie, toezicht, oordeelsvorming en, indien nodig, sanctionering door bijvoorbeeld het uitschrijven van verbalen of het intrekken van vergunningen. Tot slot draait het bij integrale handhaving om het bundelen van strafrechtelijke en bestuurlijke ketens om tot een veilige en leefbare sociale omgeving te komen. Bij de uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid heeft de politie over het algemeen een leidende rol, met gemeentelijke toezichthouders en handhavers heeft zij een meer ondersteunende positie.

Toezichthouders en handhavers

Samenhangend met het bovenstaande beschikt een toezichthouder bij het uitvoeren van zijn of haar werk niet over speciale opsporingsbevoegdheden. Toezichthouders hebben dezelfde juridische status als elke andere burger. Voorop staat het signaleren van problemen (informatieverzameling), het zijn van gastheer of gastvrouw op straat (serviceverlening) en het aanspreken van burgers op eventuele misdragingen (normstelling). Een handhaver houdt ook toezicht, maar kan met bijzondere rechtsmiddelen ervoor zorgen dat normen en regels daadwerkelijk worden nageleefd. Behalve de ‘ogen’ en ‘oren’ zijn zij ook de ‘tanden’ van de gemeente.⁸ Als zodanig zijn handhavers buitengewone opsporingsambtenaren (boa’s) in lijn met artikel 142 van het Wetboek van Strafrecht. In een recente circulaire bij het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar wordt een boa als volgt gedefinieerd: hij is ‘een functionaris die uit hoofde van zijn taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag, in overeenstemming met de geldende rechtsregels en met behulp van de hem daartoe beschikbaar gestelde bevoegdheden en middelen, zorgdraagt voor de opsporing van strafbare feiten alsmede met de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten. De boa heeft in de regel, beperkte opsporingsbevoegdheden welke gerelateerd zijn aan zijn functie en taakomschrijving’.⁹ Boa’s werken over het algemeen in overheidsdienst, omdat het gebruik van opsporingsmiddelen en geweldsbevoegden een grote maatschappelijke impact kan hebben. Er gelden echter uitzonderingen voor boa’s die van oudsher in dienst zijn bij een private werkgever (denk bijvoorbeeld aan NS-conducteurs) en voor boa’s die door een privaat bedrijf worden gedetacheerd. De lokale ‘driehoek’ van gemeente, politie en justitie dient boa-taken bij een organisatie zoals Stadstoezicht onder te brengen. Boa’s dienen onder formele regie van de gemeente en de politie te werken.

Tot besluit

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de concepten toezicht en handhaving (inclusief de bijbehorende functionarissen) binnen de context van veiligheid en leefbaarheid op straten en pleinen. Gemeenten zijn onderweg om deze ‘bevoegde’ (handhavende) professionals grotendeels te vervuilen voor voorheen ‘onbevoegde’ toezichthouders (de aloude stadswachten). Vooral de opkomst van de functie van buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) valt in dit proces op. Het volgende deel richt zich daarom op het juridische kader waarbinnen boa’s actief zijn.

⁸ K plus V Organisatieadvies (2010). *Inzicht in toezicht en handhaving veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte*. Arnhem, p. 3. Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar* (kenmerk 5679441/10). Den Haag, p. 6.

3. Juridisch kader

Inleiding

Buitengewoon opsporingsambtenaren zijn omgeven door een ingewikkeld juridisch kader. Onderstaande paragraaf gaat in op de vereisten die aan boa's worden gesteld en de bevoegdheden waarover zij beschikken. Daarna worden op hoofdlijnen de zes domeinen - 'openbare ruimte', 'milieu, welzijn en infrastructuur', 'onderwijs', 'openbaar vervoer', 'werk, inkomen en zorg' en 'generieke opsporing' - besproken waarbinnen boa's actief zijn. Wij baseren ons in dit hoofdstuk op artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering (1994) dat de grondslag voor boa's heeft gelegd, het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar dat door de jaren heen het boa-beleid inhoud heeft gegeven en de meest recente circulaire (2010) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Aanvullend bevat de Politiewet (1993) belangrijke juridische informatie ten aanzien van boa's.

Eisen en opleidingen

Boa's zijn doorgaans herkenbaar aan een speciaal insigne op hun uniform (zie het plaatje hieronder). Soms werken boa's zonder insigne, omdat zij in hun taakuitoefening geen contact hebben met burgers of niet als zodanig herkenbaar mogen zijn. Voor gemeentelijke boa's gericht op straattoezicht en openbare handhaving is dit laatste normaliter niet het geval. Bij het uitoefenen van hun taak hebben boa's uiteenlopende bevoegdheden en geweldsmiddelen die zijn gekoppeld aan hun specifieke domein en taakomschrijving. De boa's die in dit rapport centraal staan, werken dan ook bij gemeentelijke diensten met namen zoals Stadstoezicht of Stadsbeheer. Overigens is het wel mogelijk dat een particulier beveiligingsbedrijf boa's op flexibele basis bij een gemeente detacheert. Een gemeente kan een particuliere functionaris dus als bezoldigd ambtenaar inhuren. Vanuit de beveiligingsbranche wordt dan ook druk gelobbyd om deze relatief nieuwe groeiemarkt van overheidsondersteunende diensten open te breken.¹⁰



Insigne buitengewoon opsporingsambtenaar

Voordat boa's aan de slag kunnen en hun bevoegdheid krijgen (of verlengd krijgen) moeten hun werkgevers wettelijk voldoen aan het zogenoemde 'noodzakelijkheids criterium'. Aan dit criterium wordt voldaan als het ministerie van Veiligheid en Justitie positief oordeelt over de vragen of (1) de opsporingsbevoegdheid van de betreffende functionaris noodzakelijk is voor het uitoefenen van zijn functie en (2) een beroep op de politie voor het uitoefenen van deze functie niet mogelijk of wenselijk is. Voorts moeten boa's voldoen aan het wettelijke vereiste van 'betrouwbaarheid' (onbesproken gedrag). Op basis van een justitiële en politieke screening wordt beoordeeld of een persoon inderdaad betrouwbaar is (geen strafblad heeft). In principe toetsen politie en justitie boa's elke vijf jaar op hun betrouwbaarheid, al blijft het mogelijk tussentijds controles uit te voeren in het geval van gerechte twijfels. Tot slot moeten boa's 'bekwaam' zijn voor hun werk - dat wil zeggen: over de vereiste kennis en vaardigheden beschikken. Hierbij gaat het onder meer om kennis over het (straf)recht en het beschikken over basisvaardigheden zoals het opmaken van een proces-verbaal. Het examen tot boa wordt afgelegd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Een verkre-

¹⁰ Zie in dit verband bijvoorbeeld de benchmark *Behoeft e aan structureel inzicht en betere onderbouwing Toezicht en Handhaving* (2011) van Group 4 Securicor (www.g4s.nl).

gen getuigschrift is vijf jaar geldig. Indien aan de eisen van betrouwbaarheid en bekwaamheid is voldaan wordt een persoon officieel tot boa beëdigd.

Momenteel is het werkveld in samenwerking met de politie en ECABO¹¹ (een kenniscentrum voor beroepsopleiding) bezig met het opzetten van een breed opleidingsstelsel gericht op de professionalisering van toezicht en handhaving. Er is inmiddels een duale opleidingsstructuur (werken én leren) voor de publieke veiligheid uitgerold. Daarbinnen wordt onderscheid gemaakt tussen de opleiding tot 'medewerker toezicht en veiligheid' (mtv) en 'handhaver toezicht en veiligheid' (htv). Mtv'ers beschikken over een mbo-opleiding op niveau 2.¹² Deze opleiding leidt op tot onbevoegde toezichthouders, zonder bestuursrechtelijke of strafrechtelijke bevoegdheden. Hun functie draait voor het merendeel om toezicht op openbare orde en veiligheid, het informeren van burgers, en het hanteren van conflicten en calamiteiten.

Naar verwachting zullen op termijn htv'ers een steeds prominentere plaats innemen binnen het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Deze bevoegde handhavers worden opgeleid op mbo-3 niveau. Daarbij wordt aandacht geschonken aan uitgebreide rechts- en wetkennis (zoals milieuwetgeving, de Wet-Mulder¹³ en algemene plaatselijke verordeningen) evenals aan training en communicatie met betrekking tot sanctioneren en verbaliseren. Tevens komen zaken zoals vreemde talen en computervaardigheden aan de orde. Alleen kandidaten die over een geldig boa-certificaat beschikken komen in aanmerking voor een htv-diploma. Hoewel het htv-diploma niet verplicht is om als handhaver op straat te werken, hebben verschillende gemeenten deze opleiding al wel ingevoerd. De achtergrond hiervan is dat de bestaande garde boa's in feite naar het htv-niveau toe moet.

Bevoegdheden en geweldsmiddelen

Handhavers (met boa-status) hebben de bevoegdheid om inlichtingen te vragen en documenten zoals een identiteitsbewijs te bekijken. Tevens is een boa bevoegd een proces-verbaal of bestuurlijke strafbeschikking uit te schrijven. Hiermee kan een straf (boete, bekeuring) worden opgelegd voor overtredingen die onder meer zijn vastgelegd in de algemene plaatselijke verordening (apv). Juridische bevoegdheden van boa's zijn deels bestuursrechtelijk van aard, en vallen dus onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Voor een ander deel zijn boa-bevoegdheden strafrechtelijk van aard, waardoor zij eveneens onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie opereren. Onder strikte voorwaarden kunnen boa's over geweldsmiddelen - handboeien, pepperspray, gecertificeerde diensthoed, wapenstok en vuurwapen beschikken. Per gemeente verschilt hoe beperkt of uitgebreid hun uitrusting is. De maximale bevoegdheden en uitrustingen waar boa's over mogen beschikken, vloeien voort uit de verschillende juridische domeinen (zie de volgende paragraaf) waarbinnen zij functioneren. Vanwege hun bijzondere bevoegdheden en bijbehorende uitrusting worden boa's streng gereguleerd. Krachtens de Algemene wet bestuursrecht genieten burgers rechtsbescherming tegen opsporingshandelingen, strafbesluiten en geweldsuitoefening door een handhaver. Burgers kunnen een klacht indienen of naar de Nationale ombudsman stappen. Een boa-werkgever is verplicht om een kopie van de klacht naar het Openbaar Ministerie (OM) en het betreffende politiekorps te sturen. Beide organisaties houden toezicht op boa's en kunnen een onderzoek starten in geval van bijvoorbeeld vermeende integriteitsschendingen of excessief geweld door een boa. Er wordt naar gestreefd om het toezicht op hoe boa's dagelijks functioneren door politie en justitie te intensiveren en te versterken. Het toezicht op boa's is vooralsnog zeer beperkt.

Zes domeinen

Tot voor kort bestonden er 115 soorten boa's in Nederland. Sinds 1 april 2010 zijn zij in zes domeinen ondergebracht. De domeinen waarin boa's werken, omvatten 'openbare ruimte' (domein 1), 'milieu, welzijn en infrastructuur' (domein 2), 'onderwijs' (domein 3), 'openbaar vervoer' (domein 4), 'werk,

¹¹ Zie op Internet: www.ecabo.nl.

¹² Zie voor achtergrondinformatie: Verhoef, M. & Gunther Moor, L. (2006). *Opleiden voor bestuurlijk toezicht*. Dordrecht: SMVP.

¹³ Voluit de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften die voorziet in bestuurlijke boetes voor verkeersovertredingen zoals dubbel parkeren.

inkomen en zorg' (domein 5) en 'generieke opsporing' (domein 6). Per domein staat vast voor welke artikelen en wetten de boa tot handhaven bevoegd is. Deze domeinen worden hieronder kort toegelicht.

1. Binnen het domein 'openbare ruimte' worden boa's aangesteld voor de bestrijding van overlast, verloedering en allerlei veelvoorkomende ergernissen die de veiligheid en leefbaarheid op straat aantasten. Parkeercontroleurs, apv-controleurs en gemeentelijke opsporingsambtenaren vallen onder dit domein.
2. Binnen het domein 'milieu, welzijn en infrastructuur' werken boa's die zich bezighouden met (economische) milieudelicten zoals het illegaal lozen van afval.
3. Binnen het domein 'onderwijs' werken leerplichtambtenaren. Dit zijn boa's die de leerplichtwet en daaraan gelieerde wet- en regelgeving handhaven.
4. Binnen het domein 'openbaar vervoer' zijn NS-conducteurs het meest bekend. Daarnaast kunnen ook gemeenten boa's in dit domein aanstellen, bijvoorbeeld als het gaat om openbare ordehandhaving in metro, bus of tram.
5. Binnen het domein 'werk, inkomen en zorg' zijn boa's actief belast met regelingen omtrent sociale zekerheid. Zij gaan bijvoorbeeld uitkeringsfraude tegen.
6. Binnen het domein 'generieke opsporing' werken boa's die niet in één van bovenstaande vijf domeinen vallen. Zij hebben opsporingsbevoegdheden die noodzakelijk zijn vanuit het oogpunt van specifieke werkzaamheden. Denk bijvoorbeeld aan politieboa's met een ondersteunende, administratief-technische taakstelling.

De zes domeinen bieden plaats aan tal van boa's die bij allerlei (semi-)overheidsinstanties in dienst zijn. In principe moet een boa zich beperken tot de regio van aanstelling. Zij beschikken allen over landelijk dekkende opsporingsbevoegdheden met toestemming van het bevoegd gezag. Mits een boa bij twee verschillende werkgevers in dienst is, kan hij maximaal over twee opsporingsakten (met opsporingsbevoegdheden binnen twee domeinen) beschikken. Een parkeercontroleur kan daardoor ook als milieu-inspecteur op pad worden gestuurd. Hun precieze bevoegdheden verschillen per domein.

Tot besluit

Dit hoofdstuk bevat op hoofdlijnen het juridisch kader waarbinnen boa's hun taken en functies vervullen. Met de beoogde professionalisering van Stadstoezicht worden er steeds hogere eisen aan gemeentelijke boa's gesteld. Daarmee nemen ook de opleidingseisen toe. Tevens is er behoefte aan strenger toezicht op de toezichthouders en handhavers vanuit politie en justitie.

4. Politiek-maatschappelijk kader

Inleiding

De opmars van gemeentelijk straattoezicht en openbare ordehandhaving vindt niet in een vacuüm plaats. Deze ontwikkeling moet worden gezien tegen de politiek-maatschappelijke achtergrond van een toenemende behoefte aan veiligheid en streng overheidsoptreden. In de eerste paragraaf worden gemeentelijke boa's geplaatst binnen wat Van Waarden provocerend een 'uitdijende controle-industrie'¹⁴ noemt. Nederland kent een enorme diversiteit aan controleurs, inspecteurs, beveiligers en boa's, die met toezicht en handhaving zijn belast. In de tweede paragraaf staan we stil bij de vraag waarom juist bij gemeenten boa's tegenwoordig populair zijn.

Gemeentelijke boa's in context

De geschiedenis van boa's heeft diepe wortels. Al in 1915 was er sprake van 'onbezoldigde' gemeenteveldwachters en rijksveldwachters (jachtopzieners in hoofdzaak). Volgens een respondent die al geruime tijd in boa-land werkt 'ging er wel eens iets mis en daarom begon de jachtopzienervereniging begin jaren zeventig een opleiding waarvoor ook een erkend examen werd afgenomen'. Ook verschenen er geleidelijk aan meer professionals met wat de rijksoverheid 'onduidelijke opsporingsbevoegdheden' vond. Als reactie hierop werd er begin jaren negentig een systeem van boa's opgetuigd. De aanpassing van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering in 1994 vormt de grondslag van het huidige boa-beleid.

De opmars van boa's vindt plaats binnen de context van een stijgend aanbod van mensen die hun boterham verdienen met toezicht, inspectie, controle en wat dies meer zij. Wat hen bindt is de beschikking over handhavende bevoegdheden en daarmee de mogelijkheid tot het uitoefenen van dwang. In 2007 schatte het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving dat organisaties met handhavende bevoegdheden over totaal circa 90.000 fte aan formatie beschikken (waarvan een ruime 10.200 fte directe handhavende bevoegdheden heeft), 53.000 fte politieambtenaren niet meegerekend (peildatum 2005).¹⁵ Organisaties die in dit kader zijn onderzocht zijn over het algemeen bijzondere opsporingsdiensten zoals de Algemene Inspectiedienst en de FIOD of inspectie- en inlichtingendiensten zoals de Autoriteit Financiële Markten, de Arbeidsinspectie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit.¹⁶ Tezamen hebben deze organisaties ruim 6.100 miljoen euro budget.

Volgens de website van het ministerie van Veiligheid en Justitie werken er in Nederland naar schatting 25.000 à 26.000 boa's bij 1.100 instanties.¹⁷ Hierbij gaat het niet alleen om genoemde opsporings- en inspectiediensten, ook de Nederlandse Spoorwegen, het Centraal Justitieel Incassobureau, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, de politie, provincies, waterschappen en gemeenten (waar het in deze studie om draait) hebben eigen boa's in dienst. De totale capaciteit voor toezicht en handhaving bij gemeenten ligt op ongeveer 4.200 fte, afgezet tegen ruim 26.000 fte van de Nederlandse politiesterkte die voor handhaving en noodhulp op straat beschikbaar is.¹⁸ Gemeentelijke toezichts- en handhavingsorganisaties hebben zich verenigd in de Brancheorganisatie Publieke Veiligheid (Bopv),¹⁹ voorheen belangengroep Stadtoezicht. De Bopv behartigt de belangen van leden en is een nationale gespreks-

¹⁴ Waarden, F. van (2006). 'Werk in een wantrouwende wereld: omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie'. *B en M, Tijdschrift voor Beleid en Maatschappij*, 33 (4), 232-252.

¹⁵ Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2007). *Landelijke organisaties met handhavende bevoegdheden* (monitor 2006). Den Haag: Ministerie van Justitie, p. 12, 15.

¹⁶ Zie voor een volledig overzicht van bijzondere opsporings-, inspectie- en inlichtingendiensten in Nederland: wodc.nl/publicaties/bronnengids/politie_opsporing/Opsporingsdiensten_inspectiediensten/.

¹⁷ Zie op Internet: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitengewoon-opsporingsambtenaar/uitleg-buitengewoon-opsporingsambtenaar.

¹⁸ Ministerie van Veiligheid en Justitie en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010). *SBV-verkenning Toezicht en Handhaving* (eindrapport). Den Haag, p. 5.

¹⁹ Zie op Internet: www.bopv.nl.

partner voor Ministeries, lokale overheden en andere publieke en private organisaties. Daarnaast bestaat er de beroepsvereniging Beboa²⁰. Deze vereniging zet zich in voor ‘de ontwikkeling van de boa tot een volwaardig professional met een eigen plek in de handhavingsketen en de samenleving’. Ervaringen uit de praktijk worden gebruikt om het beleid ten aanzien van toezicht en handhaving verder te optimaliseren.

Drijvende krachten achter opkomst gemeentelijke boa's

De opkomst van een nieuw type gemeentelijke toezichthouder, met name in een handhavende functie, roept de vraag op hoe we deze ontwikkeling kunnen begrijpen. Waarom is deze lijn binnen het gemeentelijk beleid ingezet? Er kunnen zes drijvende krachten worden onderscheiden. Ten eerste is het thema sociale veiligheid - overlast, verloedering en criminaliteit - hoog op de politieke en maatschappelijke agenda gekomen. We hoeven maar een willekeurige krant open te slaan of het nieuws aan te zetten of het gaat over de teloorgang van buurten, (georganiseerde) criminaliteit en terroristische dreiging. Bovendien klagen burgers steen en been over de ‘verhuftering’²¹ van onze samenleving. Normoverschrijdend gedrag, korte lontjes, en het belagen van publieke dienstverleners zijn in dat opzicht sprekende voorbeelden. Angst en onrust regeren het publieke debat. Paradoxaal genoeg gebeurt dit in een land dat tot een van de veiligste ter wereld behoort. Uit enquêtes blijkt in elk geval dat mensen zich over het algemeen behoorlijk veilig voelen.²² Voorts kan een term als overlast (en in het kielzog daarvan: last, hinder) onmogelijk sluitend worden gedefinieerd en geobjectiveerd. Het gaat om zeer veel, zelfs een schier oneindige lijst van, gedragingen - rommel op straat, te hard rijden, agressie, wildplassen, joelen, bespugen, vandalisme, zich ophouden in portieken, openbare dronkenschap, samscholing - waarvan de ernst en omvang in tijd en ruimte varieert.

Dit brengt met zich mee dat overlast en verloedering, hoewel zeer vervelend voor burgers die hiermee dagelijks worden geconfronteerd, ook ‘sociale constructen’ zijn. Opvattingen over ‘hoe erg’ problemen zijn, worden sterk gekleurd door individuele en maatschappelijke omstandigheden. Zoals Koeman schrijft: ‘waren de hippies drie decennia geleden nog een vast onderdeel van de Dam, nu worden hangjongeren daar niet langer geaccepteerd’.²³ Tijden veranderen. Mede door een ‘verharding’ van onderlinge relaties, een lagere tolerantiegrens en afnemende sociale controle van burgers hebben geüniformeerde boa's zich een duidelijk herkenbare plaats in de openbare ruimte weten te verwerven. Als tweede verklaring heeft het politieke en maatschappelijke klimaat waarin de behoefte aan geruststelling en bescherming tegen ‘alles wat niet deugt’ de boventoon voeren dus bijgedragen aan de groei en professionalisering van boa's in gemeentelijke dienst.

Hieruit volgt, ten derde, dat veiligheid in een breder verband moet worden gezet dan criminaliteit alleen. Veiligheid lijkt tegenwoordig eerder een ‘semantisch sleepnet’²⁴ voor allerlei (vermeende) risico's en gevaren. Hoewel zorgen meestal geen directe betrekking hebben op keiharde misdaad, roepen zij wel een verlangen op naar orde, bescherming en veiligheid - en de organisatie hiervan. Deze politieke en maatschappelijke urgentie van veiligheid noopt de overheid, gemeenten in het bijzonder, ertoe ‘een streep te trekken’. In voorgaande jaren werd er zelfs stoer over het ‘heroveren van de publieke ruimte’²⁵ gesproken. Tegenwoordig is de toonzetting iets milder; bijvoorbeeld gemeente A belooft ‘tijdig en effectief’ op te treden als grenzen worden overschreden; [...] ‘crimineel en asociaal gedrag worden niet getolereerd’.²⁶ Lokale veiligheidsstrategieën richten zich vervolgens op het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid van de stad, zowel objectief (feitelijk) als subjectief (gevoelsmatig).

²⁰ Zie op Internet: www.beboa.nl.

²¹ Stokkom, B.A.M. van (2010). *Wat een hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verzuiving*. Den Haag: Boom.

²² Zie voor details de jaarlijkse Integrale Veiligheidsmonitor: www.veiligheidsmonitor.nl.

²³ Koemans, M. (2008). ‘Ten strijde tegen overlast’. *Proces: Tijdschrift voor Strafrechtspleging*, 6, p. 206.

²⁴ Boutellier, J.C.J. (2005). *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

²⁵ Engbersen, G. et al. (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: een verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR-rapport).

²⁶ College van B&W (2010). *Kiezen voor de stad*. Programmakkoord 2010-2014, p. 15.

Hiertoe worden regels opgesteld en gehandhaafd die het alledaagse sociale verkeer tussen burgers moeten bevorderen. Burgers worden expliciet op hun gedrag aangesproken.

Ten vierde streeft de overheid naar het in kaart brengen van allerhande ‘criminogene factoren’²⁷, zoals armoede, wapenbezit, een slechte jeugd, haperende straatverlichting en het sociaal dan wel fysiek aftakelen van de leefomgeving. Het doel van deze exercitie is dat het inzichtelijk maken van ‘criminogeniteit’ - oftewel het geheel van risicofactoren dat het ontstaan van overlastgevend en crimineel gedrag in de hand werkt - kan bijdragen aan preventief beleid ter voorkoming van incidenten. Een belangrijk kenmerk van dit beleid is de herontdekking van professionals in buurten en wijken. Zij staan in direct contact met burgers, signaleren snel risicovolle situaties en kunnen daarop gepaste actie ondernemen. Naast wijkagenten en opbouwwerkers zijn nieuwe toezichthouders en handhavers een goed voorbeeld van functionarissen die over veel informatie beschikken omtrent problemen van bewoners en ondernemers. Samen met professionals uit de werelden van onder meer politie en de zorg proberen zij te komen tot een integrale (of samenhangende) aanpak die indringend interventies op overlastgevend gedrag niet schuwt. Desnoods komen interventieteams bij mensen thuis over de vloer.²⁸ Daarbij doen professionals niet alleen een beroep op het strafrecht, ook bestuursrechtelijke middelen kunnen in stelling worden gebracht.²⁹ Gemeentelijke toezichthouders met een boa-status zijn gemachtigd bestuurlijke boetes uit te schrijven.

Ten vijfde heeft de huidige roep om veiligheid en ‘meer blauw op straat’ voor een grote druk op de politie geleid. Dit heeft debatten losgemaakt over de kerntaken van de politie.³⁰ Wat zou de politie wel, en wat vooral niet, moeten doen? Zo heeft de politie een fikse lijst ‘oneigenlijke taken en niet (structureel) gefinancierde taken’³¹ opgesteld (het gaat om bijvoorbeeld het bemiddelen in de buurt, het verlenen van bijstand aan deurwaarders, het beheren van gevonden voorwerpen, het afgeven en controleren van vergunningen en het ontruimen van hennepkwekerijen) die naar andere partijen zoals gemeentelijke boa’s zouden kunnen afvloeien. Dergelijke debatten worden verder gevoed door een hoge bureaucratistische last, bedrijfsmatig denken en het invoeren van prestatiecontracten bij de politie.³² Politieambtenaren moeten zich focussen op liefst meetbare taken (bijvoorbeeld uitgeschreven bonnen, verrichte arrestaties), waardoor andere, voornamelijk hulpverlenende en ondersteunende, taken blijven liggen. Een uitkomst hiervan is dat agenten zich niet zonder meer met zaken als fout parkeren, hondenoep, fietsen op de stoep, openbare dronkenschap, slapen op straat, een ordinaire burenruzie en andere ‘oneigenlijke taken’ zouden moeten bezighouden. De politie is er hoofdzakelijk voor de opsporing en bestrijding van criminaliteit, waarbij gemeentelijke toezichthouders en handhavers er zijn voor het uitvoeren van beleid gericht op het tegengaan of bestraffen van kleinere openbare ordeverstoringen.

Tot slot gaat er in Nederland een nationaal georganiseerde politie komen.³³ Hierbij gaat het primair om het bevorderen van samenwerking tussen politieonderdelen en het versterken van onder meer de ICT-infrastructuur (beheersondersteuning). Niettemin bestaat de vrees dat deze voortschrijdende nationalisering eveneens gevolgen zal hebben voor het stellen van prioriteiten (de bestrijding van georgani-

²⁷ Boutellier, J.C.J. et al. (2009). ‘Criminogeniteit in Amsterdam: een nieuw concept, een monitor en een index’. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 8 (3), 30-51.

²⁸ Savornin-Lohman, J. de (2009). ‘Interventieteams: werken op het snijvlak van rechtstaat en maatschappelijke urgentie’. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18 (2), 29-42.

²⁹ Terpstra, J. & Havinga, T. (2005). ‘Gemeenten, boetes en kleine ergernissen’. *Justitiële Verkenningen*, 31 (6), 10-22.

³⁰ Vijver, C.D. van der et al. (2001). *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. Zeist: Kerckebosch. Zie voor een recenter overzicht van de stand van zaken: Terpstra, J. et al. (2010). ‘De kerntakendiscussie in Nederland: retoriek en realiteit’, in: Stokkom, B. van et al. (red.). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn: Maklu, 25-50.

³¹ Nederlands Politie Instituut (2010). *Oneigenlijke taken en niet (structureel) gefinancierde taken*. De Bilt.

³² Terpstra, J. & Trommel, W. (2007). ‘Politie, prestaties en presentaties: over bedrijfsmatigheid en imagowerk’. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 6 (1), 7-20.

³³ Zie in dit verband het rapport van de commissie Leemhuis-Stout: www.politiebestel.nl.

seerde misdaad bijvoorbeeld) die niet in overeenstemming zijn met lokaal ingebedde politiewerkzaamheden. De afstand tussen burgers en agenten kan daardoor toenemen. Tegelijk is er vanuit het Rijk een tegengestelde beweging gaande die de verantwoordelijkheid voor (de regie over) veiligheid nadrukkelijker bij gemeenten neerlegt.³⁴ Dit proces is niet onomstreden. Onderzoek wijst uit dat juist gemeenten ‘de zwakste schakel’ vormen in het uitvoeren van lokaal ingebed integraal veiligheidsbeleid.³⁵ Evenzo kampen gemeenten met een ‘handhavingstekort’³⁶: budgetten en deskundigheid op het terrein van opsporing en handhaving zijn beperkt. Daarom kan de opkomst van gemeentelijke handhaving ook worden geïnterpreteerd als een poging van gemeenten zich een steviger plek in het veiligheidsveld te verwerven. Gemeentelijke boa’s bieden immers een duidelijke kans als vehikel voor het voeren van eigen beleid. Op het moment wordt er hard gewerkt aan de professionalisering van de aloude stadswachten, zodat het lokale bestuur krachtig kan optreden tegen ‘veelvoorkomende ergernissen’. Er lijkt zodoende een nieuwe arbeidsverdeling te ontstaan tussen de bestrijding van criminaliteit door de politie enerzijds, en het terugdringen van overlast, verloedering en kleine vergrijpen door gemeentelijke toezichthouders en handhavers anderzijds.

Tot besluit

Dit hoofdstuk heeft het politiek-maatschappelijke kader waarbinnen gemeentelijke boa’s tot wasdom komen geschetst. Ten eerste valt op dat er een enorme waaier aan instanties met handhavende bevoegdheden en boa’s bestaat. Ten tweede is duidelijk dat binnen gemeenten fors op boa’s wordt ingezet. Een sleutelwoord hierbij is ‘professionalisering’. Onder druk van een grote aandacht voor veiligheid, burgers en politici die bescherming eisen, een stringent veiligheidsbeleid, een alom gevoelde urgentie leefbare wijken en buurten te behouden, een terugtrekkende politie en een grotere verantwoordelijkheid van gemeenten voor lokale veiligheid is de behoefte aan doortastende boa’s ontstaan. Het volgende hoofdstuk verkent de actuele situatie in Nederland.

³⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *De gemeente als regisseur: lokale daadkracht organiseren*. Den Haag. Zie in dit verband ook: Steden, R. van et al. (2010). *Strategieën van lokale veiligheid: een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

³⁵ SMVP (2006). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht.

³⁶ Beroepsvereniging Beboa (2010). *Visiedocument boa: de buitengewoon opsporingsambtenaar in ontwikkeling*. Gorinchem, p. 2.

5. Stadstoezicht in den lande

Inleiding

De volgende paragrafen doen verslag van toezicht en handhaving uitgevoerd door gemeentelijke professionals in het publieke domein. Het gaat hierbij om professionals werkzaam bij diensten Stadstoezicht of aanverwante diensten zoals een dienst Stadsbeheer, een afdeling Veiligheid, een afdeling Toezicht en Handhaving en een afdeling Toezicht en Handhaving Openbaar Gebied. Onderwerpen die aan de orde komen zijn: de recente geschiedenis van straattoezicht en openbare ordehandhaving door gemeentelijke professionals (paragraaf 2), aantallen en typen boa's (paragraaf 3), hun taken werkzaamheden (paragraaf 4), domeinen, uitrusting en uniformen (paragraaf 5), opleiding en salaris (paragraaf 6), incidenten en controle van boa's (paragraaf 7), samenwerking met en regie vanuit de politie (paragraaf 8), de flexibele inhuur van personeel bij beveiligingsbedrijven (paragraaf 9) en de vraag of we onderweg zijn naar een nieuwe gemeentepolitie (paragraaf 10).

Geschiedenis

Alle onderzochte diensten Stadstoezicht (of aanpalende benamingen) komen voort uit werkgelegenheidsprojecten, die in de periode 2004 tot 2006 zijn opgegaan in grotere gemeentelijke organisaties gericht op straattoezicht en openbare ordehandhaving. Ter illustratie: in gemeente A is de Dienst Stadstoezicht op 1 januari 1996 ontstaan uit een samenvoeging van de Dienst Parkeerbeheer, de organisatie Stadswacht en de Reinigingspolitie. Het gemeenschappelijke kader van deze gemeentelijke diensten was dat zij moesten bijdragen aan een veilige en leefbare stad. Tot 2004 heeft Stadstoezicht een werkgelegenheidsdoelstelling gehad. Via zogeheten Melkertbanen (later ID-banen genoemd) konden langdurig werklozen bij deze dienst ervaring in het arbeidsproces opdoen. Na afschaffing van de subsidieregeling is begonnen met de professionalisering van Stadstoezicht. Tot 2009 voerde Stadstoezicht de parkeerhandhaving in verscheidende stadsdelen uit. Per 1 januari 2010 is deze taak verzelfstandigd en ondergebracht bij een gemeentebedrijf.

Dezelfde beweging voltrekt zich elders. De huidige dienst Stadstoezicht in gemeente B is een fusieorganisatie die in 2001 werd opgebouwd uit een werkgelegenheidsproject voor stadswachten, een gemeentelijk parkeerbedrijf als opvolger van de parkeerpolitie en Reinigingsbeheer als opvolger van de milieupolitie. Van 2004 tot 2006 is een eerste reorganisatie doorgevoerd van Toezicht naar Interventie. Het doel was om stadswachten te professionaliseren tot 'steviger' medewerkers die mensen konden aanspreken op wangedrag, maar die niet over bijzondere bevoegdheden beschikten. Vanaf 2008 tot op heden is in gemeente B een tweede reorganisatieronde gaande, waarbij medewerkers worden opgeleid tot boa's die kunnen bekeuren voor 'kleine' (of 'alledaagse') ergernissen zoals wildplassen, hondenpoep en zwerfval. In tegenstelling tot gemeente A is parkeerbeheer nog wel onderdeel van de dienst Stadstoezicht in gemeente B.

In gemeente C (waar stadswachten, reinigingsinspecteurs en boswachters zijn opgegaan in de Dienst Stadsbeheer) en gemeente D (waar stadswachten, milieucontroleurs en parkeercontroleurs zijn samengegaan in de dienst Toezicht en Handhaving Openbaar Gebied), evenals in gemeente E en F zien we een eender beeld. Redenen die voor deze ontwikkeling worden genoemd komen overeen met wat uit de literatuurverkenning (hoofdstuk 4) naar voren kwam. Respondenten wijzen op een proces waarbij de organisatie van de politie van een gemeentelijk niveau, via een regionaal niveau, onderweg is naar een landelijk niveau. Deze schaalvergroting leidt er volgens hen toe dat de politie zich terugtrekt uit wijken en buurten. Bovendien wordt de politie (te) zwaar belast met andere taken zoals de beveiliging van ambassades of grote evenementen.

Parallel hieraan is er een ontwikkeling gaande, waarbij de gemeente steeds meer verantwoordelijkheid krijgt voor de leefbaarheid en veiligheid op lokaal niveau. Dit brengt met zich mee dat het gemeentelijke apparaat van toezicht en handhaving moet reorganiseren en professionaliseren. Een van de respondenten geeft enigszins plastisch aan dat stadswachten 'niets konden, wilden en mochten' - een

constatering die snel tot het verleden gaat behoren. Stadswachten moeten nu allemaal hun boa-diploma halen en aanvullende opleidingen en cursussen volgen. Vanwege deze hogere (opleidings)eisen die tegenwoordig aan hen worden gesteld, zijn veel van de 'oude' stadswachten inmiddels afgezwaaid. In gemeente B is er bijvoorbeeld nog maar een kwart van de oorspronkelijke 400 ID-banen over en ook in gemeente A zijn honderden mensen weggegaan. Gemeente D heeft zelfs afscheid genomen van alle stadswachten en milieucontroleurs die oorspronkelijk in dienst waren (de milieucontroleurs zijn overigens vertrokken, omdat zij een salarisschaal terug moesten). Tegelijkertijd wijzen respondenten erop dat organisatiestructuren en computersystemen in de loop der tijd zijn verbeterd. Toezicht en handhaving werd een serieus vak met dito inbedding en faciliteiten binnen gemeenten.

Aantallen en typen boa's

Gemeente B heeft de meest uitgebreide Toezichts- en Handhavingsorganisatie van de zes onderzochte cases. Dit komt omdat Stadstoezicht daar uit een groot aantal onderdelen bestaat. Respectievelijk gaat het om: Toezicht en Handhaving (clusters, Noord, Oost, Zuid, West), Pandcontrole (interventieteams die 'achter de voordeur kijken' naar huisvestingsproblemen zoals leegstand, fraude, belastingontduikers en spijbelen), marktmeesters, Exploitatie en beheer van Parkeergarages, Bureau Halt (dit is een zeer klein bureau dat op termijn bij Stadstoezicht weggaat) en een gemeentelijk beveiligingsbedrijf dat alle gemeentelijke panden controleert, een eigen meldkamer heeft, receptiewerk doet en camerabewaking in de stad verricht. Qua aantallen en typen medewerkers spant Stadstoezicht van gemeente B daarmee ook de kroon. In totaal werken er circa 1.200 fte medewerkers verdeeld over 800 fte uitvoerend en ondersteunend personeel bij Stadstoezicht en 400 fte bij het gemeentelijke beveiligingsbedrijf. Van deze medewerkers zijn 467 fte boa. Het overgrote deel houdt zich bezig met parkeren en algemeen plaatselijke verordeningen (apv's). Verder zijn er nog drie specialisaties: 40 fte bij interventieteams, 15 fte als marktmeesters en 40 fte als milieucontroleurs.

Bij Stadstoezicht van gemeente A werken ruim 300 uitvoerende medewerkers. Ongeveer 250 van hen zijn boa. Hoewel er op het moment dus nog onbevoegde toezichthouders in dienst zijn, is het de verwachting dat de meesten van hen op langere termijn zullen verdwijnen of tot boa zullen worden omgeschoold. Circa 70 procent van het totale personeelsbestand is van het mannelijk geslacht. Dit personeel is opvallend vergrijsd: in totaal zijn 200 van de ongeveer 300 mensen 45 jaar of ouder (70 zijn zelfs 55+). Stadstoezicht geeft via hen uitvoering aan het veiligheidsbeleid van diverse opdrachtgevers, onder wie de Directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV), de haven, en de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV). Toezichthouders en handhavers werken in verschillende teams gericht op de regulering van taxi's voor het Centraal Station, de regulering van het prostitutiebeleid (controle op vergunningen en dergelijke), de veiligheid in het gemeentelijke openbaar vervoer en de openbare orde in de publieke ruimte. Tevens worden zij ondergebracht in projecten zoals Vliegende Brigades (flexibele teams die zich storten op bepaalde 'hot spots' met veel ergernis en overlast in de stad) en Buurtveiligheidsteams (een mix van politieambtenaren en gemeentelijke boa's die de veiligheid en leefbaarheid in buurten moet verhogen). Ook hebben sommige stadsdelen eigen toezichthoudend en handhavend personeel, inclusief particuliere beveiligers en straatcoaches (juridisch gezien eveneens beveiligers), in dienst die niet in bovenstaande telling zijn meegenomen.

De dienst Stadsbeheer van gemeente C heeft ruim 225 boa's tot zijn beschikking. Ongeveer 100 van hen werken bij teams die zich toelagen op leefbaarheid en veiligheid. Hiervan zijn er acht boswachter. Per stadsdeel werken er ongeveer 12 boa's. In de toekomst wil dit team naar 125 boa's groeien. Daarnaast zijn er 125 boa's die werken als parkeercontroleur en gaan er twee boa's over riool en water. Verder zijn er allerlei boa's werkzaam bij andere gemeentelijke diensten. Denk bijvoorbeeld aan bouwinspecteurs, leerplichtambtenaren en provinciale ambtenaren voor toezicht op groengebieden. Tevens zijn er milieu-inspecteurs en marktcontroleurs die niet over een boa-certificaat beschikken. De boa's werken alleen tijdens kantooruren, terwijl hun inzet hoofdzakelijk daarbuiten nodig is. In de toekomst wil gemeente C hier verandering in gaan brengen. Bij het Bureau Toezicht van de gemeente F zijn 55 fte boa's werkzaam. Daarnaast zijn er nog 60 tot 75 personen als onbevoegde toezichthouders bij allerlei gemeentelijke organen in dienst. Ook deze mensen hebben bijna allemaal boa-bevoegdheden. Voorts beschikt gemeente F over toezichthouders voor probleemgezinnen en straat-

coaches die letten op Marokkaanse jongeren en voetbaljeugd. Het plan is om een aantal van deze straatcoaches een boa-opleiding te laten volgen.

Gemeente E heeft 38 boa's, onder wie zes coördinatoren, voor handhavende taken op straat rondlopen. De benodigde sterkte van de afdeling Toezicht en Handhaving is door de gemeente E hoger gesteld op 50. Op korte termijn is uitbreiding dus mogelijk. Daarnaast beschikt gemeente E over zes leerplicht-ambtenaren, vier inspecteurs Bouw- en Woningtoezicht, acht inspecteurs Sociale Zaken en tien toezichthouders van de dienst Groen Service die werkzaam zijn bij de provincie Zuid-Holland. Tot slot maakte gemeente D in de huidige organisatorische opzet (die in 2006 werd geïntroduceerd) alle boa's tot 'controleur openbaar gebied'. Momenteel beschikt de gemeente over 20 controleurs, van wie twee coördinatoren, die zich met toezicht en handhaving bezighouden. Thans staan er twee vacatures open en wordt het grondgebied voor boa's binnenkort verdubbeld, omdat er andere gemeenten bij worden getrokken. Tegen alle bezuinigen in verwacht deze dienst Toezicht en Handhaving dus te groeien. Controleurs werken in deze gemeente zes dagen per week: afwisselend vier dagen van 7 tot 23 uur en twee dagen van 7 tot 16 uur. Op zondagen zijn zij vrij.

Taken en werkzaamheden

Hoewel in de diverse onderzochte gemeenten accentverschillen worden gelegd en er enkele specialisaties bestaan, rijst toch het beeld op van een vrij grote gemene deler in de taken en werkzaamheden van gemeentelijke boa's. Ten eerste ligt veel nadruk op de inmiddels klassieke gemeentelijke taken van verkeer en parkeren. Veel boa's en fiscalisten houden zich bezig met fout geparkeerde auto's, handhaving van de Wet-Mulder en het controleren van kaartjes en vergunningen. In gemeente B heeft Stadstoezicht zelfs het management van parkeergarages onder zijn hoede, terwijl Stadstoezicht van gemeente A parkeren juist aan een apart gemeentelijk bedrijf heeft uitbesteed.

Ten tweede houden boa's toezicht in de publieke ruimte en handhaven daar geldende regelgeving (apv's bijvoorbeeld). Vaak gaat het hier om zichtbaar aanwezig zijn op straat: wijkgericht werken door op de fiets of (elektrische) scooter rond te rijden of rond te wandelen om met burgers te praten en zaken zoals kapotte verlichting en scheef liggende stoeptegels te signaleren. Daarbij gaat men ook gericht te werk: Vliegende Brigades (gemeente A) die op 'hot spots' afgaan of Combidiendiensten (gemeente D) van boa's die worden afgestuurd op concrete overlastmeldingen. Deze meldingen komen bij de gemeente binnen en worden geregistreerd, om vervolgens naar Toezicht en Handhaving te worden doorgezet. Soms omvat het publieke domein ook trams, metro's en ander openbaar vervoer (gemeente A), alsmede parken en duingebieden (gemeente C).

Ten derde gaat het bij handhaving in het publieke domein om tal van overlastzaken, waarbij hondenpoep, chaotisch neergesmeten fietsen (of fietswrakken) en zwerfaval regelmatig worden genoemd. Ook uitgaan (en evenementen) en (hang)jongeren zijn thema's, al valt dit laatste aandachtsgebied in bijvoorbeeld gemeente D nog onder het mandaat van de politie - een situatie die in de toekomst waarschijnlijk zal veranderen. Tot besluit wijzen respondenten op incidentele werkzaamheden zoals ondersteuning bij alcoholcontroles (gemeente E) of bijzondere taakgebieden zoals marktmeesters (gemeente C), controle op prostitutiebeleid en taxibeleid (gemeente A) en pandcontroleurs die woningen betreden (gemeente B).

Domeinen, uitrusting en uniformen

In de onderzochte gemeenten blijken veel boa's binnen domein 1 (openbare ruimte) te opereren. Dit domein biedt de kans om boa's zoveel mogelijk 'all-round' op veelvoorkomende overlast in te zetten. Tevens komt het voor dat boa's in domein 4 (openbaar vervoer) zitten, zoals het geval is in gemeente A. Over het algemeen is het streven van gemeenten gericht op 'integrale handhaving' door zoveel mogelijk eigen veiligheidspersoneel, waarbij het vermoeden ontstaat dat respondenten zich niet altijd even veel van formele domeinindelingen aantrekken. Hierbij zij opgemerkt dat de ordening langs zes domeinen (hoofdstuk 3) volgens geïnterviewden verwarring zaait en praktisch gesproken 'niet werkt'. Alle domeinen kunnen weer in subdomeinen van boa's met specifieke bevoegdheden worden opgedeeld, zodat het beeld er niet overzichtelijker op wordt. Bovendien zorgen domeinen voor 'schotten' binnen de (idealiter integrale) handhavingsorganisatie, wat de verdere professionalisering van boa's in

de weg staat. Meer mogelijkheid tot roulatie van mensen tussen de domeinen zou wenselijk zijn, omdat boa's zo een bredere kennis en kunde op kunnen doen.

De uitrusting waarmee boa's de straat op worden gestuurd wisselt per gemeente. In gemeente D lopen boa's alleen met een porto (C2000) rond en dragen zij geen geweldsmiddelen zoals handboeien of een wapenstok. Dit is volgens de respondent in deze gemeente niet nodig, omdat fysiek geweld sporadisch voorkomt. Volgens hem kunnen geweldsmiddelen alleen maar escalerend werken. Hetzelfde geldt voor gemeente F. Binnen deze gemeente is de keuze gemaakt om een duidelijk onderscheid te behouden met de politie. Hier wordt in gemeente E anders over gedacht. Naast een digitale portofoon kunnen leden van het team Toezicht en Handhaving beschikken over pepperspray en steekwerende vesten. De verwachting is dat zij binnenkort toestemming krijgen ook handboeien bij zich te dragen. In gemeente B hebben alle boa's al handboeien en een porto bij zich. Steekwerende vesten zijn niet verplicht, maar de directie raadt haar werknemers sterk aan deze te dragen. In gemeente A wisselt de uitrusting per team. Iedere boa's draagt een porto en ook worden steekwerende verstrekt. In voorkomende gevallen hebben boa's handboeien en een wapenstok bij zich, zoals in geval van het ov-team. Ook gemeente C rust haar boa's met handboeien uit, maar wil zeker niet verder gaan. Zwaardere middelen zoals pepperspray of een vuurwapen wijst de respondent af: 'op het moment kan de uitbreiding van geweldsmiddelen bijboa's juist voor meer incidenten zorgen. Bij velen is de uitvoering van hun discretionaire bevoegdheid matig ontwikkeld. Er wordt te zwart/wit gedacht, met alle mogelijke gevolgen van dien'.

De uniformering van gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein is eveneens veelkleurig. Dit betekent letterlijk dat personeel binnen verschillende gemeenten rode, blauwe of gele uniformen draagt (met uitzondering van een gemeente waar boa's geen uniformen aan hebben om hun toegankelijkheid naar burgers toe te vergroten). In gemeente A dragen zowel bevoegde als onbevoegde werknemers zwarte jassen met de drie kruizen van de stad plus het opschrift 'handhaving' op hun rug. Dit is enigszins verwarrend, omdat, in tegenstelling tot boa's, toezichthouders geen bijzondere handhavende bevoegdheden tot hun beschikking hebben. Slechts het boa-insigne maakt verschil. Gemeente D kiest vanwege de 'handhavende uitstraling' voor een duidelijk op de politie gelijkend uniform - iets wat per wet verboden is, maar waar de politie zelf weinig moeite mee lijkt hebben. 'Mijn mensen moeten niet op postbodes lijken', stelt de unitleider. Omdat boa's een ander insigne op hun uniform hebben dan de politie zijn zij volgens hem wel als zondanig herkenbaar. Andere respondenten erkennen dat gemeentelijke boa's er overal in Nederland anders uitzien, zodat er bij het grote publiek verwarring kan ontstaan.

Opleiding en salariëring

Elke gemeente regelt trainings- en opleidingstrajecten naar eigen inzicht. Dit soort trajecten zijn dan ook een grote markt voor allerlei instituten. Gemeentelijke handhavers moeten allemaal minimaal over een boa-diploma beschikken dat bestaat uit een theorie-examen van Cito. De aanvullende htv-opleiding wordt door private organisaties aangeboden. In bijvoorbeeld gemeente E is bij Toezicht en Handhaving gekozen voor een boa-opleiding van tien weken (iedere week een dag cursus). Daarnaast hebben boa's doorgaans een EHBO- of BHV-certificaat en een rijbewijs op zak. Ook bestaan er nog opleidingen tot onbevoegd toezichthouder en zetten gemeenten in op bijspijker cursussen en professionaliseringstrajecten. In de gemeenten C en D worden boa's naar aanvullende gewelds- en de-escalatietrainingen gestuurd die door de politie worden verzorgd. Soms zijn dit ex-dienders in dienst van een commercieel opleidingsinstituut. Wanneer boa's over de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing (RGTB) beschikken, zijn zij getraind en bevoegd om proportioneel geweld bij een aanhouding te gebruiken. Momenteel volgen boa's in gemeente D de 12-daagse cursus 'controleur openbare ruimte' om hun juridische kennis te verdiepen en communicatieve vaardigheden te verbeteren.

Gemeenten A en B pakken de opleiding van hun personeel grootser aan. Beide steden beschikken over speciale Handhavingsacademies die een heel pakket aan cursussen en scholing aanbieden. Inclusief interne trainingen beslaat de gehele opleiding binnen gemeente B twee jaar. Het gaat hier om een leren/werktraject. Naast de reguliere opleiding tot boa krijgen aspiranten diverse cursussen mee. Dit zijn respectievelijk 'geweldsbeheersing en de-escalatie' (RGTB), een integrale Beroepsvaardigheden

Training (IBT) gericht op sport/uithoudingsvermogen, aanhoudingen en zelfverdediging die wordt gegeven door politietrainers, cursussen communicatieve vaardigheden en juridische vakkennis op allerlei vlakken. Gemeente A streeft naar een 'education permanence' van al haar toezichts- en handavingspersoneel. De strategie die de academie daarbij volgt, draait om het aanbieden van een palet aan opleidingen waar via een zogeheten 'supermarktformule' gewinkeld kan worden. Al naar gelang de individuele achtergronden, niveaus en behoeften is het mogelijk een pakket 'op maat' te ontwikkelen. Het gaat dan om verdiepende opleidingen tot medewerker toezicht en handhaving (mtv; eenjarig duaal op niveau 2) en handhaver toezicht en handhaving (htv; tweejarig duaal op niveau 3), uiteenlopende leergangen om het vakmanschap van operationeel leidinggevenden op peil te houden, en aanvullende vakken op het moment dat bijvoorbeeld nieuwe voorschriften en vergunningen worden ingevoerd. Ondanks dergelijke pogingen tot professionalisering zijn niet alle respondenten even tevreden. 'Sommige boa's spreken en schrijven gebrekkig Nederlands, maar worden toch de straat opgestuurd om te bekeuren. Dat is natuurlijk vragen om problemen', aldus een criticus.

Een laatste punt betreft de salariering van boa's. Deze verschilt per gemeente. Respondenten geven aan dat boa's in gemeente B in schaal 6 werken, in gemeente A zitten zij, afhankelijk van hun taken en bevoegdheden, in schaal 6 of 7 (met teamleiders in schaal 9), in gemeente F is dat schaal 8, in gemeente C gaat het om schaal 5, 6 of 7, in gemeente D is er schaal 7 voor de twee coördinatoren en schaal 6 voor alle andere boa's en in gemeente E worden boa's aangesteld in schaal 5. Kortom, onze kleine rondgang levert al behoorlijke verschillen tussen inschalingen op. Contra-intuïtief is het mogelijk dat boa's in kleinere gemeenten evenveel of zelfs meer verdienen dan in steden, omdat ze daar als 'all-rounder' worden ingezet. Een verklaring is dat boa's in grotere steden sneller specialistisch werk verrichten, vanwege de omvang van problematiek waarop moet worden ingespeeld. Ondanks het feit dat werken in de grote stad meestal veeleisender en stressvoller is dan in kleinere gemeenten, blijken stedelijke boa's hier niet per se naar te worden betaald.

Incidenten en controle van boa's

Het werk van gemeentelijke handhavers is niet gemakkelijk. Zij moeten mensen corrigerend aanspreken op onwenselijk gedrag, waarbij het noodzakelijk kan zijn een proces-verbaal uit te schrijven. Bovendien wordt tegenwoordig weer harder ingezet op situaties die voorheen werden gedoogd (denk bijvoorbeeld aan almaar groter wordende terrassen op een plein). Dit schept een precedentwerking. Het is dus niet verwonderlijk dat gemeentelijke boa's zeer regelmatig worden geconfronteerd met schelden of treiteren. Meldingen over fysiek geweld wisselen per gemeenten. In bijvoorbeeld gemeente D komt lichamelijke belaging van personeel niet of nauwelijks voor. Als het uit de hand loopt 'weten we wanneer we moeten terugtrekken en de politie moeten halen', aldus de unitmanager. Uit grotere steden klinken andere verhalen. Het openbaar vervoersteam in gemeente A, waar gemeentelijke boa's onderdeel van zijn, registreerde in 2010 19 incidenten 'met gering letsel' en drie gevallen 'met letsel van meer dan geringe betekenis'. In gemeente C gaat het bij de dienst Stadsbeheer om tien tot vijftien 'zwaardere' incidenten per jaar.

Het is onmogelijk vast te stellen wat precies de toedracht van zulke voorvallen was. In ieder geval kunnen sommige burgers zeer agressief op publieke dienstverleners (politieambtenaren en boa's inclusief) reageren. Aan de andere kant valt op dat diverse geïnterviewden ook de hand in eigen boezem steken. Handhavers moeten volgens hen stevig in hun schoenen staan, maar 'zijn niet altijd sterke persoonlijkheden'. Het punt daarbij is dat velen vanuit een werkgelegenheidsproject instromen met als gevolg dat professionals soms de vereiste competenties en vaardigheden missen die nodig zijn voor het werk dat ze moeten doen. 'Als het rollenbollen wordt', vertelt een respondent onomwonden, 'ligt dat af en toe ook aan de boa zelf door te autoritair optreden'. Om deze reden hebben we wel eens contracten beëindigd'. Hoewel schreeuw- en vechtpartijen zeer vervelende sociale, fysieke en psychische gevolgen kunnen hebben voor gedupeerden moet de omvang van geweld op het eerste gezicht niet worden overtrokken. Of zoals iemand het samenvat: 'van al die tienduizenden bewoners in onze gemeente zijn er slechts een paar honderd die moeilijk doen. De rest is kennelijk wel tevreden'.

Als er sprake is van incidenten of als burgers het oneens zijn met besluiten van handhavers, kunnen zij gebruik maken van gemeentelijke klachtenregelingen. Verder is het mogelijk om naar de Ombudsman te stappen. In kleinere gemeenten worden zaken eveneens informeel afgehandeld. Wanneer bewoners

boze brieven naar een wethouder sturen wordt hun ongenoegen daar ten kantore van Stadstoezicht besproken, desnoods met de betrokken boa's erbij. Komt men er samen niet uit dan kunnen burgers altijd nog formeel bezwaar aantekenen, wat het doorlopen van een hele procedure betekent. Voorafgaand aan hun aanstelling of heraanstelling worden boa's door de Dienst Justitie gescreend. Verder is de directe controle over gemeentelijke boa's aan politie en justitie gemandateerd. Toch stellen respondenten dat de politie in de praktijk 'marginaal aandacht' heeft voor gemeentelijke handhavers. Het zou in hun ogen goed zijn als de politie meer tijd zou besteden aan de vraag hoe de kwaliteit en professionaliteit van boa's te verbeteren. Ook zou de politie beter moeten kijken naar wat voor typen klachten burgers over boa's ventileren. Controle door politie en justitie geschiedt nu 'te oppervlakkig'.

Samenwerking en regie

De organisatie van regie over Stadstoezicht is diffuus van karakter. Op strategisch niveau (het formuleren van integraal veiligheidsbeleid) kan deze regie belegd zijn bij de 'driehoek' van politie, justitie en gemeente, maar ook bij gemeentelijke afdelingen Openbare Orde en Veiligheid (soms in combinatie met een cluster Maatschappelijke Ontwikkeling zoals in gemeente E) of bij een stuurgroep van drie programmamanagers die over Mobiliteit, Openbare Orde en Veiligheid (gemeente F) gaan. Contra de verwachting dat Stadstoezicht een belangrijke veiligheidstaak vervult en dus binnen de portefeuille van de burgemeester valt, blijkt dat niet helemaal het geval. De burgemeester is medeverantwoordelijk, maar staat meestal op afstand doordat uiteenlopende typen wethouders over Stadstoezicht gaan. Binnen gemeente B is bijvoorbeeld een combinatie van drie wethouders met de portefeuilles Buitenruimte, Parkeren en Economie/Markt verantwoordelijk voor Stadstoezicht, in gemeente A gaat het om een wethouder die onder meer 'bedrijven' in haar portefeuille heeft en ook in gemeente D is Stadstoezicht een deelportefeuille van een wethouder. De burgemeester van gemeente F geeft in dit verband expliciet aan dat gespreide verantwoordelijkheid gewenst is, omdat Integraal Veiligheid (en de inzet van gemeentelijke handhavers en toezichthouders daarbinnen) meerdere beleidsterreinen bestrijkt.

Behalve strategische (of bestuurlijke) regie voorziet integraal veiligheidsbeleid eveneens in operationele regie, dat wil zeggen: het zorg dragen voor de dagelijkse sturing van handhavers en toezichthouders. Deze vorm van regie is bij de politie belegd, maar blijkt in alle onderzochte cases zwak ontwikkeld. Samenwerking en interactie vinden weinig plaats. Binnen gemeente A worden er wel briefings en de-briefings tussen politie en Stadstoezicht georganiseerd, maar dat lijkt vooral afhankelijk te zijn van de persoonlijke voorkeuren van een wijkteamchef. Bij andere korpsen vinden (de)briefings in het geheel niet plaats. Verder klinkt er vanuit respondenten het geluid dat er nauwelijks informatieoverdracht vanuit de politie naar Stadstoezicht plaatsvindt. Andersom verstrekt Stadstoezicht geregeld informatie (werkrapportages) aan de politie, maar blijft het onduidelijk wat agenten met deze gegevens doen. Contacten die er zijn, bestaan structureel op het managementniveau (opvallend veel 'hogere' teamleiders binnen Stadstoezicht zijn oud-politiemensen) en vluchtig op het uitvoeringsniveau wanneer gemeentelijke boa's en agenten elkaar treffen tijdens koffiepauzes in politiekantines.

Over het algemeen kan dus worden geconcludeerd dat Stadstoezicht en politie gescheiden werelden zijn. Hiervoor kunnen ten minste drie verklaringen worden aangedragen. Ten eerste geeft een respondent aan politieambtenaren 'achterdochtig' te vinden, beducht voor beschuldigingen van het lekken van informatie naar derden. Tegelijk bouwen gemeenten ook eigen informatiesystemen, wat de uitwisseling van gegevens met de politie in de weg kan staan. Ten tweede zeggen agenten niet graag gezamenlijk met gemeentelijke toezichthouders en handhavers op te trekken tijdens een surveillancedienst. Vanwege hun beperkte bijzondere bevoegdheden vinden politiemensen het een onverantwoord risico zichzelf en een collega van Stadstoezicht te moeten beschermen in noodsituaties. Ten derde wijzen respondenten op het bestaan van een 'voedselketen' of 'pikorde'. Agenten vinden boa's te min, die op hun beurt weer neerkijken op onbevoegde toezichthouders en milieu-inspecteurs die in vuilniszakken wroeten. Dat boa's wellicht ook informatie kunnen aandragen die belangrijk is voor de politie wordt minder gezien.

Het gevolg is dat, binnen geldende politiek-bestuurlijke randvoorwaarden, gemeentelijke handhavers over een grote mate van autonomie beschikken. Zo geeft de respondent in gemeente D aan dat de 'driehoek' van burgemeester, officier van justitie en korpschef jaarlijks prioriteiten en globale speer-

punten bepaalt. Daarna wordt het beleid onder 'eigen regie' van teamleiders en coördinatoren op straat uitgevoerd, waarbij ongeveer eenmaal in de twee weken informeel overleg plaatsvindt met een wijk-agent. Hier gaat telkens één afgevaardigde heen (wie dit is, wisselt steeds) en hij of zij brengt verslag uit over gemaakte afspraken. Ook in gemeente B worden prioriteiten op hoofdlijnen vastgesteld door de centrale stad (via een bonnenquotum en de bestrijding urgente overlastproblemen binnen deelgemeenten), door het OM en de politie (eveneens via inzetafspraken over 'feiten' waarop wordt geschreven) en door burgers (via de pilot 'De Buurt Bestuurt' waarin bewoners medezeggenschap hebben over de inzet van overheidspersoneel op straat). Verder stelt Stadstoezicht prioriteiten op basis van eigen informatie, maar krijgt de dienst amper directe opdrachten vanuit gemeente of politie. De meest duidelijke connectie tussen de Bestuursdienst en Stadstoezicht is gemeentebestuur ten aanzien van gemeentelijk cameratoezicht dat vanuit de centrale stad wordt gevoerd. De regiopolitie verkeert zelfs in een 'dubbele positie'. Enerzijds is de politie, samen met het OM, toezichthouder en lijkt zo 'naar de bühne toe de baas van Stadstoezicht'. Anderzijds heeft de politie geen directe zeggenschap over de dagelijkse inzet van gemeentelijke boa's.

Gelijktijdig spreken respondenten de wens uit een 'betere institutionele inbedding' te creëren binnen het gemeentelijk apparaat (gemeente B) en het 'spannend' te vinden wat dat betekent voor de regie vanuit het korps, omdat agenten 'leefbaarheidszaken' (fietswrakken, zwerfafval) waar hun gemeentelijke collega's zich mee bezighouden uiteindelijk niet als 'echt' politiewerk zien (gemeente C). Ondertussen wordt er her en der druk geëxperimenteerd met projecten om de synergie tussen politie en Stadstoezicht te verbeteren. Voorbeelden zijn een samenwerkingsverband tussen politie en Stadstoezicht bij alcoholcontroles (gemeente E), gemengde Buurtveiligheidsteams gericht op het bevorderen van leefbare buurten (gemeente A), zogeheten 'Veilige Wijkteams' die qua inzet en opzet aan Buurtveiligheidsteams doen denken (gemeente F) en Interventieteams bestaande uit een breed palet aan professionals die panden controleren (gemeente B). Hoe de samenwerking daadwerkelijk verloopt, is voer voor vervolgonderzoek - zeker nu de politie zich uit wijken lijkt terug te trekken. Uit deze eerste inventarisatie ontstaat de indruk dat gemeentelijke toezichthouders en handhavers een tamelijk geïsoleerd bestaan leiden.

Inhuur bij private sector

Naast de inzet van eigen personeel huren gemeenten soms ook capaciteit in bij de particuliere beveiligingsbranche. De detachering van boa's door het bedrijfsleven is in gemeente C echter negatief geëvalueerd. In de eerste plaats zijn deze boa's lang niet zo flexibel inzetbaar als beveiligingsbedrijven propageren. Vanwege de regulering en screening door het OM kan de effectuering van hun inzet soms wel twee tot drie maanden op zich laten wachten. Ten tweede missen de boa's noodzakelijke kennis en kunde om hun werk naar behoren te kunnen doen. Hoewel flexibele inzetbaarheid aantrekkelijk klinkt, is juist langdurige aanwezigheid in buurten cruciaal voor het slagen van hun optreden. De respondent uit gemeente D voegt hier aan toe dat de inzet van particuliere beveiligers voor een dagdeel of enkele dagen wel kan werken. Hij benadrukt dat dit alleen voorkomt op 'piekuren' of op 'momenten van paniek'. Voorbeelden zijn de behoefte aan extra verkeersregelaars bij grote evenementen of ernstige incidenten. In gemeente B heeft de gemeente voor een eigen beveiligingsbedrijf gekozen, omdat het inschakelen van beveiligers volgens respondenten onherroepelijk leidt tot een beperkte of afwezige invloed op de interne bedrijfsvoering van private opdrachtnemers - zeker in geval er zaken misgaan. Als de gemeente een extern bedrijf in de arm neemt, gaat dat bovendien ten koste van de continuïteit van personeel, terwijl men wil investeren in duurzame relaties met burgers.

Naar een nieuwe gemeentepolitie?

Door de professionalisering van Stadstoezicht lijkt deze dienst steeds meer in de rol van een nieuwe gemeentepolitie te groeien, zeker op het moment dat agenten zich uit buurten terugtrekken en de aanpak van overlastproblematiek links laten liggen. De verwachting is dat de taken en bevoegdheden van gemeentelijke boa's daardoor zullen toenemen. Tevens heeft Stadstoezicht van gemeente E de ervaring dat burgers bij een incident zoals winkeldiefstal geen beroep meer doen op agenten ('die komen niet of niet snel'), maar handhavers inschakelen die een verdachte vast kunnen houden totdat de gewaarschuwde politie arriveert. Of zulks inderdaad tot een nieuwe gemeentepolitie aanleiding geeft, daarover hebben respondenten gemengde gevoelens. Vanuit één kant belicht melden zij trots dat

handhavers een ‘strakke uitstraling’ hebben, waardoor de politie ‘concurrentie’ zal voelen. Stadstoezicht houdt de politie scherp in wat zij doen en laten. Tegelijk is iedereen het ermee eens dat boa’s een veel smaller juridisch mandaat hebben dan de politie. Bovendien ontbreekt het hen nog te vaak aan de benodigde kwaliteit en competenties. Verder veronderstelt het idee van handhavers als nieuwe gemeentepolitie een centrale verantwoordelijkheid van de burgemeester in dezen en die ontbreekt. Stadstoezicht is veeleer het gedeelde politieke domein van wethouders. Toch staat het buiten kijf dat gemeenten hun veiligheidsapparaat zullen blijven uitbouwen op het moment dat de bestrijding van overlast en de verbetering van leefbaarheid grotendeels hun verantwoordelijkheid wordt.

Tot besluit

De bestuurlijke inbedding en organisatie van Stadstoezicht (of vergelijkbare diensten) verschilt behoorlijk in den lande. Toezicht en handhaving zijn op gemeentelijk niveau een veelvormige en versnipperde aangelegenheid. Respondenten wijzen op ‘vrijheid, blijheid’: iedere gemeente kan Stadstoezicht naar eigen voorkeur invullen. Overleg en afstemming tussen gemeenten is er niet of nauwelijks en ook aan de brancheorganisatie Bopv zeggen respondenten weinig te hebben (in 2010 is ook de beroepsvereniging Beboa opgericht die zich hard maakt knelpunten op te lossen). Het strekt daarom tot aanbeveling dat gemeenten ervaringen delen, van elkaar leren en de discussie aangaan over standaardisering. Hoewel gemeenten in het Nederlandse staatsbestel een grote mate van autonomie hebben die het mogelijk maakt doelgericht op specifieke lokale veiligheidsproblemen in te spelen, is het niettemin gewenst om op landelijk niveau onder meer afspraken te maken over de positionering van handhavers in het lokale veiligheidsbeleid, hun uniformering, vaardigheden, salariëring en het vereiste toezicht vanuit politiekorpsen. Voor burgers geldt dat allerlei soorten toezichthouders en handhavers met dito uitstraling verwarrend kan werken, terwijl deze professionals goed voorbereid moeten zijn op hun taken en de (politie)steun die zij daarbij kunnen verwachten. Het slothoofdstuk staat bij voorgaande punten stil.

6. Conclusie en discussie

Inleiding

Dit hoofdstuk zet de belangrijkste bevindingen van het onderzoek op een rij. We beschrijven eerst de verschuiving van gemeentelijk straattoezicht (klassieke stadswachten) naar gemeentelijke openbare ordehandhaving (buitengewoon opsporingsambtenaren, afgekort boa's) en de drijvende factoren hierachter. Daarna benoemen we zeven 'springende punten' die uit onze inventarisatie van zes gemeenten naar voren komen. De geconstateerde punten verdienen aandacht om landelijk tot politiek-bestuurlijk overleg en een harmonisatie van beleid ten aanzien van gemeentelijke handhaving te komen. Het hoofdstuk eindigt met een toekomstperspectief op boa's in het publieke domein.

Van toezicht naar handhaving

Over de hele linie van de onderzochte cases zien we een verschuiving van 'toezicht' naar 'handhaving'. Anders gezegd: alle 'onbevoegde' stadswachten moeten worden vervangen door 'bevoegde' buitengewoon opsporingsambtenaren die een proces-verbaal kunnen opmaken en over geweldsmiddelen beschikken (dit is zelfs een wens van de minister van Veiligheid en Justitie)³⁷. Behalve dat gemeentelijke boa's, net zoals toezichthouders, (preventief) aanwezig zijn op straat en een normstellend takenpakket uitvoeren, hebben zij, anders dan toezichthouders, ook de juridische bevoegdheid om echt door te pakken. Meer dan toezichthouders vertonen deze boa's dus een 'familiegelijkenis'³⁸ met politiepersoneel. In abstracto kunnen verklaringen voor deze verschuiving worden gezocht in een groeiende ongerustheid over veiligheid in den brede (van hangjongeren op een plein tot terroristische dreigingen) en een lagere tolerantiegrens van burgers (afwijkende gedragingen worden eerder als overlastgevend ervaren). Een concretere verklaring is dat de lokale overheid een 'integrale' veiligheidsbenadering nastreeft in buurten en wijken. Onder het devies 'schoon, heel en veilig' worden uiteenlopende beleidsterreinen op elkaar betrokken. Tevens blijkt uit het onderzoek dat politieambtenaren zich uit buurten en wijken terugtrekken - een beweging die kan worden opgevat als uitvloeisel van prestatiecontracten, een hoge bureaucratische last en nationalisering van de politie, waardoor prioriteiten minder bij optreden tegen overlast en direct contact met burgers worden gelegd. De gemeente wordt hierdoor min of meer gedwongen eigen handhavend personeel in te zetten. Positiever gesteld biedt de inzet van boa's gemeenten kansen zelf steviger in het zadel te komen. Eigen handhavers betekent immers de mogelijkheid lokaal integraal veiligheidsbeleid meer naar zich toe te trekken. De samenleving schreeuwt, kortom, om bescherming en krijgt die in de vorm van een opgetuigd gemeentelijk veiligheidsapparaat.

Springende punten

De hoofdbevinding van deze inventarisatie luidt dat gemeentelijk beleid gericht op toezicht en handhaving veelvormig en versnipperd is. Gemeenten trekken hun eigen lijn, zodat dat er verschillen en problemen optreden. Respectievelijk gaat het om de volgende 'springende punten': beperkt mandaat en complexe regelgeving, meerduidigheid in uitstraling, uitrusting en salariering, wisselende opleiding en kwaliteit, imago en agressie, regie vanuit politie en gemeente, rechtsbescherming en controle en de rol van beveiligingsbedrijven.

³⁷ Zie in dit verband zijn brief over de rol van bestuurlijk straattoezicht en handhaving binnen gemeenten: Tweede Kamer (2011). *Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid* (kenmerk 32459, nr. 7). Den Haag.

³⁸ Johnston, L. (2003). 'From 'pluralisation' to the 'police extended family': discourses on the governance of community policing in Britain'. *International Journal of the Sociology of Law*, 31 (3), 185-204. Zie ook: Steden, R. van & Hageman, H. (2008). 'Vervagend blauw: over politiefamilies, controle en vertrouwen', in: Boutellier, J.C.J., & Steden, R. van (red.). *Veiligheid en burgerschap in een netwerk samenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 199-223.

Beperkt mandaat, complexe wetgeving

Aan gemeentelijke handhavers (boa's) worden hoge verwachtingen gesteld. Het idee is dat zij beter dan de politie optreden tegen alledaagse (soms niet heel kleine) ergernissen in de sfeer van fout parkeren, rommel op straat en overlast in het publieke domein. Verder bieden boa's ondersteuning bij plaatselijke evenementen, en maken zij contact met bewoners en ondernemers over het reilen en zeilen van hun buurt. Toch zijn boa's geen politieambtenaren. Zij hebben een beperkter juridisch mandaat dat ontleend is aan zes domeinen: 'openbare ruimte', 'milieu, welzijn en infrastructuur', 'onderwijs', 'openbaar vervoer', 'werk, inkomen en zorg' en 'generieke opsporing'. Met uitzondering van het openbaar vervoersteam in gemeente A (domein 4) werken de boa's in dit onderzoek allemaal in domein 1 (openbare ruimte). Respondenten zijn kritisch over het domeinstelsel. De opdeling in domeinen werkt volgens hen 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). Deze behoefte aan integrale handhavers staat echter haaks op de oorspronkelijke functie van de boa, namelijk een specialist. Voorts geven respondenten aan dat domeinen ingewikkeld in elkaar zitten (uit subdomeinen bestaan) en zo verwarring oproepen over wat de juridische (on)mogelijkheden van boa's zijn. Wetten en regels ten aanzien van boa's zijn te complex en onoverzichtelijk.

Meerduidigheid in uitstraling, uitrusting en salariëring

Alleen al uit het beperkte aantal cases in deze studie komt een wildgroei aan uniformen naar boven.³⁹ De ene gemeente wil boa's zoveel mogelijk op politieambtenaren laten lijken, terwijl de andere gemeente liever een strikt onderscheid ziet. Dezelfde constatering geldt voor de uitrusting van boa's. Wil de ene respondent uit verontrusting over geweldsuitbarstingen deze beperken tot een portfoon, de andere tuigt boa's liever op met handboeien, wapenstok en/of pepperspray. Voor burgers wordt het er zo niet begrijpelijker op. Tot slot voeren gemeenten geen eenduidig beloningsbeleid. Salarisschalen waarin gelijksoortige boa's zitten, variëren tussen 5 en 8. Meer herkenbaarheid en eenduidigheid zijn dus gewenst.

Wisselende opleiding en kwaliteit

Iedereen die boa wil worden moet dezelfde mbo-opleiding (niveau 3) hebben doorlopen. Daarnaast is er ruimte voor gespecialiseerde opleidingstrajecten al naar gelang de precieze taakinvulling van boa's. Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Binnen de grote gemeenten worden Handhavingsacademies gebouwd met een uitgebreid en meerjarig cursusaanbod. Kleinere gemeenten zoeken het meer in korte aanvullende cursussen. Het gevolg is dat het opleidingsniveau van boa's per gemeente wisselt. Dit is een punt van zorg, omdat respondenten vraagetekens zetten bij de kwaliteit van hun eigen personeelsbestand. Kwalificaties: zijn 'niet altijd sterke persoonlijkheden', 'gebrekkige communicatievaardigheden' en 'te rigide' (of 'zwart/wit'-denken) optreden tijdens hun werk. Tevens kunnen boa's vermijdinggedrag vertonen; zij durven niet op te treden en gaan lastige situaties liever uit de weg. Voor een verdere professionalisering van boa's moeten nog belangrijke stappen worden gezet. Deze gewenste professionaliseringsslag kent echter ook keerzijden. Stadstoezicht is ooit als gesubsidieerd werkgelegenheidsproject begonnen, maar met de huidige opmars van boa's nemen de kosten navenant toe. Dat leidt tot discussies wie dat gaat betalen. De politie kost een gemeente immers niets.

Imago en agressie

Bovenstaande kritiek raakt direct aan de beeldvorming rondom gemeentelijke boa's. Ondanks dat er slagen zijn gemaakt, maken respondenten zich bezorgd over het feit dat Stadstoezicht bij burgers nog steeds het oude imago van 'suffe' Stadswachten of Melketiers heeft. Misschien moet dit beeld wat worden bijgesteld. Uit eerder perceptieonderzoek in gemeente A komt naar voren dat een meerderheid van de ondervraagden positief is over de bijdragen die gemeentelijke handhavers leveren aan het terugdringen van onveiligheid. Niettemin heeft het overgrote deel (rondom de 80%) van de geënquêteerde bewoners en ondernemers nooit contact gehad met een handhaver. Bewoners die dit contact wel

³⁹ Ook de minister van Veiligheid en Justitie constateert dit en maakt zich sterk voor eenduidige boa-uniformen in heel Nederland, zo blijkt uit een rede die hij op 15 november 2011 uitsprak tijdens een congres van brancheorganisatie Bopv (www.bopv.nl).

hadden geven handhavers daarvoor gemiddeld het cijfer 6,6.⁴⁰ Tegelijk blijft een dergelijke kwalificatie lastig te plaatsen. Vergeleken met particuliere beveiligers blijkt hun imago iets stoerder, maar ook iets negatiever. Een mogelijke interpretatie hiervan is dat burgers op het terrein van veiligheid meer vertrouwen hebben in de overheid dan in het bedrijfsleven.⁴¹ Al met al lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat burgers niet uitgesproken negatief, maar eerder neutraal of onverschillig tegen gemeentelijke handhavers staan. Dit laat onverlet dat zij regelmatig last hebben van verbale agressie, zelfs van fysieke aantijgingen. Dat kan enerzijds liggen aan opvliegende burgers, anderzijds kunnen spanningen en conflicten ontstaan als door al te streng optreden van boa's bij burgers het gevoel van 'ik word gepakt' gaat overheersen.⁴² Nogmaals: opleiding, vaardigheden en uitstraling zijn van groot belang.

Regie vanuit gemeente en politie

De regie over Stadstoezicht ligt bij de gemeente en de operationele regie bij de politie. In de regel is niet een burgemeester, maar een wethouder (of meerdere wethouders) direct politiek verantwoordelijk voor Stadstoezicht. Het lokale bestuur stelt jaarlijks globale prioriteiten en maakt (prestatie)afspraken over de inzet van gemeentelijke boa's. Afhankelijk van de plaats die Stadstoezicht binnen een gemeentelijk apparaat bezet en de geldstromen die daarmee zijn verbonden, kunnen diensten meer of minder onafhankelijk opereren. Ter illustratie: vergeleken met gemeente B staat de Bestuursdienst van gemeente A in een sterkere opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie met Stadstoezicht door handhavend personeel expliciet binnen pilots en projecten (Taxiteam, OV-team, Vliegende Brigades, Buurtveiligheidsteams, et cetera) aan te stellen en te financieren. De algehele impressie die ons onderzoek geeft, is dat diensten Stadstoezicht een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid hebben. Dit wordt versterkt doordat de operationele regie (aansturing op 'de werkvloer') vanuit de politie nauwelijks uit de verf komt. Gezamenlijke briefings en de-briefings komen nagenoeg niet voor en informatie-uitwisseling verloopt moeizaam; eigenlijk kijken dienders een beetje op boa's neer en willen ze niet van harte meewerken, terwijl gemeenten een geheel eigen veiligheidsinfrastructuur (computersystemen, meldkamers) optuigen. Het gevolg is dat vurig gewenst 'integraal veiligheidsbeleid' meestal een papieren werkelijkheid blijft.⁴³ Gemeentelijke boa's werken op straat in geringe mate samen met politieambtenaren. Datzelfde geldt overigens voor andere potentiële partners in het veiligheidsveld, zoals sociaal werkers. Op dit vlak is er nog een wereld te winnen.

Rechtsbescherming en controle

Doorgaans is de rechtsbescherming van burgers tegen beslissingen en handelingen van boa's afdoende gewaarborgd binnen het gemeentelijk bestel. De gemeenten in dit onderzoek beschikken allemaal over functionerende klachtenregelingen. Hierbij zij opgemerkt dat de rechtsbescherming in het bestuursrecht minder duidelijk is dan in het strafrecht. Ook kunnen klachtenregelingen omslachtig zijn georganiseerd, zodat afhandeling een tijdrovende en frustrerende aangelegenheid wordt. Toezicht op boa's, belegd bij OM en politie, schiet volgens diverse respondenten tekort. Er wordt voor het uitdelen van het boa-certificaat slechts gescreend op criminele antecedenten. Daarna blijkt de afstand tussen controlerende instanties en gemeentelijke boa's groot (organisaties hebben amper contact) en de tijd die er aan controles wordt besteed is gering (weinig prioriteit). Samengevat kunnen toezicht en controle op Stadstoezicht effectiever en efficiënter worden vormgegeven.

Rol van beveiligingsbedrijven

Ofschoon beveiligingsbedrijven graag overheidsondersteunende diensten leveren in de vorm van toezicht en handhaving, zijn lokale overheden minder enthousiast. Uit deze kleine rondgang langs ge-

⁴⁰ Groot, I. de & Steden, R. van (2011). *De praktijk van Vliegende Brigades: doelen, werkprocessen en opbrengsten*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/Nicis Institute.

⁴¹ Steden, R. van & Roelofs, M. (2009). 'Hoeders van de hygiënische stad: beveiligers, toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte'. *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 36 (3), 157-169.

⁴² Stokkom, B.A.M. van (2005). 'Zero tolerance in de praktijk: handhaving van de 'kleine norm' door politie of boa's?'. *Justitiële Verkenningen*, 31 (6), 44-59.

⁴³ Steden, R. van (2011). 'Integraal lokaal veiligheidsbeleid: tussen retoriek en realiteit'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10 (1), 3-9.

meenten komt naar voren dat de detachering van ‘particuliere’ boa’s qua gestelde voorwaarden en regels dusdanig gecompliceerd is, dat beleidsmakers hier liever niet aan beginnen. Tevens wijzen respondenten er op dat gedetacheerde boa’s meestal voor kortere tijd worden ingezet, terwijl zij liever langdurig in eigen handhavend personeel investeren. Reguliere beveiligers worden door gemeenten ingehuurd op momenten van extreme drukte en tekort aan (politie)personeel. Gemeente B heeft intern een beveiligingsbedrijf opgericht, omdat de gemeente graag direct zeggenschap houdt over werknemers. Kort en bondig gesteld: de rol die beveiligingsbedrijven momenteel in het publieke domein spelen is vooralsnog gering; gemeenten huren boa’s relatief weinig in. Uiteindelijk is het een politieke beslissing of dat zal gaan veranderen.

Toekomstperspectief

Hoe kunnen gevonden resultaten worden geëxtrapoleerd richting de toekomst van lokale veiligheidszorg? Al blijft het koffiedik kijken hoe patronen zich precies zullen gaan manifesteren, toch zijn twee scenario’s denkbaar.⁴⁴ Een beweging die zich reeds voltrekt, is dat gemeentelijk veiligheidspersoneel meer is gaan doen dan het verzamelen van informatie en het verlenen van hulp en ondersteuning aan burgers alleen. Was dit voorheen het geval, tegenwoordig zit hun werk meer in de sfeer van burgers krachtig toespreken (normstellend) en het toepassen van sancties en boetes (handhavend). Hiermee is niet gezegd dat boa’s een nieuwe gemeentepolitie vormen. Daarvoor zijn hun juridisch mandaat en professionele vaardigheden te beperkt. Het is echter niet ondenkbeeldig dat door bureaucratische inertie, prestatiecontracten en de nationalisering van de politie, het gebiedsgebonden politiewerk in buurten en wijken nog verder onder druk komt te staan. Contacten met burgers komen dan volledig in handen van toezichthouders en handhavers bij gemeenten (scenario 1). Tegenwoordig zien we een beweging die eveneens pleit voor meer verantwoordelijkheden van burgers, en deze kan verder door gaan zetten. Intussen zal de overheid gewicht in de schaal moeten blijven leggen als ingrijpen nodig is bij asociale gezinnen of ‘hot spots’ op straat. Ook is het niet evident dat burgers hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk nemen. Gelet op de beperkte juridische mogelijkheden en professionele kwaliteit van boa’s zal daarom de aanwezigheid van politieambtenaren (al is het maar in de ‘achtervang’) waarschijnlijk onontbeerlijk blijven. Co-productie ligt dan voor de hand (scenario 2). Handhavers en agenten gaan in meest verregaande vorm interveniërende eenheden vormen, maar voordat het zover is zullen zowel Stadstoezicht als de politie een cultuuromslag moeten bewerkstelligen. Tot op heden draait hun relatie nog te veel om ‘living apart together’.

⁴⁴ Deze scenario’s zijn geïnspireerd op: Stokkom, B. van & Brink, G. van den (2010). *De heerlijk en nieuwe wereld van lokale veiligheid: scenario’s politie en burgerschap 2020*. Apeldoorn: Politieacademie.