

Bescherm boa's tegen pleidooien voor strenge ordehandhaving en geweldsmiddelen

Dr. Ronald van Steden, Vrije Universiteit Amsterdam

Voor u ligt een notitie ten behoeve van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid die op 7 maart 2019 een rondetafelgesprek over buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) organiseert. De focus van deze notitie ligt op gemeentelijke handhavers, omdat zij steeds vaker in het straatbeeld opduiken én er over hen de meeste controverse bestaat. [Critici](#) spreken zelfs over de opkomst van een nieuwe, versnipperde gemeentepolitie, terwijl de nationale politie er juist op is opgericht om tot een effectief en efficiënt functionerend landelijk korps te komen.

'Wie betaalt, bepaalt'

Gemeentelijke handhavers (boa's) hebben een snelle professionalisering doorgemaakt. De geschiedenis van stadswachten zonder bijzondere bevoegdheden ligt inmiddels ver achter ons. Tegenwoordig kunnen handhavers verbaliserend optreden tegen allerlei overtredingen (waaronder fout parkeren, wildplassen en afval laten slingeren) en wordt er in [Rotterdam](#) een proef gedaan met het uitbreiden van hun taken naar boetes schrijven voor alcoholgebruik- of bezit en jongerenoverlast. Een belangrijke verklaring voor de opmars van dit type boa's is dat gemeenten te weinig zeggenschap over de nationale politie ervaren. Daarom willen burgermeesters, verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid, graag een eigen handhavingsdienst kunnen aansturen. Het [voorstel](#) van de Stichting Maatschappij en Veiligheid om gemeentelijke boa's bij de politie onder te brengen is politiek-bestuurlijk dan ook onhaalbaar. Zoals een [VNG-woordvoerder](#) het uitdrukt: 'als dat gebeurt, verliezen gemeenten elke sturing. Want wie betaalt, bepaalt. [...] De boa's en de politie zijn complementair aan elkaar'.

Verschillen tussen gemeenten

Twee empirische onderzoeken naar gemeentelijke handhavers constateren verschillen in de organisatie, het onderwijs en geweldsmiddelen ([Bervoets 2013](#); [Van Steden 2012](#)). Zo zijn handhavers in verscheidende gemeenten onderdeel van een grotere afdeling waarbinnen bijvoorbeeld bouwbeheer en milieuzaken vallen, maar het komt ook voor dat zij een geïsoleerde afdeling vormen. Alle gemeentelijke boa's moeten dezelfde basisopleiding hebben afgerond. Daarnaast bieden gemeenten handhavers aanvullende cursussen en trainingen via een levendig (commercieel) aanbod. Voorts leggen kleinere gemeenten relatief veel nadruk op contact met het publiek, terwijl grotere gemeenten voor een stoerdere aanpak kiezen. In een aantal van de laatstgenoemde gemeenten draagt het boa-team handboeien – een punt dat onder handhavers zelf gevoelig ligt. Niet iedereen vindt dat nodig. Desondanks eisen [boa's in Amsterdam](#) een wapenstok, pepperspray en een *bodycam*. Alleen het laatst genoemde middel wordt nu aan hun uitrusting toegevoegd.

Geweld, saaiheid en vrijheid

In 2018 stelde vakbond [BOA-ACP](#) dat 'een op de drie boa's met zwaar geweld te maken heeft' – een serieus signaal dat mede ten grondslag ligt aan de acties van Amsterdamse handhavers die de escalatie en onveiligheid beu zijn: 'het is wachten op de eerste dode'. In schril contrast met dit beeld staan drie onafhankelijke studies waarin onderzoekers intensief met gemeentelijke handhavers (onder meer in Amsterdam) zijn opgetrokken en daarbij constateren dat er een zekere 'saaiheid' in hun werk zit ([Bervoets 2013](#); [Van Steden & Bron 2012](#); [Terpstra 2012](#)). Er gebeurde eigenlijk niet zoveel. Fysiek geweld was niet aan de orde, handhavers schreven vrij weinig bekeuringen uit, laat staan dat zij veelvuldig iemand aanhielden, en zij genoten de nodige vrijheid. Wachten, doelloos rondlopen, -fietsen of -rijden en 'zoeken naar werk' op straat kwamen geregeld voor en in die zin zijn er parallellen te trekken met surveillerende politie. Tevens bekritiseerde de [Rotterdamse Rekenkamer](#) gemeentelijke handhavers voor te veel vrijheid in hun handelen. De wijze waarop handhavers 'hun

discretionaire bevoegdheid uitoefenen leidt tot ongelijke behandeling in vergelijkbare situaties'. Oorzaken voor onvolkomenheden in het optreden werden onder meer gezocht in onduidelijke werkinstructies, onvoldoende begeleiding en een opleiding die te weinig oog heeft voor communicatieve vaardigheden.

Imago en kwaliteit

Uit twee aparte publicaties komt naar voren dat burgers geen uitgesproken opvatting over het imago van gemeentelijke handhavers hebben ([Bervoets & Rovers 2016](#); [Van Steden & Roelofs 2010](#)). Zij zijn positief over hun herkenbaarheid en uitstraling, maar vinden de boa's niet altijd even zichtbaar. Dit is een genuanceerd beeld vergeleken met de veronderstelde slechte reputatie van boa's die samenhangt met hun achtergrond van langdurig werkloze stadswacht. Hoewel er situaties voorkwamen van een geringschattende houding tegenover handhavers en enkele burgers een 'kort lontje' hadden, vonden onderzoekers ook hier dat straatcontacten over het algemeen 'probleemloos' verliepen. Tegelijk bracht de [Amsterdamse Rekenkamer](#) naar buiten dat 'handhaving nog onvoldoende bijdraagt aan het verminderen van sociale overlast' in de stad: (1) politieke ambities en verwachtingen zijn te hoog, (2) in de samenwerking met partners (zoals de politie) ontbreekt structuur, en (3) boa's zijn niet voldoende opgeleid voor de problematiek die ze moeten aanpakken. Het zou hen aan 'fingerspitzengefühl' ontbreken bij het benaderen van bijvoorbeeld jongeren, daklozen en verslaafden. Dat is stevige kritiek aan het adres van handhavers die actie voeren voor meer geweldsmiddelen.

Gemeentepolitie of niet?

De verhouding tussen gemeentelijke handhavers en de politie is niet vijandig – een [notitie](#) vanuit het korps spreekt over politie en boa's met, niet naast, elkaar in een gelijkwaardige samenwerking. Over het algemeen lijkt de korpsleiding pragmatisch met ontwikkelingen mee te bewegen, al begint het te wringen als het takenpakket en de bevoegdheden van handhavers zich nog verder uitbreiden. Uit dezelfde notitie: 'het leefbaarheids criterium als begrenzing voor boa-inzet blijft uitgangspunt', wat betekent dat 'het geweldsmonopolie [...] bij de politie [blijft]'. Hiermee rijst de vraag wie handhavers zelf willen zijn en wat hun eigen identiteit is. Met de nadruk op een stevige uitstraling en wetshandhaving bewegen gemeentelijke boa's zich richting politie. De [VNG](#) stelt dat handhavers over geweldsmiddelen zouden moeten kunnen beschikken 'vóórdat het kwaad is geschied'. Toch gaat de onwillekeurige associatie tussen 'handhaving' en 'politie' beperkt op. Ten eerste draait politiewerk slechts ten dele om handhaving. Vaker proberen agenten de vrede te bewaren, hulp te verlenen en urgente problemen op te lossen ([Van Dijk 2017](#)). Ten tweede valt op dat de boa's zichzelf niet zelden als dienstverlenend profileren, met behoud van enige handhavende bevoegdheden ([Bervoets & Rovers 2016](#); [Van Steden & Bron 2012](#)). Zij zien zichzelf als het gezicht van de gemeente, kunnen een verbinding leggen met andere gemeentelijke domeinen (denk aan vuilnisophaal of maatschappelijke ondersteuning) en hebben baat bij een goede verstandhouding met burgers. Dit wijst erop dat het verstandig is, en tevens van politiek-bestuurlijke realiteitszin getuigd, om de straffende connotatie van de term 'handhaving' te verbreden en te verzachten. Dat doet zowel recht aan de alledaagse praktijken als aan de persoonlijke voorkeuren van veel gemeentelijke boa's. Bovendien scheelt deze beleidsverschuiving waarschijnlijk onnodige geweldspiralen. En boa's die zich toch binnen notoir agressieve omgevingen, zoals het nachtleven, moeten bewegen, horen daar simpelweg niet thuis.