

Stadshandhavers
**Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare
ruimte**

Samenvatting

Bas van Stokkom & Pim Foekens

december 2015

Vaksectie Strafrecht & Criminologie
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Radboud Universiteit Nijmegen

Gemeentelijke handhavers – de boa's – bepalen voor een steeds groter deel het beeld van handhaving op straat. De politie is vaak minder goed zichtbaar. Over langere termijn heeft zich een aanzienlijke verschuiving voltrokken waarbij veiligheidszorg in de openbare ruimte niet langer het exclusieve domein is van de politie. Terwijl de regering in 1993 nog van mening was dat politieursveillanten het preventieve toezicht op straat zouden moeten verrichten, wordt in de toelichting op de BOA-circulaire 2013 geconstateerd dat de politie zich meer gaat richten op kerntaken en dat de gemeente daarmee de mogelijkheid krijgt om toezicht- en handhavingstaken zelf op te pakken. Daarbij speelt tevens de verdere schaalvergroting van de politieorganisatie (vorming Nationale Politie) en een verdere terugtrek van de politie uit het alledaagse surveillancewerk.

Sommige gemeenten zijn ontevreden over de terugtrekkende beweging van de politie. Andere gemeenten hebben moeite met het beperkte pakket van bevoegdheden van boa's en met de beperkte mogelijkheden om integraal toezicht te houden. De alledaagse samenwerking tussen politie en boa's wordt vaak gekenmerkt door een gebrekkige coördinatie. De formule van operationele regie van de politie over gemeentelijke toezichthouders en handhavers brengt veel onduidelijkheden met zich mee. Ook de bevoegdheden en werkvelden van boa's worden vaak als onduidelijk ervaren. Om al deze redenen is het zinvol nader te reflecteren op een toekomstbestendige inrichting van de handhaving van de openbare ruimte.

Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek beoogt bouwstenen aan te reiken voor een weloverwogen inrichting van handhaving in de openbare ruimte en de plaats van de operationele regie daarin. Om betekenisvolle kennis over die inrichting te verzamelen zijn in het eerste deel van dit rapport enkele ontwikkelingen met betrekking tot het handhavingswerk, de samenwerking tussen de politie en gemeentelijke handhavers, en de uitoefening van de operationele regie nader onderzocht. De focus is vooral gericht op de knelpunten die zich bij die samenwerking voor kunnen doen.

In het tweede deel wordt door middel van twee scenario's – een politieel scenario en een 'duale regie'-scenario – nagegaan hoe vorm kan worden gegeven aan de toekomstige inrichting van handhaving in de openbare ruimte, alsmede enkele belangrijke randvoorwaarden die daarmee samenhangen. In het politieke scenario worden boa's (domein 1) overgeheveld naar de politie en als politieursveillant aangesteld. De politie verkrijgt aldus het monopolie over handhaving in de openbare ruimte. In het 'duale regie' scenario nemen zowel politie als gemeente de operationele regie op zich, ieder op een eigen domein (respectievelijk veiligheid en leefbaarheid). Er is een ruimer bereik van bevoegdheden voor boa's voorzien. Het scenario biedt ruimte voor een uit de kluiten gewassen gemeentelijke handhavingorganisatie.

De centrale vraag van het onderzoek luidt: *Welke ontwikkelingen doen zich voor met betrekking tot (de operationele regie van) handhaving in de openbare ruimte en welke oplossingsrichtingen zijn denkbaar voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving in de openbare ruimte?*

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke taken verrichten handhavers in de openbare ruimte en welke ontwikkelingen hebben zich daarbij voor gedaan?
2. Hoe wordt samengewerkt tussen handhavers en politie, welke knelpunten doen zich daarbij voor en welke verbeteringen worden wenselijk geacht?
3. Welke kansen en risico's brengen de twee scenario's met zich mee?

4. Aan welke randvoorwaarden zou moeten worden voldaan voor een coherente inrichting van handhaving in de openbare ruimte?

Casusselectie

Om de eerste twee onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden en een goed beeld te krijgen van de regio-gerelateerde problemen, zijn een drietal casussen geselecteerd die veel variëteit waarborgen. Bij de selectie van casussen hebben twee factoren de doorslag gegeven. Ten eerste gaat het om (deel)gemeenten / basisteams met een flinke leefbaarheids- en veiligheidsproblematiek waar relatief veel handhavers worden ingezet en zich bij gevolg ook coördinatieproblemen tussen politie en gemeentelijke handhavers kunnen voordoen. Ten tweede zijn gemeenten geselecteerd waar gekozen is voor specifieke inzet van handhavers op straat of waar gekozen is voor een specifieke vorm van samenwerking. De volgende (deel)gemeenten zijn geselecteerd: Den Haag-Centrum, Amsterdam-Centrum en Ede.

Methoden van onderzoek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn uiteenlopende onderzoeksmethoden gebruikt. Veruit de meeste informatie is verkregen door middel van semigestructureerde interviews. In totaal is met 32 respondenten uit politie- en gemeentelijke organisaties gesproken. In het kader van onderzoeksvragen 3 en 4 hebben daarnaast ook (online)focusgroep-gesprekken plaatsgevonden. In dat kader zijn twee vignetten aan de respondenten (zowel geïnterviewde personen als (online) focusgroep deelnemers) voorgelegd, waarin de twee scenario's zijn toegelicht. De respondenten is gevraagd daarop te reflecteren en hun visie op de kansen en risico's van de twee scenario's te verwoorden.

Bevindingen eerste deel

Inzet, taken en professionaliteit van handhavers

In alle drie de gemeenten is duidelijk geworden dat de betreffende handhavingsorganisaties de afgelopen jaren een verdere professionalisering hebben doorgemaakt. In Ede zijn alle handhavers qua niveau, opleiding en training min of meer gelijk aan elkaar. In het centrum van Amsterdam en in Ede doen de handhavers veel politieachtig werk (veiligheid en openbare orde). In Den Haag dienen handhavers zich voornamelijk te beperken tot leefbaarheidstaken; volgens sommigen worden ze 'klein' gehouden en niet altijd naar hun mogelijkheden ingezet.

De operationele regie

In de drie gemeenten wordt – conform de selectie – uiteenlopend invulling gegeven aan de operationele regie. In Amsterdam is de aansturing van boa's in principe een gemeentelijke aangelegenheid. De metafoor van 'schuivende panelen' is daarbij leidend: gemeente en politie nemen afhankelijk van de problematiek en deskundigheid wisselend de operationele regie op zich. In de praktijk is het voor de politie echter moeilijk gestalte te geven aan die regie. In Den Haag is de operationele regie aan de politie toebedacht zoals in de Beleidsregels BOA is vermeld. De praktijk wijst echter uit dat de politie maar deels invloed heeft op de inzet van boa's en dat gemeentelijke aansturing bepalend blijft. Het commitment van de politie is dubbelzinnig: de regie is 'opgedrongen' en er is weinig grip op de agenda van de gemeente, maar niettemin is men bereid aan te sturen.

Binnen de wijkgerichte handhaving van Ede gaat veel aandacht uit naar preventie waarbij de operationele regie in handen is van de gemeente (zowel bij afdeling Toezicht als bij de wijkregisseur van gemeente). In alle drie de gemeenten lijkt de politie in de praktijk niet over veel operationele regie te beschikken. De gemeenten hebben veelal zelf het heft in handen en bepalen waarop handhavers dagelijks worden ingezet. De operationele regie door de politie zoals verwoord in de Beleidsregels BOA is in de praktijk moeilijk waar te maken en roept vaak kritiek op. De meeste respondenten menen dat de politie vanuit organisatorisch en financieel oogpunt niet de operationele regie behoort te hebben.

Samenwerking tussen politie en gemeente

In Den Haag lijkt de politie de samenwerking vooral als ‘gedwongen’ te ervaren en wil zij niet verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten van de handhavingsteams. Boa’s moeten daar in feite twee heren dienen. Net als in Den Haag zijn politiecoördinatoren in Amsterdam soms geïrriteerd dat zij weinig greep hebben op de inzet van boa’s. In Ede wordt veel meer vrijwillig ingestemd met samenwerking. De samenwerking in Ede laat zien dat het vaak aankomt op een goede manier van communiceren en onderhouden van persoonlijke contacten.

Op organisatorisch niveau valt op dat er met name in Amsterdam en Den Haag kritiek is op het ontbreken van de juiste randvoorwaarden voor samenwerking. In Amsterdam gaat het om knelpunten wat betreft planning en capaciteit en in Den Haag om de invulling van het veiligheidsoverleg op tactisch niveau. Afdeling Toezicht in Ede is er wel in geslaagd aan die randvoorwaarden voor samenwerking te voldoen. In Ede werken wijkagenten binnen de vier wijkclusters samen met boa’s en andere professionals, ook zorg- en welzijnsprofessionals. Die wijkgerichte samenwerking is vooral het resultaat van het assertieve optreden van de burgemeester.

Knelpunten ten aanzien van informatie-uitwisseling

Veel knelpunten ten aanzien van de samenwerking komen voort uit het landelijke politiebeleid voor wat betreft informatie-uitwisseling. Strengere wetgeving in het kader van de Wet Politiegegevens (WPG) wordt hierbij vooral genoemd als de ‘boosdoener’. Boa’s hebben hierdoor geen toegang meer tot het noodhulpkanaal. Door nagenoeg alle respondenten van zowel gemeente als politie wordt dit als belemmering in de samenwerking ervaren.

Het belang van deskundigheid en professionele vaardigheden

Politiemensen wijzen er regelmatig op dat boa’s niet professioneel genoeg optreden en dat zij ‘weinig kunnen’. Ook het feit dat zij boa’s te hulp moeten schieten, draagt wel eens bij aan het beeld van een niet volwaardige beroepsgroep. Nog altijd zit dat imago boa’s in de weg. Van belang is daarom, zoals in de Amsterdamse handhavingsteams gebeurt, om allereerst elkaar te hulp te schieten als dat nodig is, en als het echt niet anders kan de hulp van de politie in te roepen.

Nog belangrijker is om de deskundigheid en competenties van boa’s op orde te hebben. Waar dat het geval is zoals in Ede (kennis over jeugd, drank en horeca, milieu en wijk) zien politiemensen boa’s als gelijkwaardige partners en zijn ze bereid tot samenwerking. Zij hebben ook minder weerstand of reserve – zie de opvattingen van de politiemensen in Ede – om boa’s toe te laten tot briefings en het eigen registratiesysteem. Ook in Amsterdam lijkt de politie positiever over boa’s te spreken als zij over professionele vaardigheden en deskundigheid beschikken.

Bevindingen tweede deel

De onderzoeksbevindingen met betrekking tot de scenario's, geven aan dat er uiteenlopend wordt gedacht over de mogelijke inrichting van handhaving. Veel kwesties zoals het gewenste pakket van taken en bevoegdheden liggen gevoelig. Soms verwoorden respondenten visies die behoorlijk afwijken van de uitgangspunten van het bestaande boa-stelsel zoals een algemene opsporingsbevoegdheid voor boa's en afschaffing van direct toezichthouderschap van de politie. Toch springen er een aantal visies uit waarover min of meer consensus bestaat en waaraan de respondenten veel belang hechten.

Politiële scenario

Binnen het politiële scenario heeft de politie het monopolie over handhaving in de openbare ruimte. Veel respondenten wijzen erop dat dit scenario bedrijfsmatige voordelen heeft en zijn van mening dat het een eenduidiger beeld schept naar het publiek. De geloofwaardigheid van de politie zou aldus versterkt kunnen worden. Anderzijds brengt dit scenario veel risico's met zich mee. Alle respondenten denken dat de politie vooral (en nog meer) aandacht aan veiligheid zal gaan besteden (wat ten koste gaat van de leefbaarheid). Bovendien verliest de gemeente aan zeggenschap en grip: ze heeft minder controle op de leefbaarheidsstaken. De burgemeester komt verder op afstand te staan. Het politiële scenario biedt volgens sommige respondenten geen oplossing voor informatie-uitwisseling. Er blijven afstemmingsproblemen, zowel politie-intern als -extern; er zijn immers meerdere belanghebbenden in het veiligheidsveld waarvan de politie afhankelijk blijft.

Hoewel het politiële scenario door sommige politiemensen wenselijk wordt geacht, lijkt het niet meer haalbaar te zijn. De politie heeft meer en meer afstand genomen van handhaving in de openbare ruimte. De politiële handhavingstaken in de openbare ruimte zijn behoorlijk uitgedaald. De oriëntatie op de zogenaamde kerntaken staat het niet toe om de handhaving van de openbare ruimte in al zijn facetten er weer bij te nemen. Bovendien ontbreekt het politiemensen aan animo voor toezichthoudende taken: de meesten hebben meer affiniteit met meldingen rijden, criminaliteitsbestrijding en opsporing. Veel politiemedewerkers zouden het liefst helemaal verlost zijn van handhavingswerk op straat. Niettemin, een andere groep politiemensen – vooral in de uitvoering – voelt het opgeven van politieursurveillanten als een gemis. Zij betreuren het dat ze te maken hebben met omslachtige overlegvormen met gemeentelijke handhavers en dat ze minder greep hebben op handhavingsprioriteiten.

Scenario duale regie

Verreweg de meeste respondenten geven de voorkeur aan het tweede scenario waarin gemeentelijke handhaving een robuuste rol is toegedacht. De respondenten zijn het er over eens dat de aanpak van leefbaarheid primair bij de gemeente thuishoort. Die aanpak sluit ook aan op het integrale veiligheidsbeleid en de bredere lokale veiligheidszorg. Velen menen dat de gemeente niet kan en mag worden gepasseerd bij de aanpak van leefbaarheid. Zonder gemeentelijke handhaving in de openbare ruimte komt het beleid rondom 'schoon en heel' niet uit de verf. Bovendien, boa's doen wat het gemeentebestuur van belang acht. Veel respondenten wijzen erop dat de afstemmings- en coördinatieproblemen die zich binnen dit scenario voordoen, vermoedelijk niet groter zijn dan in het politiële scenario. In dat laatste scenario blijft de politie immers ook aangewezen op informatie van en afspraken met externe (vooral gemeentelijke) partners.

Bij alle respondenten heerst (in meer of mindere mate) onvrede over het verwarrende pakket aan bevoegdheden dat boa's is toebedeeld. De meeste respondenten – ook van de politie – vinden een meer coherent en breder bereik van bevoegdheden gewenst, de aanpak van verkeersovertredingen inclusief. Wel plaatsen politierespondenten vraagtekens bij opgerekte geweldsbevoegdheden voor boa's. Sommigen zijn bevreesd voor het opdoemen van een gemeentelijke 'politiemacht'.

Voor wat betreft het directe toezicht op de (kwaliteit van functioneren van de) boa-beroepsgroep lopen de meningen sterk uiteen. Sommigen spreken over belangenverstrengeling en menen dat deze toezichtfunctie beter elders kan worden ondergebracht, anderen vinden de politie vanwege haar deskundigheid op gebied van opsporingsbevoegdheden de juiste toezichthouder voor de beroepsgroep.

Voor wat betreft de randvoorwaarden voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving komen uit het interviewmateriaal vier thema's naar voren: uniformiteit in opleiding en bevoegdheden, integraal handhaven, toegang tot BVH en toegang tot elkaars informatie. Die randvoorwaarden liggen – gezien de verdere ontwikkeling van de beroepsgroep – voor de hand. De meeste geïnterviewde politiemensen onderschrijven die randvoorwaarden, ook als het gaat om het toegang verlenen tot BVH. Sommige politierespondenten verwijzen daarbij naar artikel 10 van de Politiewet: alle ambtenaren met politietaken verlenen elkaar zoveel mogelijk de gevraagde medewerking. Ook integraal handhaven wordt door de meeste politierespondenten toegejuicht: de verwarrende domeinindelingen zijn een sta in de weg voor effectief handhaven.

Conclusies

Afgaande op ontwikkelingen in Amsterdam en Ede is de gemeentelijke handhaving volwassen geworden. Boa's zijn deskundiger en competent. Politie en gemeenten zijn steeds meer elkaars partner in handhaving. De onderzochte gemeenten, ook Den Haag, nemen handhaving in de openbare ruimte steeds serieuzer.

In alle drie de gemeenten lijkt de politie in de praktijk niet veel operationele regie uit te oefenen, ook niet in Den Haag waar de operationele regie formeel aan de politie is toegedacht. De operationele regie door de politie zoals verwoord in de Beleidsregels BOA is in de praktijk dus moeilijk waar te maken. De gemeenten hebben zelf het heft in handen en bepalen waarop handhavers dagelijks worden ingezet. Dat is ook logisch omdat de gemeenten de lokale veiligheidsprogrammering bepalen.

Geconcludeerd kan worden dat het toebedelen van de operationele regie aan de politie niet weerspiegelt wat er in de praktijk plaatsvindt. De moeilijkheden en spanningen in Den Haag laten zien dat die regie niet aansluit op de zelfstandige rol van gemeentelijke handhavingsdiensten.

De samenwerking in Ede maakt duidelijk dat een goede manier van communiceren en onderhouden van persoonlijke contacten de doorslag geven. Deze elementen lijken belangrijker te zijn voor de samenwerking dan welke vorm van formele regie dan ook. Voor de toekomst kan Ede als voorbeeld fungeren: een wijkgerichte samenwerking onder coördinatie van de gemeente waarin boa's en wijkagenten eenzelfde geografisch gebied bestrijken. Die wijkgerichte samenwerking is mede het resultaat van het actieve optreden van de burgemeester. De burgemeester kan dus een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van een wijkgerichte politieke taakstelling, inclusief preventie van overlast.

Verder kan geconcludeerd worden dat deskundigheid en competentie van boa's van groot belang zijn. Ze vormen voor politiemensen een signaal om in samenwerking te investeren en

lijken de gelijkwaardigheid tussen boa's en politiemensen te bevorderen. Tenslotte vormt de gebrekkige informatie-uitwisseling een belangrijk knelpunt.

Hoewel sommige politiemensen samenwerking met politieursveillanten prefereren boven boa's, kunnen we concluderen dat het politiestenario niet meer haalbaar is. Handhaving van de kleine norm heeft bij de politie nauwelijks nog prioriteit. De focus op de zogenaamde kerntaken sluit een heroriëntatie op overlast en veelvoorkomende ergernissen uit.

Binnen het scenario duale regie bestaat consensus over een tweetal onderwerpen: ten eerste dat de prioritering van problemen rondom overlast en veelvoorkomende ergernissen (en democratische verantwoording daarvan) in principe bij de gemeente behoort; ook de aanpak daarvan hoort bij de gemeente. Ten tweede dat een meer coherent en ruimer bereik van bevoegdheden voor boa's gewenst is. Dat betekent overigens wel dat er een grotere druk op de gemeente en de politie komt om afspraken te maken over de wijze waarop in de openbare ruimte wordt samengewerkt.

Geconcludeerd kan worden dat een steviger opererende gemeentelijke handhavingsdienst binnen een duaal scenario op veel instemming kan rekenen. Het lijkt logisch om dat scenario in de toekomst meer profiel te geven en er ruimer in te investeren.

In de huidige Beleidsregels BOA's worden boa's in sommige opzichten als 'tweederangs' handhavers beschreven. De Beleidsregels schetsen geen reëel beeld van wat boa's doen, vooral door te suggereren dat zij enkel op leefbaarheid zijn gericht. Erkend moet worden dat zij (ook, en juist) taken op het gebied van openbare orde en veiligheid op zich nemen en dat zij over een coherent geheel en een groter bereik van bevoegdheden dienen te beschikken.