

De rol van boa's in handhaving en leefbaarheid binnen het publieke domein

René Veenstra en Gijs Huitsing,
in opdracht van het Bestuursdepartement Justitie & Veiligheid

Groningen, 2024

Inleiding

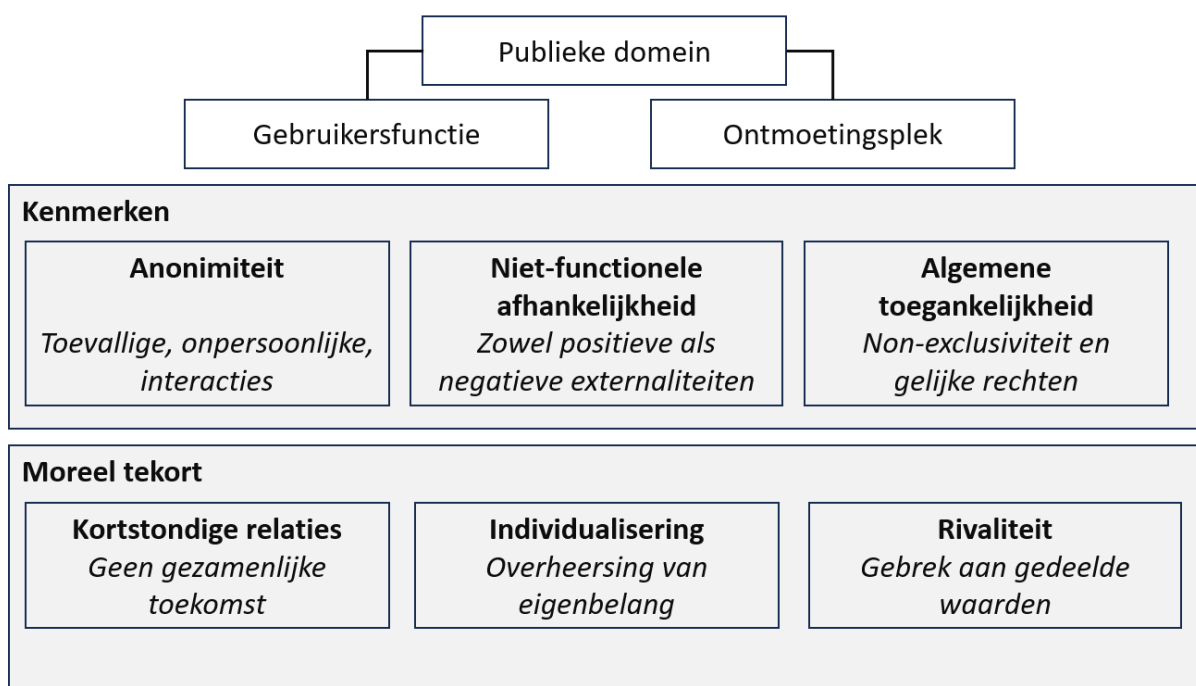
Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) beschermen het algemeen belang in het publieke domein. Ze vervullen uiteenlopende taken op het gebied van leefbaarheid, handhaving en veiligheid. Voorbeelden zijn het bevorderen van veiligheid in openbare ruimtes, het aanspreken van jongerengroepen bij overlast, en handhaving van regels zoals foutparkeren, bellen op de fiets, of fietsen in een voetgangerszone. Dit essay verkent hoe het boa-stelsel in het publieke domein ingericht zou moeten zijn. In deel 1 worden het publieke domein en de bijbehorende kenmerken beschreven. Daarnaast wordt uitgelegd hoe gedrag in het publieke domein wordt gereguleerd en hoe dit wordt bedreigd door morele tekorten. Figuur 1 biedt een samenvatting van deze bespreking.

De taak van boa's balanceert tussen twee uitersten: repressieve handhaving en het vergroten van leefbaarheid door preventief optreden. In een toekomstbestendig boa-bestel is een aanpak waarin beide aspecten worden gecombineerd essentieel. Deel 2 beschrijft hoe boa's actief kunnen bijdragen aan leefbaarheid door een proactieve en verbindende rol binnen een gemeente te vervullen. Door gemeenschappelijke waarden en sociale cohesie te bevorderen, kunnen zij het functioneren van het publieke domein verbeteren, met een sterke nadruk op preventie.

Door boa's in te zetten op leefbaarheid, handhaving en veiligheid, kan de politie zich beter concentreren op haar kerntaken: openbare orde, opsporing en veiligheid. Dit is noodzakelijk, aangezien bewaking en beveiliging steeds meer capaciteit van de politie vragen, terwijl zij ook te maken heeft met complexe uitdagingen zoals cybercriminaliteit, ondermijning en georganiseerde misdaad. Deel 3 bespreekt daarom wat nodig is om boa's effectief samen te laten werken met de politie in de handhaving van formele regels, met een focus op toezicht en

het aanpakken van kleine overtredingen. Deel 4 gaat over het belang van goed opgeleide boa's, die beschikken over de juiste training, middelen en bevoegdheden om effectief te kunnen optreden in het publieke domein. Het benadrukt daarnaast het tekort aan boa's, de noodzaak voor werkzekerheid en carrièremogelijkheden, en het belang van een goed opgeleide instroom via het middelbaar beroepsonderwijs om de capaciteits- en kwaliteitsuitdagingen aan te pakken.

Figuur 1. Kenmerken van en morele tekorten in het publieke domein



Deel 1: Het publieke domein

In het dagelijks taalgebruik wordt het publieke domein vaak omschreven als “de wereld buiten de voordeur.” Het omvat toegankelijke ruimtes zoals de straat, winkelcentra, uitgaansgebieden en parken. In deze openbare ruimtes worden mensen geconfronteerd met het gedrag van anderen en hier moeten ze mee omgaan.

Het publieke domein heeft een gebruikersfunctie (Levy & Veenstra, 2023). Het publieke domein is essentieel voor het verkrijgen van diensten en goederen, zoals boodschappen doen of reizen van en naar het werk. In dit opzicht fungeert

het publieke domein als een faciliterende omgeving. Voor sommigen vormt het publieke domein ook een belangrijke ontmoetingsplek voor sociale interactie en gezamenlijke activiteiten, wat bijdraagt aan identiteitsvorming (Burgers & Oosterman, 1992). Jongeren treffen elkaar bijvoorbeeld op hangplekken, drinken samen of spelen voetbal op een wijkveldje.

Kenmerken. Het publieke domein onderscheidt zich van het persoonlijke domein door een aantal kenmerken. Een belangrijk kenmerk is dat relaties in het publieke domein meestal anoniem zijn (Dijkstra & Miedema, 2006). In omgevingen zoals een winkelstraat, fietspad of park ontmoeten mensen elkaar, maar deze ontmoetingen zijn vaak onpersoonlijk. Toevallige interacties verlopen soepel zolang iedereen zich respectvol en verantwoordelijk gedraagt, wat een basis van zelfregulatie en moreel bewustzijn vereist.

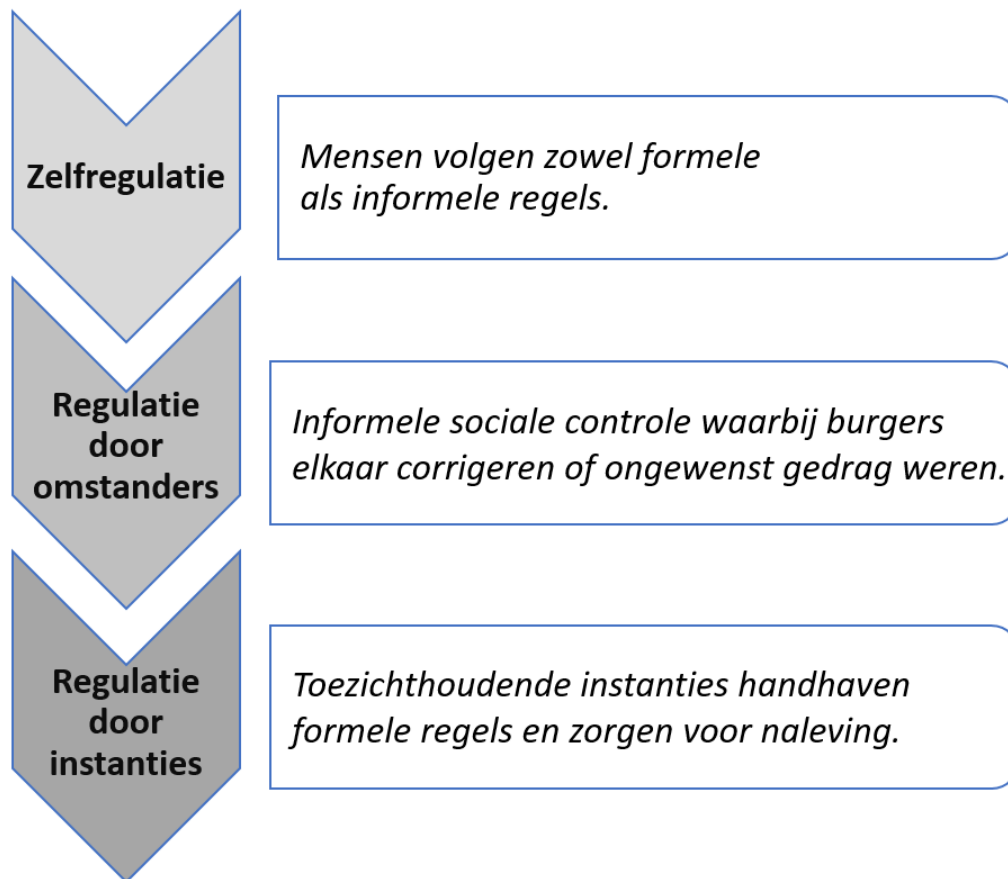
Een tweede kenmerk van relaties in het publieke domein is de niet-functionele afhankelijkheid, die zich uit in externaliteiten (Dijkstra & Miedema, 2006). Dit houdt in dat mensen in het publieke domein van elkaar afhankelijk zijn, maar deze afhankelijkheid is meer een gegeven dan een bewuste noodzaak. De externaliteiten die hieruit voortvloeien kunnen positief zijn, zoals een praatje met anderen, de gezellige drukte bij een evenement, of de sfeer van een vol stadion tijdens een sportwedstrijd. Vaak ontbreekt deze positieve afhankelijkheid echter, zoals in situaties in het verkeer, tijdens het winkelen of in de natuur. In zulke gevallen ervaren we eerder hinder van anderen, zoals een bezette parkeerplaats, luidruchtig telefoneren of geluidsoverlast.

Een derde kenmerk van het publieke domein is de algemene toegankelijkheid: het is in principe open voor iedereen, en uitsluiting is niet mogelijk (Lofland, 1989), behalve via een gebiedsverbod. Het gebruik ervan kent echter rivaliteit. Wanneer iemand op Koningsdag een plek bezet om spullen te verkopen, kan een ander die ruimte niet meer gebruiken. Evenzo raken parkeerplaatsen vol, waardoor automobilisten moeten wachten op een vrije plek. Op een warme zomeravond, wanneer iedereen buiten zit of met open ramen slaapt, kan luid praten of muziek voor velen als overlast worden ervaren. Door de toenemende intensiteit van het gebruik neemt de druk op het publieke domein toe. Deze schaarste wordt aangeduid als een materieel tekort.

De algemene toegankelijkheid wordt verder gekarakteriseerd door het ontbreken van hiërarchische structuren, waardoor een natuurlijk reguleringsprincipe ontbreekt. Alle burgers hebben formeel gelijke rechten op

toegang tot het publieke domein. Het publieke domein is een ruimte waarin iedereen gelijk is, zonder dat status of vermogen voorrang geeft (Dijkstra & Miedema, 2006).

Figuur 2. Drie niveaus van gedragsregulering in het publieke domein



Gedragsregulering. Om het publieke domein goed te laten functioneren, is regulering van gedrag noodzakelijk, zie Figuur 2. Dit kan in eerste instantie door zelfregulatie, waarbij mensen zich houden aan zowel formele als informele regels. Informele regels in het publieke domein helpen mensen om op het gedrag van anderen te anticiperen. Een voorbeeld van een informele regel is het aansluiten achteraan in de rij, iets waar de meeste mensen vanzelfsprekend aan voldoen.

Een tweede manier van gedragsregulering is de mogelijkheid voor burgers om andere gebruikers te corrigeren of zelfs te weren wanneer zij hinderlijk gedrag vertonen, zoals asociaal of storend gedrag. Deze informele sociale controle tussen burgers speelt een belangrijke rol bij het naleven van zowel informele als formele regels.

Ten derde zijn er toezichthoudende instanties, zoals boa's, de politie en beveiligingsdiensten, die zich voornamelijk richten op het handhaven van de formele regels, zoals vastgelegd in het strafrecht en ordeningsvoorschriften.

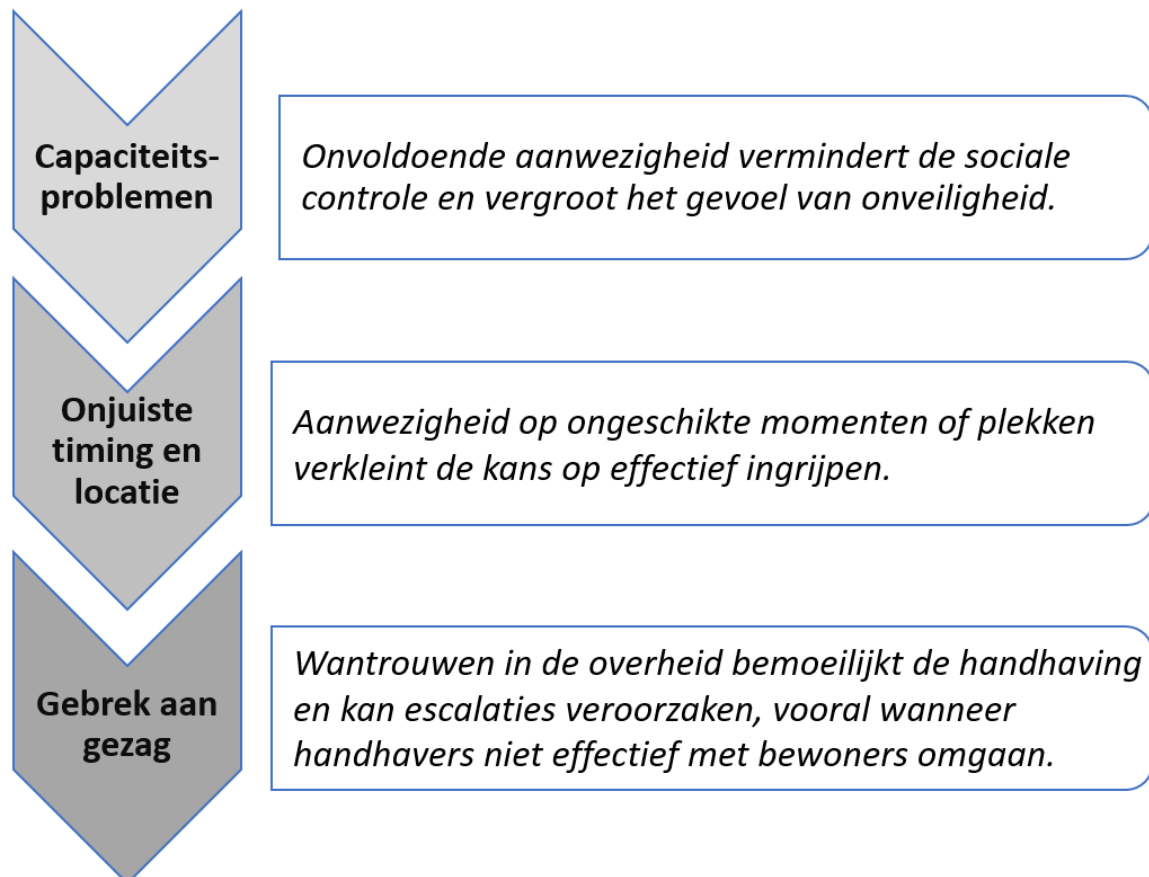
Bedreigingen. Alle drie de niveaus van gedragsregulering kunnen in meer of mindere mate aanwezig zijn. Zelfregulatie in het publieke domein komt echter onder druk te staan wanneer er een moreel tekort ontstaat. Dit morele tekort kan ontstaan doordat mensen in het publieke domein geen "schaduw van de toekomst" ervaren. Door de anonimiteit en de kortstondigheid van de relaties denken ze dat ze weinig te verliezen hebben als ze het eigenbelang boven het algemeen belang stellen. In het publieke domein ontbreken belangrijke voorwaarden voor het ontwikkelen van langdurige, wederkerige afhankelijkheidsrelaties, zoals herhaalde ontmoetingen. Hierdoor worden contacten vaak gezien vanuit competitie en eigenbelang, wat in contrast staat met persoonlijke relaties, waarin mensen bereid zijn zich in de ander te verdiepen.

De anonimiteit en het gebrek aan een gedeelde toekomst belemmeren ook informele sociale controle. Een correctie van een onbekende heeft vaak minder effect dan die van iemand met wie een nauwe band bestaat. Door de algemene toegankelijkheid van het publieke domein ontbreken selectiemechanismen zoals in privéruimten, waar ongewenste bezoekers geweerd kunnen worden. Zonder de mogelijkheid om hinderlijke personen uit te sluiten, hebben mensen minder invloed op het gedrag van anderen. Dit zorgt ervoor dat mensen zich minder vrij voelen om elkaar aan te spreken, aangezien zulke correcties vaak weinig effect hebben en er geen directe consequenties zijn voor de persoon die storend gedrag vertoont (terwijl degene die het gedrag benoemt soms wél gevolgen ondervindt). Hierdoor ontstaat een beperking in de sociale controle en de handhaving van gedragsnormen in het publieke domein.

De morele tekorten in het publieke domein worden verder versterkt door maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering en culturele diversiteit. Individualisering bevordert een cultuur van afzijdigheid, waarbij mensen zich minder verantwoordelijk voelen voor anderen en de gemeenschap als geheel. Wanneer de nadruk ligt op persoonlijke vrijheid en eigen doelen, wordt het minder vanzelfsprekend om rekening te houden met de behoeften en belangen van anderen. In het publieke domein komen bovendien verschillende groepen samen, vaak zonder gedeelde waarden. Dit kan leiden tot conflicten tussen

eigenbelang en algemeen belang, wat bijdraagt aan maatschappelijke spanning (Komter e.a., 2000). Culturele diversiteit kan dit proces versterken doordat er minder gedeelde waarden en overtuigingen zijn, waardoor het lastiger wordt om een gezamenlijk gevoel van verantwoordelijkheid en medeleven op te bouwen.

Figuur 3. Factoren die de effectiviteit van toezicht belemmeren



Toezichthoudende instanties kunnen in hun effectiviteit worden beperkt door drie soorten tekorten, zoals weergegeven in Figuur 3. Ten eerste kampen toezichthoudende instanties met capaciteitsproblemen, waardoor ze onvoldoende aanwezig zijn in het publieke domein. Dit beperkt hun vermogen om tijdig in te grijpen bij overtredingen of ongewenst gedrag, waardoor een vacuüm ontstaat waarin normafwijkend gedrag ongestoord kan plaatsvinden. Dit ondermijnt de sociale controle en biedt ruimte voor nieuwe overtredingen, overlast of criminaliteit. Bovendien versterkt de zichtbare afwezigheid van deze instanties het gevoel van onveiligheid onder burgers.

Daarnaast kan de inzet van toezichthoudende instanties suboptimaal zijn wanneer ze actief zijn op momenten of locaties waar minder behoefte aan

toezicht is, terwijl ze ontbreken zij juist op cruciale momenten, zoals piekuren in het uitgaansleven, bij evenementen, of in gebieden met verhoogde sociale spanningen. Dit is vooral problematisch in de avonden en weekenden, wanneer de behoefte aan handhaving het grootst is. De effectiviteit van toezicht hangt dus af van de timing en locatie van de inzet. Een gebrek aan zichtbaarheid op de juiste momenten verkleint de kans op tijdig ingrijpen en effectief handhaven.

Tot slot is er het gebrek aan gezag, dat voortkomt uit wantrouwen in de overheid. Wanneer mensen het gezag van instanties zoals boa's of politie niet accepteren of afwijzen, wordt het handhaven van regels en normen in het publieke domein bemoeilijkt. Dit kan snel leiden tot discussies of escalaties, waardoor de handhaving onder druk komt te staan. Daarnaast spelen de persoonlijke competenties van handhavers een belangrijke rol; niet iedereen is geschikt om deze functie adequaat uit te voeren. Bijvoorbeeld bij jeugdboa's kan dit een beperking zijn, aangezien zij door hun handelen soms een averechts effect hebben op jongeren of jongerengroepen. Het kennen van de mensen en het juiste handelen is essentieel om escalaties te voorkomen en het gezag effectief te handhaven.

De materiële en morele tekorten in het publieke domein zijn nauw met elkaar verbonden en versterken elkaar vaak. Enerzijds vergroot een materieel tekort, zoals schaarste aan middelen of ruimte, het morele tekort. Wanneer middelen schaars zijn, zoals bij beperkte parkeerplaatsen, nemen eigenbelang en conflict toe, omdat mensen eerder geneigd zijn om in hun eigen voordeel te handelen, zonder rekening te houden met anderen. Dit vergroot de kans op overlast of verstoring van de orde. Anderzijds vraagt een materieel tekort, zoals drukte op evenementen of in uitgaansgebieden, juist om meer wederzijdse inschikkelijkheid en samenwerking tussen burgers. In deze situaties is het van belang dat toezichthoudende instanties effectief aanwezig zijn om de orde te handhaven en een veilige, respectvolle interactie tussen mensen te waarborgen. Formeel toezicht wordt dus cruciaal op momenten van drukte of schaarste, om balans te behouden en de leefbaarheid in het publieke domein te beschermen.

Deel 2: Handhaven begint bij het kennen van mensen

Boa's spelen een cruciale rol in het bevorderen van leefbaarheid door samen te werken met bewoners en initiatieven te ondersteunen die sociale cohesie

versterken, overlast verminderen en een veilige leefomgeving creëren. Als verbinders weten ze wat er speelt in buurten, signaleren ze problemen vroegtijdig en nemen ze het voortouw bij verbeteringen. Hun werkterrein ligt op straatniveau, bij bekende hotspots zoals hangplekken, waar ze groepen aanspreken, contact leggen en overlast in kaart brengen. Dit doen ze vanuit een benaderbare en vertrouwde houding, met de nadruk op persoonlijk contact in plaats van bewapening. Door ook informele gesprekken aan te gaan, bijvoorbeeld met jongeren of gezinnen, bouwen ze een band op die het makkelijker maakt om later problemen aan te pakken. Zo vormen boa's een geruststellende en ondersteunende kracht in de wijk.

Boa's vervullen een belangrijke signalerende rol door hun voortdurende aanwezigheid in de wijk. Zij zijn vaak de eersten die merken welke bewoners met problemen kampen of het risico lopen verkeerde keuzes te maken. Hun zichtbaarheid en betrokkenheid geven bewoners het gevoel gezien en gewaardeerd te worden, wat bijdraagt aan rust en veiligheid in de wijk. Daarnaast registreren boa's wat zij onderweg tegenkomen, waardoor zij waardevolle informatie leveren voor rapportages aan de gemeente. Met deze inzichten kunnen gerichte maatregelen worden genomen om wijkproblemen aan te pakken. Door samen te werken met politie en hulpverleners en toegankelijk te zijn voor bewoners, fungeren zij als een sociaal vangnet dat helpt problemen op te lossen en de leefbaarheid te verbeteren.

De opbrengst van deze aanpak is niet alleen een veiligere wijk, maar ook een hechtere gemeenschap. Door hun aanwezigheid en betrokkenheid creëren boa's een gedeelde toekomst en worden gemeenschappelijke waarden benadrukt, waardoor bewoners zich gehoord voelen en samenwerken om de leefbaarheid, handhaving en veiligheid in hun buurt te verbeteren.

Deel 3: De rol van boa's in lokaal bestuur

Boa's spelen een steeds prominentere rol in het lokale bestuur, vooral voor burgemeesters (Van Stokkom & Terpstra, 2021). Sinds de oprichting van de Nationale Politie in 2013 is de invloed van burgemeesters op agenten afgenomen, terwijl de politie kampt met capaciteitsproblemen en zich voornamelijk richt op openbare orde, opsporing en veiligheid. Hierdoor zijn de

ongeveer 26.000 boa's onmisbaar geworden voor het waarborgen van leefbaarheid, handhaving en veiligheid.

Op papier bestrijkt de politie een breed takenpakket, van het aanpakken van zware misdrijven tot kleinere overlastzaken zoals burenruzies en geluidsoverlast. Ondanks de inzet van wijk- en jeugdagenten ligt de nadruk vaak sterk op het handhaven van de openbare orde en het bestrijden van criminaliteit. Deze focus heeft de afstand tussen politie en burger vergroot en de bredere maatschappelijke rol van de politie ondermijnd (Van Stokkom & Terpstra, 2021). Om capaciteitsproblemen bij de politie te verlichten, wordt steeds vaker gekeken naar het herverdelen van taken, waarbij bepaalde verantwoordelijkheden worden overgedragen aan boa's.

Het is daarbij essentieel dat deze taakverschuiving zorgvuldig gebeurt. Politietaken kunnen niet zonder duidelijke omschrijving of bijbehorende bevoegdheden bij boa's worden neergelegd. Dit voorkomt onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, beschermt de effectiviteit van boa's en voorkomt verkeerde verwachtingen bij het publiek. Ook moet rekening worden gehouden met hun psychische belastbaarheid. In tegenstelling tot defensie, brandweer en politie, ondergaan boa's geen mentale keuringen, terwijl zij door politietekorten met zware situaties zoals ongelukken, suïcides en geweld kunnen worden geconfronteerd. Hoewel gemeenten achteraf ondersteuning bieden, ontbreekt vooraf controle op hun weerbaarheid, wat de vraag oproept of boa's hiervoor geschikt zijn.

Een helder en goed doordacht kader is essentieel om te bepalen welke taken bij de politie blijven en welke naar boa's worden overgeheveld. Hierbij moet rekening worden gehouden met de capaciteiten en bevoegdheden van boa's. Daarnaast is het essentieel om te blijven praten over de rol en betekenis van de politie in de samenleving. Hoewel de politie graag verbonden wil zijn met de gemeenschap, lukt het momenteel maar ten dele om wijkgericht te werken. Een herziening van de taakverdeling zorgt ervoor dat de politie mogelijk effectiever kan opereren door zich meer te richten op het handhaven van de openbare orde en het bestrijden van criminaliteit. Tegelijkertijd brengt dit het risico met zich mee dat de maatschappelijke verankering van de politie afneemt, wat ingrijpende gevolgen kan hebben voor haar identiteit en rol binnen de samenleving.

Deze herstructurering vereist nauwe samenwerking tussen politie,

gemeenten en andere betrokken partijen om een duidelijke en effectieve taakverdeling te waarborgen. Alleen zo kan een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden worden gerealiseerd, waarbij boa's optimaal bijdragen aan een leefbare en veilige samenleving zonder grijze gebieden waar niemand ingrijpt. Het waarborgen van effectieve samenwerking vraagt om gezamenlijke briefings en acties, een gedeeld bedrijfsvoeringssysteem met automatische informatie-uitwisseling en wederzijdse ondersteuning en respect.

Duidelijke afspraken over de rollen en verantwoordelijkheden van boa's en politie zijn essentieel om spanningen te verminderen en een geïntegreerde aanpak te bevorderen. Beide partijen moeten precies weten wat hun taken zijn en hoe ze elkaar kunnen versterken. Het uitgangspunt is samenwerking: "niet *naast* elkaar, maar *met* elkaar" (Van Hoorn e.a., 2018).

Een voorbeeld van de nauwe samenwerking tussen boa's en politie is een succesvolle praktijk in Rotterdam, waar intensieve afstemming heeft geleid tot een wederzijdse versterking van hun taken (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2023). Boa's kregen de ruimte om kleine overtredingen aan te pakken die overlast en ergernissen veroorzaakten, zoals het uitschrijven van boetes, optreden tegen hinderlijk gedrag, en het assisteren bij het aanhouden van winkeldieven. Deze afstemming voorkomt blinde vlekken in de handhaving, die ontstaan bij te beperkte bevoegdheden van boa's. Door eenvoudige overtredingen en kleine misdrijven aan boa's over te laten, kan de politie zich richten op zwaardere taken.

Lokale overheden behouden hierbij autonomie om het boa-beleid af te stemmen op de specifieke behoeften van hun gemeente. Hierdoor kunnen zij beter inspelen op lokale omstandigheden en culturele verschillen. Bovendien werken boa's effectiever wanneer hun taken aansluiten bij de specifieke gemeentelijke prioriteiten. Hierbij is het belangrijk dat gemeenten boa's met interpersoonlijke vaardigheden en meer levenservaring de ruimte geven om de leefbaarheid te vergroten door preventief op te treden, in plaats van hen voornamelijk in te zetten voor repressieve handhaving.

Deel 4: Het versterken van de rol van boa's in het publieke domein

Voor een toekomstbestendig stelsel is het essentieel dat boa's goed zijn opgeleid en over de juiste middelen en waarborgen beschikken. De mbo-

opleiding *Handhaver, Toezicht en Veiligheid* (HTV) biedt studenten een basis om onveilige situaties in het publieke domein aan te pakken. In twee tot drie jaar leren zij over handhaving, wet- en regelgeving, veiligheid en burgerschap. Praktijkvakken omvatten levensreddend handelen, zelfverdediging, leren omgaan met agressie, communicatie, conflicthantering en samenwerken. De meeste nieuwe boa's hebben deze mbo-opleiding afgerond, vergelijkbaar met het opleidingsniveau van politieagenten die na een tweejarige mbo-opleiding operationeel straatwerk verrichten.

Omdat boa's niet alleen repressief moeten handhaven, maar ook proactief moeten bijdragen aan leefbaarheid, is het belangrijk dat dit wordt weerspiegeld in de titel van de opleiding: *Handhaver, Leefbaarheid en Veiligheid*. De opleiding moet aandacht besteden aan sociale problematiek, het omgaan met mensen met een lichte verstandelijke beperking, interculturele communicatie en het tonen van begrip in complexe sociale situaties. Dit bereidt boa's voor om effectief en professioneel op te treden in diverse situaties en in sociale omgevingen met materiële en morele uitdagingen. Daarnaast is het cruciaal dat boa's leren hoe zij onderdeel zijn van een bredere keten en het belang van rapporteren en registreren begrijpen. Training tijdens het werk, zoals het leren aanspreken van jongeren of het ondernemen van activiteiten met bewoners, helpt om vertrouwen op te bouwen en bewoners beter te leren kennen. Boa's moeten begrijpen dat hun betrokkenheid en vermogen om verbinding te maken hen sneller geaccepteerd maakt in de gemeenschap, waardoor hun werk effectiever wordt.

Naast een goede training moeten boa's ook over de juiste bevoegdheden en middelen beschikken, zoals een steekwerend vest en handboeien. Om zichzelf te beschermen, kan worden overwogen om boa's over bijvoorbeeld een wapenstok en pepperspray te laten beschikken, wat preventief kan werken en zo nodig afstand kan creëren. Een wapenstok en pepperspray kunnen ook het imago van de boa verbeteren. Zonder deze middelen zien jongeren boa's als zwak en noemen hen "Playmobil-politie." Daarnaast is het belangrijk dat boa's uitgerust zijn met een bodycam, waarmee zij opnamen kunnen maken van incidenten. Dit kan bijdragen aan transparantie en bewijsvoering, maar ook aan hun eigen veiligheid en die van anderen.

De bewapening van boa's moet echter niet verder gaan dan beschermingsmiddelen (Wetenschappelijke Adviesraad Politie, 2024). Het uitrusten van boa's met stroomstoot- of vuurwapens zou een ongewenste

escalatie op straat kunnen veroorzaken. Dit kan bovendien leiden tot een bewapeningswedloop, waarbij bijvoorbeeld particuliere beveiligers eventueel zwaardere bewapening gaan eisen. Handhavers met een wapenstok en pepperspray moeten getraind worden in verantwoord geweldgebruik, waarbij zorgvuldigheid en professionaliteit essentieel zijn. Onjuist gebruik kan leiden tot verlies van de functie.

Het publieke domein ervaart de grootste druk in de avonden en weekenden, waardoor het werk van boa's vaak buiten reguliere kantooruren plaatsvindt. Om deze functie aantrekkelijker te maken, is werkzekerheid essentieel, evenals een passende beloning om gemotiveerde en ervaren medewerkers te behouden. Daarnaast vergroot het betrekken van boa's bij gemeentelijke werkoverleggen hun betrokkenheid en versterkt hun gevoel van waarde binnen het team. Door boa's meer verantwoordelijkheid te geven voor leefbaarheid en hen de ruimte te bieden om kleine overtredingen aan te pakken, wordt voorkomen dat zij hun werk als saai ervaren en het imago van hun functie negatief blijft (Paskell, 2007; Terpstra, 2012).

Gemeenten kunnen boa's direct in dienst nemen via een leer-arbeidsovereenkomst en ze in samenwerking met het mbo opleiden. Daarnaast is het belangrijk om boa's een duidelijk carrièreperspectief te bieden, zodat zij niet vast komen te zitten in hun huidige rol. Doorstroom- en zijstroommogelijkheden binnen de gemeente of politie kunnen de motivatie en betrokkenheid van boa's aanzienlijk vergroten, wat de kwaliteit van hun werk ten goede komt.

Er is echter een structureel tekort aan zowel boa's als politieagenten (Basekin, 2024). In veel gemeenten blijft ongeveer 20 procent van de boa-functies langdurig onvervuld, wat leidt tot een aanhoudende onderbezetting, verhoogde werkdruk, hoog verloop en een hoog ziekteverzuim onder boa's. Ook bij de politie zijn veel vacatures. Hoewel het aantal afgestudeerden is gestegen dankzij de tweejarige mbo-opleiding, blijft de uitstroom bij de politie groter dan de instroom. Met de verwachte pensioneringsgolf zal de capaciteit van de politie waarschijnlijk verder afnemen.

Net zoals de politie via de politieacademie probeert te voorzien in voldoende gekwalificeerd personeel, zorgt de mbo-opleiding voor een stabiele instroom van boa's. Als gemeenten de boa-functie serieus willen nemen, is het essentieel dat zij zoveel mogelijk boa's met een mbo-diploma aannemen. Hierdoor blijft de aanstelling van boa's weliswaar decentraal, maar wordt het opleidingsniveau

centraal gewaarborgd. Deze combinatie versterkt zowel de capaciteit als de kwaliteit van boa's, en helpt bij het aanpakken van de uitdagingen op het gebied van handhaving en veiligheid. Omdat boa's niet alleen repressief moeten handhaven, maar ook proactief moeten bijdragen aan leefbaarheid, is het belangrijk dat de mbo-opleiding hier voldoende aandacht aan besteedt.

Discussie

Het publieke domein is een complex en dynamisch terrein, waar de interactie tussen anonimiteit, niet-functionele afhankelijkheid, algemene toegankelijkheid met verschillende niveau's van gedragsregulering bepalend is voor het gedrag van individuen. De uitdagingen die voortkomen uit materiële en morele tekorten kunnen leiden tot conflicten en maatschappelijke spanningen, vooral in een samenleving die gekarakteriseerd wordt door individualisering en diversiteit. Boa's spelen in dit domein een cruciale rol in het bevorderen van leefbaarheid, handhaving en veiligheid.

Een toekomstbestendig boa-bestel vraagt om een zorgvuldige afstemming tussen sociale betrokkenheid en handhaving. Het is belangrijk dat boa's goed zijn opgeleid, de juiste competenties hebben, voldoende ondersteuning krijgen en dat hun welzijn wordt gewaarborgd. Daarnaast is een goede samenwerking met de politie en andere lokale instanties essentieel. Hierbij staan het spreken van elkaars taal en de bereidheid om buiten de grenzen van de eigen organisatie te denken centraal. Gezien de vergelijkbaarheid van het opleidingsniveau, de arbeidsvoorwaarden en de zwaarte van de functie, zijn er geen goede redenen om een hiërarchie te creëren waarin de ene groep op de andere neerkijkt.

In dit essay is voorgesteld de taakverdeling tussen boa's en politie te herzien. Deze herstructurering vereist nauwe samenwerking tussen politie, gemeenten en andere partijen voor een duidelijke taakverdeling. Zo kunnen boa's optimaal bijdragen aan een veilige samenleving zonder grijze gebieden. Effectieve samenwerking vraagt om gezamenlijke briefings, een gedeeld systeem voor informatie-uitwisseling en wederzijds respect. Boa's dienen decentraal, op gemeentelijk niveau, te worden aangesteld, zodat burgemeesters hun handhavingsmedewerkers behouden en bijdragen aan de wens voor 'meer blauw op straat'. De opleiding van boa's moet zo veel mogelijk centraal plaatsvinden via het middelbaar beroepsonderwijs. De bewapening van boa's moet strikt

beperkt blijven tot het noodzakelijke, met waarborgen om escalatie te voorkomen, zodat handhaving op straat proportioneel en verantwoord wordt uitgevoerd. Het gesprek over verantwoordelijkheden en de rol van de politie in de samenleving moet continu worden gevoerd. Een herziening van de taakverdeling kan de politie effectiever maken door focus op kerntaken, maar de consequentie moet niet zijn dat de maatschappelijke verankering van de politie afneemt.

Zowel het boa- als politiebestel staan de komende jaren voor belangrijke uitdagingen, zoals personeelstekorten en het behouden van aantrekkingskracht voor het beroep. Door te investeren in gerichte opleidingen, flexibele doorgroeimogelijkheden en een aantrekkelijke werkcultuur kan het systeem toekomstbestendig worden gemaakt. Door effectieve samenwerking tussen boa's en de politie, kunnen boa's meer impact hebben op leefbaarheid, handhaving en veiligheid in het publieke domein, terwijl de politie zich richt op openbare orde en complexe vraagstukken zoals cybercriminaliteit, ondermijning en georganiseerde misdaad.

Literatuur

- Abraham, M. & Soomeren, P. van (2020). *Buitengewoon veilig. Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*. WODC.
- Basekin, E. (2024). Personeelstekort blijft groot: veel monteurs, boa's en zorgmedewerkers gezocht. *Nu.nl*, 13 januari 2024.
- Burgers, J. & Oosterman, J. (1992) Het publieke domein. Over de sociale constructie van publieke domein. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 19, 3-21.
- Dijkstra, J.K. & Miedema, S. (2006). Geweld in het publieke domein: ongewoon of onvermijdelijk? *Tijdschrift voor criminologie*, 48, 3-18.
- Hoorn, J. van, Dijk, A. van, Koppejan, J., & Speetjens, J. (2018) *Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar. Verkenning politie over samenwerking met boa's*. Geraadpleegd via www.politie.nl.
- Komter, A.E., Burgers, J. & Engbersen, G. (2000). 'Solidariteit en cohesie in theorie en onderzoek. In: *Het cement van de samenleving. Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*, 2e druk (pp. 26-42).

Amsterdam University Press.

- Levy, L. & Veenstra, R. (2023). Straatintimidatie. En dan? Een kwantitatief onderzoek naar de gevolgen van seksuele straatintimidatie van studenten in Groningen. *Mens en Maatschappij*, 98, 348-368.
- Lofland, L.H. (1989). Social life in the public realm: A review. *Journal of Contemporary Ethnography*, 17, 453-470.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). *Overzicht best practices van de samenwerking tussen politie en boa's (n.a.v. motie van de leden Michon-Derkzen)*. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl.
- Paskell, C. (2007). "Plastic police" or "community support"? The role of community police officers within low-income neighbourhoods', *European Urban and Regional Studies*, 14, 349-361.
- Stichting Maatschappij en Veiligheid (2017). Lokale handhaving door de Nationale Politie: een discussienota. Geraadpleegd via www.maatschappijenveiligheid.nl.
- Stokkom, B. van & Terpstra, J. (2021). *Meer armslag voor boa's. Volwaardig handhaven in de openbare ruimte. Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Terpstra, J. (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten. *Justitiële Verkenningen*, 38, 35-50.
- Wetenschappelijke Adviesraad Politie (2024). *Geweldsmonopolie onder vuur. Naar een houdbaar perspectief op geweldsmiddelen*. Wetenschappelijke Adviesraad Politie.

Over de auteurs

René Veenstra is hoogleraar sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij onderzoekt de rol van sociale netwerken en normen bij de ontwikkeling van prosociaal en antisociaal gedrag, waaronder pestgedrag. Hij geeft colleges over zowel sociale netwerken en relaties als criminaliteit en veiligheid. Veenstra is gekozen als lid van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en de Koninklijke Hollandse Maatschappij der Wetenschappen. Voor meer informatie: www.rene-veenstra.nl

Gijs Huitsing is universitair docent sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij onderzoekt sociale netwerken in het onderwijs, waaronder groepsprocessen bij pesten, en in de criminaliteit, met een focus op netwerken van georganiseerde misdaad. Hij geeft colleges over onderwijs en maatschappelijke problemen en coördineert de masterroute criminaliteit en veiligheid, waarin hij een vak over beleid en interventies verzorgt.