



Rotterdamse boa's als gastheren van de stad

Een kwalitatief onderzoek naar de verwachtingen die men van de Rotterdamse boa heeft

Auteur: O. Tahiri
Studentnummer: S4656830
Begeleider: dr. B. van Stokkom
Tweede lezer: dr. ir. T. Havinga
Opleiding: Veiligheidszorg, Recht en Bestuur
Onderwijsinstelling: Radboud Universiteit

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie 'Rotterdamse boa's als gastheren van de stad'. Ter afronding van mijn studie Veiligheidszorg, Recht en Bestuur aan de Radboud Universiteit heb ik in een periode van circa 6 maanden dit onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoeksproces heeft mij veel gebracht. Behalve nieuwe inzichten en kennis heb ik ook kennis mogen maken met veel nieuwe personen. Zonder deze personen was het niet mogelijk geweest om dit onderzoek tot stand te brengen.

Ik wil Bas van Stokkom bedanken voor de goede en soepele begeleiding. Ik heb je snelle reacties op mijn e-mails heel erg gewaardeerd en de feedback was altijd nuttig. Daarnaast wil ik de respondenten enorm bedanken voor hun medewerking en openhartigheid. Met name de boa's van de gemeente Rotterdam hebben dit onderzoek voor een groot deel gevormd door hun ervaringen en meningen te delen.

Tot slot wil ik mijn familie en in het bijzonder mijn ouders en vrouw bedanken voor alle steun, geduld en wijze raad tijdens het schrijfproces.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Omar Tahiri

01-07-2017

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding.....	5
1.1. Probleemverkenning	5
1.2. Doelstelling.....	6
1.3. Vraagstelling.....	6
1.3.1. Deelvraag 1.....	7
1.3.2. Deelvraag 2.....	7
1.3.3. Deelvraag 3.....	7
1.3.4. Hoofdvraag.....	7
1.4. Leeswijzer	8
2. Verkenning bestaande onderzoeksbevindingen	9
2.1. Pluriformiteit in het veiligheidsdomein.....	9
2.1.1. Achtergrond.....	9
2.1.2. Terugtrekkende politie	10
2.1.3. Responsabilisering.....	11
2.2. Opkomst van de boa	13
2.2.1. Van toezichthouder naar handhaver.....	13
2.2.2. Imago.....	14
2.2.3. Verwachtingen	16
2.3. De boa in functie	17
2.3.1. Werkzaamheden en bevoegdheden	17
2.3.2. Opleiding	19
3. Methoden en technieken.....	22
3.1. Kwalitatief onderzoek.....	22
3.2. Dataverzameling.....	22
3.2.1. Interviews	22
3.2.2. Documentanalyse.....	23
3.3. Centrale begrippen en operationalisatie.....	23
3.3.1. Analyse	24
3.4. Betrouwbaarheid en validiteit.....	24
4. Rapportage.....	26
4.1. De organisatie in ontwikkeling	26
4.1.1. Stadsbeheer Rotterdam: schoon, heel en veilig onder één dak.....	26
4.1.2. Afdeling Toezicht en Handhaving	26
4.1.3. Het beleid in ontwikkeling.....	27

4.1.4.	Taakstelling in ontwikkeling	28
4.2.	Taakopvatting en bevoegdheden, samenwerking en beperkingen	29
4.2.1.	Taakopvatting	29
4.2.2.	Bevoegdheden	30
4.2.3.	Samenwerking	31
4.2.4.	Beperkingen	32
4.3.	Verwachtingen en professionaliteit	33
4.3.1.	Verwachtingen	33
4.3.2.	Professionaliteit	35
4.4.	Analyse van de resultaten	36
4.4.1.	Professionalisering	36
4.4.2.	Verdeeldheid over bevoegdheden	37
4.4.3.	Tussen bonnenschrijver en wijkagent	38
5.	Conclusies en discussie	40
5.1.	Conclusies	40
5.1.1.	Onderzoeksvraag 1: ontwikkelingen in beleid, organisatie en taakstelling	40
5.1.2.	Onderzoeksvraag 2: functie, taakopvatting, samenwerking en beperkingen	40
5.1.3.	Onderzoeksvraag 3: verwachtingen	41
5.1.4.	Hoofdvraag	42
5.2.	Discussie	43
	Literatuurlijst	45
	Bijlage 1: topiclijst	49

1. Inleiding

De opkomst van de buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) zal niemand ontgaan zijn. Burgers, ondernemers, politie en diverse andere partijen hebben dagelijks met deze ambtenaar te maken. De functietitel doet natuurlijk al vermoeden dat het niet zomaar om een gewone ambtenaar gaat. Wat maakt deze opsporingsambtenaar buitengewoon? Wat mag en doet deze ambtenaar wat anderen niet mogen? Deze laatste vraag lijkt in theorie simpel te beantwoorden. Echter blijkt in de praktijk veel onduidelijkheid te bestaan over de bevoegdheden en taken van de boa. Door deze onduidelijkheid bestaat een reële kans dat burgers en samenwerkende partijen onrealistische verwachtingen hebben van de boa. Met name op het gebied van de bevoegdheden is het maar de vraag of iedereen duidelijk in beeld heeft wat de boa precies mag en waarvoor een boa benaderd kan worden. Ondanks het feit dat deze ambtenaar een opsporingsbevoegdheid heeft, is dit in werkelijkheid maar een beperkte opsporingsbevoegdheid. Vanwege de diverse gelijkenissen met de politie, zoals het dragen van enkele geweldsmiddelen en het uniform, wordt vaak de vergelijking gemaakt met de politie. De werkzaamheden van de boa in de openbare ruimte, maken deze vergelijking met de politie misschien wel legitiem. Toch wordt regelmatig op de verschillen gewezen tussen deze twee disciplines. Niet alleen de eerder genoemde opsporings- en geweldsbevoegdheden zijn een duidelijk verschil, maar ook de softere vaardigheden zoals de vaardigheid om goed te communiceren en te bejegenen zouden bij diverse boa's ontbreken (zie bijv. Bervoets, 2013 en Van Steden en Bron, 2012).

Diverse studies (Bervoets, 2013; Eikenaar en Van Stokkom, 2014; Van Steden, 2012) laten zien dat het vakgebied van de boa's aan het ontwikkelen en professionaliseren is. Deze algehele groei van dit vakgebied is een interessant gegeven wanneer dit in relatie tot de zogenaamde tekortkomingen van de boa's wordt geplaatst. Dit onderzoek richt zich niet direct op de algehele groei van de boa's, maar wel op de verwachtingen die de omgeving van de boa er op nahoudt. Specifieker is deze omgeving te omschrijven als de burgers, de samenwerkende partijen en de eigen organisatie van de boa's. Deze verwachtingen worden afgezet tegen de bevoegdheden en competenties van de boa. Hiermee wordt uiteindelijk een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre boa's met hun bevoegdheden en competenties in staat zijn om te voldoen aan de verwachtingen van burgers, partners en hun eigen organisatie.

1.1. Probleemverkenning

De bovengenoemde ontwikkelingen in ogenschouw genomen, kan gesteld worden dat in een relatief korte periode een volwaardige nieuwe policing-organisatie (Reiner, 2010) ontstaan is. Van Steden en Bron (2012) stellen in een onderzoek naar gemeentelijke handhavers dat een zoektocht naar een eigen identiteit een logisch gevolg is van de ontwikkelingen die gemeentelijke handhavers hebben doorgemaakt. Hierdoor blijft het voor de boa's soms onduidelijk wat hun rol precies is (en de komende jaren zal worden) en ook wat er van hen verwacht mag worden.

De verwachtingen van burgers en andere partijen ten opzichte van de gemeentelijke handhavers blijft ook onduidelijk (Van Steden en Bron, 2012). Dit leidt soms tot overschatting van wat een handhaver mag en kan doen en soms leidt het juist weer tot onderschatting (Bervoets, 2013). De verwachtingen die men heeft van boa's zijn enerzijds gebaseerd op de bevoegdheden die zij hebben en anderzijds op de werkomgeving waarin zij actief zijn (Bervoets, 2013). De bevoegdheden kaderen af wat een boa vooral wel mag doen en in mindere zin wat ze niet mogen. Het is dan ook terecht dat burgers en partners een beroep doen op boa's om deze bevoegdheden te laten gelden in bepaalde situaties. Het blijkt soms dan ook lastig uit te leggen aan het publiek dat zij niet verder mogen ingrijpen vanwege hun beperkte opsporingsbevoegdheid. De werkomgeving van de boa is de openbare ruimte en specifiek daarin betreft het veelvoorkomende overlast en kleine ergernissen. Deze werkomgeving is goed zichtbaar voor omstanders en juist daarom is het lastig uit te leggen aan

zowel omstanders als aan de boa zelf, dat er überhaupt niet ingegrepen mag worden (Bervoets, 2013).

In een visierapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2016) pleit de VNG voor uitbreiding van taken en bevoegdheden van de boa. Deze uitbreiding wordt noodzakelijk geacht omdat de huidige bevoegdheden en taken niet voldoen aan de verwachtingen die inwoners van boa's zouden hebben. Ook dit rapport staat stil bij de eerdergenoemde werkomgeving van de boa. Boa's worden steeds vaker ingezet in omgevingen en situaties (horeca- en uitgaansgebieden, overlastgebieden) waarbij agressie voorkomt en waarbij drugs en alcohol regelmatig in het spel zijn. De aanwezigheid van een boa in deze omgeving en situaties, waarbij gepaste bevoegdheden en een professionele houding noodzakelijk zijn (VNG, 2016), lijkt logischerwijs verwachtingen op te roepen (waar niet altijd aan voldaan kan worden) bij het publiek.

Boa's hebben te maken met een dynamisch werkveld. Er gebeurt van alles. En juist omdat er van alles gebeurt, is het lastig dat de boa niet alles mag (ten opzichte van de bevoegdheden van de politie). Burgers, omstanders (zoals bijvoorbeeld winkeliers) en andere partners hebben vaak verwachtingen van boa's. Soms zijn deze verwachtingen terecht, maar soms zijn ze onder- of overschat. De boa is fysiek uitgerust met handboeien en soms met een wapenstok en pepperspray. Daarnaast heeft de boa een opleiding genoten die aansluit bij de dagelijkse werkzaamheden en bevoegdheden. De ontwikkelde competenties en de bevoegdheden van boa's lijken niet altijd te voldoen aan de verwachtingen van burgers en partners. Het is niet duidelijk of burgers te hoge verwachtingen hebben van boa's en hen overvragen. Of kunnen boa's terechte verwachtingen van burgers en andere partijen niet waarmaken omdat het ontbreekt aan kunde en bevoegdheden? Of zijn er andere omstandigheden te benoemen die in dit snijvlak van competenties, bevoegdheden en verwachtingen een rol spelen?

Er liggen veel onbeantwoorde vragen over dit onderwerp die noodzakelijk lijken om de positie en de rol van de boa in de komende jaren duidelijker en realistischer te positioneren. Met name vanwege het professionaliseringstraject dat de boa nu doormaakt, is het van belang om vragen en onduidelijkheden weg te nemen. Daar zijn zowel de boa als de burger en andere betrokkenen bij gebaat.

1.2. Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om in beeld te krijgen wat de verwachtingen zijn die de gemeente, partners en burgers van boa's hebben en of boa's hieraan kunnen voldoen. Er wordt gezocht naar mogelijke verklaringen hiervoor.

Deze doelstelling leidt tot inzichten in de taakuitvoering en beperkingen die boa's in hun werk ondervinden om te voldoen aan de eerdergenoemde verwachtingen. Deze inzichten zijn noodzakelijk om de rol van boa's in de toekomst duidelijker en realistischer te positioneren in het veiligheidsveld. Hierdoor wordt het vakgebied van de boa duidelijker afgebakend en herkenbaarder voor het publiek.

1.3. Vraagstelling

De verwachtingen die burgers en partners van boa's hebben lijken niet altijd even realistisch. Het is niet duidelijk in hoeverre de boa's in staat zijn om met hun bevoegdheden en competenties te voldoen aan de verwachtingen van burgers en partners. Daarom staat in dit onderzoek de volgende vraag centraal:

In hoeverre zijn boa's in staat om met hun bevoegdheden en competenties te voldoen aan de verwachtingen van gemeente (eigen organisatie), partners en burgers?

Dit onderzoek zal ingaan op onderstaande subvragen. Deze subvragen zijn van belang om in de juiste context en met de benodigde theoretische en empirische gegevens antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

1. Welke ontwikkelingen hebben zich in het kader van handhaving en toezicht voorgedaan op het gebied van beleid, organisatie en taakstelling in Rotterdam?
2. Hoe omschrijft de boa zijn eigen functie, zijn taakopvatting en de samenwerking met andere partijen en welke beperkingen ervaart de boa hierin?
3. Welke verwachtingen worden aan boa's gesteld en in welke opzichten voldoen zij hier (mogelijk) aan?

1.3.1. Deelvraag 1

In deze onderzoeksvraag wordt concreet ingezoomd op Rotterdamse ontwikkelingen en daarnaast biedt deze vraag antwoorden op hoe Rotterdam haar organisatie heeft ingericht, het beleid dat men momenteel hanteert in het kader van toezicht en handhaving en welke taken de boa's hebben. Dit hoofdstuk is deels aan de hand van literatuur- en documentenonderzoek uitgevoerd en deels aan de hand van interviews. Deze vraag biedt een overzicht van de positionering van de Rotterdamse boa zoals dat bedoeld is (in het beleid). Aanvullend op het documentenonderzoek worden enkele interviewvragen uit het empirische gedeelte gebruikt om de beantwoording van deze vraag completer, actueler en betrouwbaarder te maken. Deze vraag is noodzakelijk om een duidelijk startpunt en context te hebben voor de vervolgvragen.

1.3.2. Deelvraag 2

In deze deelvraag wordt vanuit het perspectief van de boa gereflecteerd op de eigen functie, de taakstelling, de bevoegdheden en de beperkingen die ondervonden worden in de praktijk. Met deze vraag wordt duidelijk gemaakt hoe de boa zelf zijn functie ziet (buiten het beschreven beleid om). Daarin wordt ook ingegaan op de taakstelling die de boa volgens hem heeft. Deze inzichten zijn nuttig voor het verdere verloop van het onderzoek omdat de volgende onderzoeksvraag hierdoor beter begrepen wordt. Overigens biedt de informatie uit deze onderzoeksvraag ook de mogelijkheid om een korte vergelijking te maken met deelvraag 1. Hierdoor ontstaat een beeld van de beleidsomschrijving en een beeld van de boa zelf.

Deze vraag behandelt ook de samenwerking met andere partijen waarmee de boa in de dagelijkse praktijk te maken krijgt. Enerzijds zullen dit interne partijen zijn (binnen de gemeentelijke organisatie) en anderzijds zijn dit externe partijen.

Tot slot komen de beperkingen aan bod die de boa in de dagelijkse praktijk ervaart.

1.3.3. Deelvraag 3

Wanneer in de voorgaande vragen in beeld is gebracht wat het Rotterdamse beleid is met betrekking tot boa's, met welke partners de boa te maken heeft, en hoe de boa zelf zijn functie en taakstelling ziet, wordt in de derde onderzoeksvraag ingegaan op de verwachtingen die de gemeente, partners en burgers van de boa hebben. Er wordt gesproken met partners om te inventariseren wat hun verwachtingen zijn. Ook wordt met de eigen organisatie gesproken over hun verwachtingen ten aanzien van boa's. Het perspectief van de burger zelf is lastiger te onderzoeken. Daarom is gekozen om boa's zelf te bevragen over de verwachtingen die de burger van hen heeft. Op deze manier wordt in kaart gebracht met welke verwachtingen en verzoeken de boa geconfronteerd wordt. Hierdoor wordt de beleving en het perspectief van de boa beter inzichtelijk gemaakt.

1.3.4. Hoofdvraag

De bovengenoemde deelvragen bevatten allemaal onderdelen die noodzakelijk zijn om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. De eerste twee deelvragen richten zich meer op

ontwikkelingen in beleid en organisatie, de boa-functie, de professionaliteit en de bevoegdheden. De laatste deelvraag richt zich op de verwachtingen die gemeente, partners en burgers hebben van de boa. Deze gegevens zijn van belang om in een later stadium een antwoord te geven op de hoofdvraag, maar ook om verdere onderzoeksresultaten goed te kunnen analyseren en in perspectief te plaatsen.

1.4. Leeswijzer

Dit onderzoek start na de inleiding (hoofdstuk 1) met een verkenning van bestaande onderzoeksbevindingen (hoofdstuk 2) waarin enkele achtergronden, relevante ontwikkelingen en perspectieven worden besproken die noodzakelijk zijn om dit onderzoek in de juiste context te plaatsen. Daarna volgt een toelichting op de gehanteerde methoden en technieken (hoofdstuk 3). Hierin wordt een toelichting gegeven op de wijze waarop dit onderzoek tot stand is gekomen. In het vierde hoofdstuk (rapportage) worden de resultaten besproken. Dit wordt gedaan langs de drie deelvragen van dit onderzoek. In ditzelfde hoofdstuk vindt ook een analyse van de belangrijkste bevindingen plaats. Tot slot volgen de conclusies en de discussie in het vijfde en laatste hoofdstuk. De conclusies worden gepresenteerd langs alle onderzoeksvragen uit dit onderzoek. Hiermee worden de onderzoeksvragen beantwoord. De discussie plaatst de conclusies in perspectief en doet daarnaast enkele suggesties voor verder onderzoek.

2. Verkenning bestaande onderzoeksbevindingen

Dit hoofdstuk biedt achtergrondinformatie, theoretische context en praktische informatie over (de opkomst van) de boa. Deze informatie, die zich met name baseert op bestaande onderzoeksbevindingen, is noodzakelijk om de functie van de boa beter te begrijpen. Daarnaast is deze informatie van belang om de resultaten van dit onderzoek vanuit een volledige context te zien. Hierdoor zijn de resultaten beter te interpreteren en te begrijpen.

Allereerst gaat dit hoofdstuk in op de pluriformiteit in het veiligheidsdomein. Hierin wordt de opkomst van verschillende partijen in het veiligheidsdomein besproken. De rol van de terugtrekkende politie en het responsabiliseringsbeleid van de overheid worden uitgelicht. Een tweede onderdeel van deze literatuurverkenning betreft de opkomst van boa. Hierin wordt het ontstaan van de boa, het imago van de boa en de verwachtingen vanuit de omgeving van de boa beschreven. Tot slot volgt een paragraaf waarin de huidige functie van de boa wordt beschreven. Hierin komen de taken, bevoegdheden en de huidige opleiding aan bod.

2.1. Pluriformiteit in het veiligheidsdomein

Het veiligheidslandschap met al haar veiligheidspartners met bijhorende taken en bevoegdheden zoals we dat vandaag kennen is niet representatief voor de afgelopen 25 jaar. Reeds bestaande partijen hebben er nieuwe taken bij, nieuwe partijen hebben zich ontwikkeld tot volwaardige veiligheidsactor en oeroude partijen hebben taken afgestoten. Wat heeft zich in de afgelopen decennia voorgedaan waardoor onder andere bovengenoemde punten zich ten toon hebben gespreid? Deze paragraaf beschrijft enkele achtergronden en ontwikkelingen die bepalend zijn geweest voor de zogenaamde pluriformiteit in het veiligheidsdomein.

2.1.1. Achtergrond

Van oudsher is de bescherming van burgers en zorg voor veiligheid een overheidstaak. Overheden ontleenden voornamelijk hieraan hun bestaansrecht (Van de Bunt en Van Swaaningen, 2005; Bruinsma, 2012; Van Zuijlen, 2012). Opvallend is dat de overheid door de eeuwen heen juist op het gebied van beheersing van veiligheidsrisico's minder succesvol is geweest dan bijvoorbeeld op het gebied van ziekte- en armoedebestrijding (Van de Bunt en Van Swaaningen, 2005). Veiligheid en daarmee specifiek criminaliteit, lijken de afgelopen decennia steeds een belangrijkere rol in te nemen. Dit is ook goed te verklaren als we enkele ontwikkelingen op het gebied van veiligheidszorg in de laatste decennia op een rij zetten.

Allereerst laten de criminaliteitscijfers in Nederland vanaf de jaren zestig tot net na het millennium een flinke stijging zien (Bruinsma, 2005; Terpstra, 2010). Deze cijfers zijn gebaseerd op politieregistraties. Dit laatste is enerzijds logisch omdat de politie bij uitstek de ideale informatiepositie had om deze registraties bij te houden. Anderzijds gold de politie in de 20^e eeuw als dé autoriteit op het gebied van veiligheid en criminaliteit (Reiner, 2000; Terpstra, 2010).

Onveiligheid, criminaliteit en misdaad zijn door de decennia heen meer vanzelfsprekend gaan worden. Garland spreekt zelfs van een *high-crime society* (Garland, 2010) vanwege de ingeburgerde rol van onveiligheid, slachtofferschap en criminaliteit in onze maatschappij. Bruinsma (2012) benoemt verschillende (macro-) oorzaken en veranderingen die van invloed zijn geweest op onveiligheid en daarmee ook op criminaliteitscijfers. Uiteenlopend van grote begrippen als integratie en segregatie tot meer tastbare verschijnselen als urbanisatie, meer gelegenheid tot het plegen van criminaliteit en de opkomst van nieuwe (communicatie-) technologie. De toename van criminaliteit is niet toe te schrijven aan één fenomeen, maar moet gezien worden in een algehele reeks van ontwikkelingen en verschijnselen die allen deels van invloed waren (Bruinsma, 2012).

Een tweede kenmerk is de opkomst van nieuwe vormen van criminaliteit en daarmee ook nieuwe vormen van veiligheidsrisico's (Terpstra, 2010). De snelle toename van mobiliteit, zowel fysiek als

digitaal, de vervaging van landsgrenzen en de zogenaamde informatisering hebben veel voordelen met zich meegebracht, maar kennen op het gebied van veiligheid ook veel nadelige ontwikkelingen (Boutellier, 2011). Terpstra (2010) noemt enkele van deze (criminaliteits-)ontwikkelingen: mobiel banditisme, mensenhandel, milieucriminaliteit, cybercrime en productie en handel van drugs. Deze nieuwe vormen van criminaliteit drukken op de criminaliteitscijfers en hebben zich ontwikkeld tot normaal verschijnsel (Terpstra, 2010).

Een laatste kenmerk dat genoemd wordt is de subjectieve onveiligheid. Het gevoel van onveiligheid onder burgers lijkt toegenomen en daarbij heerst ook het gevoel dat Nederland onveiliger wordt (Vanderveen, 2001). Mede door de kwantitatieve toename van criminaliteit zijn burgers zich meer bewust gaan worden van slachtofferschap en criminaliteit. Dit gevoel van onveiligheid lijkt tot 1999 toe te nemen om daarna juist weer af te nemen (Terpstra, 2010). Ondanks het gegeven dat subjectieve (sociale) veiligheid lastig eenduidig te meten is (Vanderveen, 2012), lijken er andere fenomenen in het verlengde te liggen van deze veiligheidsbeleving. De pessimistische toekomstverwachtingen en de afname van het publieke vertrouwen in de overheid gaan gepaard met dit gevoel van onbehagen over veiligheid (SMVP, 2006). De politieke interesse voor veiligheid lijkt de drang naar punitief en daadkrachtig optreden te voeden. Het uitblijven van een daadkrachtige overheid zou de kloof tussen burgers en de overheid vergroten, althans; dit argument wordt vaak (opportunistisch) gebruikt in de politiek (Terpstra, 2010). Burgers hebben hoe dan ook de laatste decennia te maken gehad met verschillende ontwikkelingen die dit gevoel van onbehagen over veiligheid aangewakkerd hebben. Individualisering (Bruinsma 2012), internationalisering (Boutellier, 2011), de *“maatschappelijke preoccupatie op misdaad en veiligheid”* (SMVP, 2006, p. 21), maar ook de eerdergenoemde kwantitatieve toename van criminaliteit hebben allemaal deels hun invloed gehad op de subjectieve veiligheid.

De veiligheidszorg is de afgelopen decennia onderhevig geweest aan diverse ontwikkelingen. Drie van deze ontwikkelingen zijn hierboven kort beschreven. De genoemde ontwikkelingen schetsen een deel van de achtergrond waarbinnen veel andere bewegingen zijn te zien die van invloed zijn geweest op de inrichting van het veiligheidslandschap van vandaag. De rol van de overheid is niet meer hetzelfde en dat geldt ook voor de verwachtingen die de overheid van de burgers heeft en vice versa. In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de veranderende rol van de overheid, en dan met name die van de terugtrekkende politie en aansluitend op het responsabiliseringsbeleid van de overheid.

2.1.2. Terugtrekkende politie

“Ga toch boeven vangen!” Deze uitspraak zal de gemiddelde politieagent in Nederland diverse keren tijdens zijn of haar carrière gehoord hebben. Het zou mij dan ook niet verbazen als menig politieagent dat ook liever doet dan bonnen uitschrijven of afgaan op burenruzies. Deze uitspraak van burgers over boeven vangen heeft hoogstwaarschijnlijk niet direct geleid tot een interne discussie over kerntaken, maar het legt wel de vinger op de juiste plek. De politie is door de decennia heen niet alleen als organisatie veranderd, maar ook van optiek als het gaat om haar kerntaken. Hieronder wordt ingegaan op de terugtrekkende politie in het kader van de kerntakendiscussie en de opkomst van andere partijen.

De politie die tot begin jaren '90 gold als de autoriteit op het gebied van criminaliteit en veiligheid, is in de afgelopen 20 jaar getransformeerd van monopolist tot deelgenoot op het gebied van veiligheid. De politie is niet meer de enige partij waartoe burgers en andere instanties zich kunnen wenden als het om veiligheid of criminaliteit gaat. Deze ontwikkeling is niet alleen door de politie ingegeven maar ook door andere ontwikkelingen buiten de politie om (Van Steden, Roelofs en Heijnen, 2009).

Allereerst kan gesteld worden dat de discussie over politietaken sinds eind jaren negentig speelt binnen de politieorganisatie (Terpstra, Gunther Moor en Van Stokkom, 2010). Deze discussie kende diverse topics. Zo is daar allereerst het capaciteitsprobleem. Is de politie wel in staat om een breed takenpakket op zich te nemen gezien de beperkte capaciteit? Nu zijn politieagenten volgens Michael Lipsky (1980) bij uitstek een schoolvoorbeeld van *street-level bureaucrats* en zou tijd en capaciteit altijd een probleem zijn onder deze zogenaamde frontlijnwerkers. Om de beschikbare capaciteit toch goed te benutten was een veel gehoord standpunt vanuit de politie dat ze zich nog alleen met hun “*core business*” (Terpstra, Gunther Moor en Van Stokkom, 2010, p. 25) wilden bezighouden. Daarbij werd door de politie bij veel andere (niet politie-) taken vraagtekens geplaatst. Een andere topic ging over de vraag of sommige taken van de politie niet door andere partijen overgenomen konden worden. Natuurlijk lag deze vraag in het verlengde van de vorige topic. Als de politie niet meer de verantwoordelijkheid draagt voor sommige taken, dan is het begrijpelijk dat er naar andere partijen wordt gekeken. Dit werd merkbaar in veiligheidsnetwerken waarbij de politie een striktere taakafbakening aannam en ook minder vaak als coördinator van netwerken optrad (SMVP, 2006; Terpstra, 2008). Zowel burgers als private instellingen werden aangekeken als het ging om het nemen van verantwoordelijkheden. Terpstra, Gunther Moor en Van Stokkom (2010) geven aan dat dit bijvoorbeeld voor bedrijven goed merkbaar was bij de inzet van politie bij voetbalwedstrijden. In dit opzicht is ook een verschuiving waargenomen van een terugtrekkende politie en de opkomst van private beveiligers (Van Steden, 2007) die bijvoorbeeld de beveiliging rondom voetbalwedstrijden organiseerden. De focus op ‘eigen’ taken en andere partijen wijzen op hun verantwoordelijkheden zijn enerzijds ingegeven door de politieorganisatie. Anderzijds zijn er ook ontwikkelingen geweest die door de samenleving ingegeven zijn en van invloed waren op de politie.

De roep van de samenleving om ‘meer blauw op straat’ lijkt van alle tijden. Impliciet lijkt het op een roep om “*meer zichtbaar toezicht in de publieke ruimte*” (Terpstra, 2010, p. 143). Deze roep uitte zich vanaf de jaren negentig in meer geüniformeerde toezichthouders op straat. Dit gebeurde in een tijd waarin burgers de criminaliteit ernstiger vonden worden (Hoogenboom, 2009; Terpstra, 2010). Er werd gehoor gegeven aan de behoefte voor meer toezicht in de publieke ruimte. Dit werd allereerst zichtbaar met de opkomst van stadswachten. De opkomst van de stadswachten moet in een tijdsgeest gezien worden waarin criminaliteit steeds belangrijker werd gevonden en waarbij de stadswachten als aanvulling op de politie werden ingezet (Terpstra, Van Stokkom en Spreeuwens, 2013). De politieorganisatie introduceerde in deze periode de politievrijwilliger. Terpstra, Van Stokkom en Spreeuwens (2013) beschrijven de opkomst van de politievrijwilliger als een reactie op de opkomst van de stadswachten. De politie trachtte het “*verloren terrein*” (p. 27) terug te winnen. De stadswacht heeft zich sindsdien verder ontwikkeld en geprofessionaliseerd, daarover volgt verderop in dit hoofdstuk meer. Toch lijkt dit een belangrijke periode geweest te zijn waarin de politie niet meer als enige *policing-organisatie* (Reiner, 2010) werd gezien. Hoogenboom (1994) spreekt hier van een vorm van fragmentatie, waarbij andere opsporingsdiensten en particuliere beveiligingsdiensten hun rol versterkten in de aanpak van criminaliteit. Gelijktijdig speelde in de jaren negentig ook het responsabiliseringsvraagstuk een rol, waarbij de overheid van andere partijen en burgers een bijdrage verwachtte en daarnaast ook verantwoordelijkheid te nemen voor veiligheid (Van Steden en Hageman, 2008; Hoogenboom 2009; Terpstra, Van Stokkom en Spreeuwens, 2013).

2.1.3. Responsabilisering

Een monopolie wordt doorgaans als gunstig gezien voor de monopolist en raakt deze positie ook niet graag kwijt aan anderen. Als enige een product of dienst aanbieden kan immers lucratief zijn. Toch lijkt de overheid haar monopolie op veiligheidshandhaving, voor zover er een (volledige) monopolie was, uit handen te hebben gegeven (Terpstra 2010; Schuilenberg en Van Steden, 2014). De verantwoordelijkheid voor veiligheid ligt niet meer alleen bij de overheid, maar “*is verspreid geraakt*

over een groot aantal partijen” (Schuilenberg en Van Steden, 2014, p. 53). Terminologie als governance (Van den Herrewegen, 2011), pluriformiteit, hybriditeit en multilateralization (Terpstra, 2010) maken duidelijk dat er een variëteit aan partijen betrokken is binnen de hedendaagse veiligheidszorg.

In 1984 presenteerde de Commissie Kleine Criminaliteit onder leiding van Hein Roethof haar interim-rapport. Deze Commissie was ingesteld vanwege de snel stijgende kleine criminaliteit en de (minder snelgroeiende) zware misdaad (Cachet en Prins, 2012). Een van de belangrijkste bevindingen van de Commissie was dat de overheid in de toekomst niet bestand zou zijn tegen de snelle groei van criminaliteit. De Commissie achtte het in het kader van criminaliteitsbestrijding noodzakelijk om als overheid de samenwerking aan te gaan met andere partijen (Van Stokkom, Terpstra en Gunther Moor, 2010). Dit moment lijkt het startsein geweest te zijn voor de overheid om partijen zoals burgers, bedrijfsleven, lokale overheden en maatschappelijke organisaties te activeren in de strijd tegen (kleine) criminaliteit (Gunther Moor, 2012). De overheid nam de aanbevelingen van de Commissie over en vervolgde een half jaar later met een beleidsplan (*Samenleving en criminaliteit*) waarin, zo blijkt achteraf, de eerste hand werd gelegd aan de integrale benadering van veiligheid (SMVP, 2006). Het beleidsplan bevatte uitgangspunten zoals een bestuurlijke aanpak van criminaliteit en inzet op preventieve maatregelen. Het gevolg was het ontstaan van allerlei samenwerkingsverbanden waarin verschillende partijen participeerden. De aanpak van criminaliteit en sociale veiligheid zijn in een zogenaamde ‘horizontale’ setting terecht gekomen (Schuilenberg, 2012; Schuilenberg en Van Steden, 2014). Deze term past in het eerdergenoemde rijtje van governance en pluriformiteit. De overheid en met name de politie stond niet meer boven alle partijen maar werd een ‘gelijkwaardige’ partner in de bestrijding van onveiligheid en criminaliteit (Terpstra en Kouwenhoven, 2004).

Dit gehele proces waarbij niet alleen de overheid de verantwoordelijkheid draagt voor de aanpak van criminaliteit, maar waarbij andere partijen ook hun bijdrage moeten leveren, wordt door Garland (1996; 2001) omschreven als een responsabiliseringsstrategie. Deze strategie komt volgens Garland (1996) voort uit het besef dat de overheid niet als enige partij verantwoordelijk is en moet zijn voor veiligheid. De veranderende rol van de overheid moet volgens Garland niet gezien worden als een overheid die zich teruggetrokken heeft en het veiligheidsdomein maar volledig laat privatiseren. De overheid behoudt al haar functies en krijgt er zelfs nieuwe coördinatie- en sturingsrol bij die op termijn, bij een succesvolle uitvoering van het responsabiliseringsbeleid, leidt tot meer macht en invloed.

De overheid en specifiek de politie zijn en willen niet meer als enige verantwoordelijk zijn voor de aanpak van onveiligheid en criminaliteit. Diverse ontwikkelingen hebben dit proces versneld. De toename van zowel de objectieve als subjectieve onveiligheid hebben veiligheid snel op de politieke agenda gekregen, de politie is een zoektocht gestart naar haar eigen identiteit en de overheid is tot inkeer gekomen en ziet in dat criminaliteitsbestrijding- en handhaving een taak is voor meerdere partijen.

De opkomst van nieuwe partijen in het veiligheidsdomein is enerzijds ingegeven door het responsabiliseringsbeleid van de overheid (Terpstra en Kouwenhoven, 2004). Anderzijds zijn er ontwikkelingen zoals het toenemende wantrouwen in de veiligheidsaanpak van de overheid (Terpstra, 2010) en meer vraag naar toezicht en zekerheid in zowel de publieke als openbare ruimte (De Waard en Van Steden, 2012). Het besef bij de overheid dat de veiligheidszorg geen exclusieve taak meer is van de overheid, versterkte de mogelijkheid voor andere partijen om onderdeel uit te maken van het veiligheidsdomein (p. 11). Eén van deze partijen is de gemeentelijke toezichthouder. De opkomst van deze nieuwe toezichthouder in de openbare ruimte heeft in de afgelopen decennia een forse ontwikkeling doorgemaakt.

2.2. Opkomst van de boa

De opkomst van de boa is in de afgelopen twee tot drie decennia met horden en stoten verlopen. Van werkloosheidsprojecten waarin veelal laagopgeleiden personen zaten, zijn deze projecten uitgegroeid tot volwaardige veiligheidsafdelingen in praktisch alle gemeenten in Nederland (Van Steden, 2012). De boa lijkt nu niet weg te denken uit het veiligheidslandschap en met name op lokaal niveau vervult de boa een onmiskenbare taak. Ondanks de vele onduidelijkheden rondom de boa (denk aan bevoegdheden, imago, professionaliteit, effectiviteit etc.) lijkt er geen sprake te zijn van een 'rise and fall' van de boa. Integendeel, alles wijst erop dat de boa-functie zal voortduren en zich dieper zal verankeren in het veiligheidsdomein. Veel onderzoekers bediscussiëren al of er sprake is van een nieuwe gemeentepolitie (zie o.a. Eikenaar en Van Stokkom, 2014; Van Steden, 2012; Bervoets, 2013; Van Steden en Roeloefs, 2009). In deze paragraaf wordt ingegaan op het ontstaan en de opkomst van de boa, het imago van de boa en tot slot de verwachtingen die andere partijen er op nahouden van de boa.

2.2.1. Van toezichthouder naar handhaver

De opkomst van gemeentelijke toezichthouders moet gezien worden in het licht van bovengenoemde ontwikkelingen. De wens van de overheid om met andere partijen samen te werken en daarbij het toezicht in de openbare ruimte te versterken, heeft stimulerend gewerkt bij het ontstaan van zogenaamde stadswachten (Hauber, 1994). Deze stadswachten werden ingezet voor preventieve criminaliteitsbestrijding. In de praktijk betekende dit veel surveilleren en een oogje in het zeil houden. De stadswachtprojecten waren overigens niet de enige projecten die in het kader van de door de overheid ingestelde criminaliteitspreventieprojecten waren opgezet. De VIC's (Functionarissen voor Veiligheid, Informatie en Controle) werden bijvoorbeeld ingezet ter "*bestrijding van de kleine criminaliteit in het openbaar vervoer*" (Van Andel, Hoekert Van der Wind en De Jongh, 1987, p. 8). Zowel de VIC-projecten als de stadswachtenprojecten waren projecten waarbij criminaliteitsbestrijding verbonden werd aan werkloosheidsbestrijding. In 1989 ging het eerste stadswachtproject van start en in 1993 stond de teller al op 28. De doelstellingen van de stadswachtprojecten waren tweeledig van aard, namelijk enerzijds gericht op meer veiligheid en controle op straat en anderzijds gericht op het bieden van arbeidsperspectief aan langdurige werkzoekenden (Hauber, 1994). Op basis van de doelstellingen die gericht waren op het bevorderen van de veiligheid, waren de stadswachten belast met de volgende taken: "*zichtbaar aanwezig zijn ter preventie, relevante feiten doorgeven aan zowel politie als gemeentelijke instanties en hulpverlenend en servicegericht optreden in de openbare ruimte*" (Hauber, 1994, p. 22). De taken van de stadswachten waren afgestemd op het feit dat de stadswachten geen formele bevoegdheden hadden. Hierdoor had de stadswacht dezelfde bevoegdheden als iedere andere burger en was ingrijpen haast niet mogelijk en wenselijk.

"Een stadswacht zonder bevoegdheden is een postbode die je zegt voor het rode licht te stoppen.", aldus een chef van de Utrechtse toezichthouders in 1990.¹ De bevoegdheden voor gemeentelijke toezichthouders lijkt vanaf de start van de eerste projecten al een discussiepunt. In 1987 werd in een evaluatierapport van het VIC-project als eerste aanbeveling genoemd: "*toekenning van beperkte opsporingsbevoegdheid*" (Van Andel, Hoekert Van der Wind en De Jongh, 1987, p. 5). In het evaluatierapport naar stadswachten van Hauber (1994) wordt het ontbreken van bevoegdheden veelvuldig genoemd als gemis en er wordt door de geïnterviewde sleutelfiguren voorgesteld om de bevoegdheden uit te breiden.

De functie die de stadswachten hadden is te definiëren als een toezichtfunctie (Bervoets, 2013). Een handhavingsfunctie kent in tegenstelling tot de toezichtfunctie wel (opsporings)bevoegdheden. Veel

¹ [NRC](#): 24 januari 1990

van de gemeentelijke toezichthouders die destijds in een stadswachtproject gestart zijn, zijn doorgegroeid naar een handhavingsfunctie binnen de gemeente (Eikenaar en Van Stokkom, 2014). Na een periode van ongeveer 15 jaar zijn de meeste stadswachtprojecten opgegaan in een gemeentelijke afdeling (Van Steden, 2012). De omvang van deze gemeentelijke afdelingen is in deze periode aanzienlijk gegroeid. Steeds meer gemeenten zetten handhavers in om de objectieve en subjectieve veiligheid te verbeteren (Terpstra, 2010). De toenmalige toezichthouders die inmiddels als boa door het leven gaan, werden ingezet om kleine ergernissen en overlast aan te pakken. Dit laatste werd goed mogelijk vanwege de intrede van de Wet op bestuurlijke boetes en de bestuurlijke strafbeschikkingen (Terpstra, 2010). Toezichthouders konden hierdoor ook handhavende werkzaamheden gaan verrichten en daarbij ook sanctionerend optreden. Concreet betekende dit voor de burger dat er een partij bij was gekomen naast de politie, die in de openbare ruimte zeggenschap en bevoegdheden had om burgers aan te spreken en te sanctioneren.

Een samenloop van ontwikkelingen lijkt de positie van de boa zoals we die vandaag de dag kennen bepaald te hebben. Voorop staat de rol van de gemeente die door de jaren heen steeds meer verantwoordelijk is geworden voor het lokaal veiligheidsbeleid (Cachet en Prins, 2012). Hierdoor is de toezichthouder gesterkt in zijn overgang naar een handhavende functie met meer bevoegdheden. Daarnaast is daar de politie die zich meer terug heeft getrokken voor wat betreft de “*kleine norm*” (denk daarbij aan overlast, leefbaarheid, parkeerovertradingen en andere veelal APV-gerelateerde overtradingen) (Van Stokkom en Foekens, p. 95). Tot slot heeft de roep om meer ‘blauw op straat’ vanuit de samenleving, in combinatie met een voor veiligheid verantwoordelijke gemeente, geleid tot meer toezicht op straat in de vorm van boa’s (Eikenaar en Van Stokkom, 2014). De rolverdeling tussen politie en boa lijkt hierdoor steeds scherper te worden: de politie is er voor de criminaliteitsbestrijding en de boa richt zich op kleine overtradingen en overlast (Van Steden en Bron, 2012).

2.2.2. Imago

Er kan gerust gesteld worden dat het imago van gemeentelijke toezichthouders een veelbesproken topic is (zie Eikenaar en Van Stokkom, 2014; Van Steden en Bron, 2012; Bervoets en Rovers 2016; Ait Moha, Verheggen en Visser, 2013; Van Steden en Roelofs, 2009; Terpstra, 2012). In 1994 schrijft Hauber in zijn evaluatierapport naar stadswachten dat het van belang is om een communicatieplan op te zetten waarin de stadswachten goed worden geïntroduceerd bij diverse doelgroepen (burgers, gemeente, politie, winkeliers, sollicitanten etc.). Dit communicatieplan zou onder andere het imago van de stadswachten ten goede komen. Opvallend was dat ‘sollicitanten’ ook als doelgroep werden genoemd in het rapport. Dit heeft alles te maken gehad met de werving naar stadswachten destijds. Het gebrek aan bevoegdheden van stadswachten heeft in het wervingsproces mede gezorgd voor een stroef verloop (Hauber, 1994). Het gemis van bevoegdheden lijkt een cruciale rol te hebben gespeeld in de imagovorming van toezichthouders. Niet alleen bij potentiële sollicitanten, maar nog belangrijker, ook bij burgers en andere organisaties zoals de politie. De beeldvorming rondom stadswachten lijkt in deze periode de toon te hebben gezet voor de komende decennia. Een imago wordt bepaald door diverse aspecten. In het geval van de gemeentelijke toezichthouders zijn meerde facetten van invloed geweest op het imago. Allereerst speelt het gegeven dat de stadswachtprojecten voortgekomen zijn uit een werkgelegenheidsinitiatief een belangrijke rol (Bervoets, 2013; Eikenaar en Van Stokkom, 2014). In combinatie met het eerder genoemde gebrek aan bevoegdheden ontstond het beeld van stadswachten die “*niets kunnen, willen en mogen*” (Van Steden en Bron, 2012, p. 60). Een tweede punt zou omschreven kunnen worden als de impopulaire werkzaamheden van de gemeentelijke toezichthouders. Handhavend optreden in combinatie met sancties voor verbalen die veelal een lage acceptatiegraad hebben, zorgt voor een blijvend imago van ‘bonnenschrijver’ (Eikenaar en Van Stokkom, 2014). In het verlengde daarvan blijkt dat burgers

regelmatig niet goed op de hoogte zijn van de bevoegdheden van boa's en vaak nog het onterechte beeld van een onbevoegde toezichthouder (of stadswacht) hebben (Bervoets en Rovers, 2016). Deze combinatie van onvoldoende op de hoogte zijn van de bevoegdheden en toch geconfronteerd worden met een handhaver die sanctionerend optreedt, kan een weerslag hebben op de beeldvorming van burgers richting de gemeentelijke toezichthouders. Gemeentelijke toezichthouders hebben naast burgers ook met andere partijen te maken. Een van de belangrijkste samenwerkende partijen is de politie. Diverse studies (Mein en Hartmann, 2013; Bervoets, 2013; Eikenaar en Van Stokkom, 2014) laten zien dat de politie nog altijd (voor een groot deel) bevooroordeeld is over boa's. Volgens de genoemde studies hebben politieagenten vaak het idee dat het onbekwame toezichthouders en 'afgekeurde' politieagenten zijn. Daarnaast zouden politieagenten vaak niet goed op de hoogte zijn van de bevoegdheden van de boa's. Ook onder politieagenten heerst vaak het beeld nog van toezichthouders die niets anders mogen dan bonnen schrijven.

Het bovengeschetste beeld van het imago van boa's heeft ook zijn weerslag op de boa's zelf. Eikenaar en Van Stokkom (2014) spreken van een 'Calimero-effect'. Door de negatieve beeldvorming die politie en burgers eropna zouden houden, gaan boa's ook zelf in dit beeld geloven. Ook binnen de Beroepsvereniging Boa wordt het imago van de boa's besproken. In het visiedocument van deze beroepsvereniging wordt gewezen op het ontbreken van eenduidig beleid en afstemming bij de overheid over de boa-functie (BeBoa, 2010). Hierdoor zouden burgers onvoldoende op de hoogte zijn van de bevoegdheden en werkzaamheden van de boa. Het reeds heersende (negatieve) imago van de boa is hierdoor weinig veranderd. De beroepsvereniging pleit dan ook voor een vorm van *branding*. Er moet, net als waar in 1994 reeds door Hauber voor werd gepleit, meer ingezet worden op communicatie en informeren van burgers over de werkzaamheden en toegevoegde waarde van boa's. Dit laatste zou het beeld van de boa ten goede komen. De beroepsvereniging onderkent hierdoor zelf dat het imago van de boa niet erg positief is. Maar is dit ook zo? Gezien de bovengenoemde ontwikkelingen en studies zou het antwoord overduidelijk 'ja' zijn. Toch dient dit beeld genuanceerd te worden.

Het meest recente en ook één van de weinige imago-onderzoeken naar gemeentelijke handhavers (Bervoets en Rovers, 2016) laat meer verfijndere resultaten zien over dit imago. Hieruit blijkt namelijk dat burgers geen uitgesproken opvattingen hebben over gemeentelijke handhavers. Daarnaast blijken burgers niet goed op de hoogte te zijn van de handhavingsfunctie en trekken de onderzoekers ook de voorzichtige conclusie dat burgers de handhavers mogelijk nog zien als onbevoegde stadswachten. Toch blijken veel burgers niet in aanraking geweest te zijn met handhavers en van de burgers die dat wel zijn, blijken de meeste er positieve ervaringen op na te houden. Ook in een ander onderzoek naar o.a. het imago van boa's (Ait Moha, Verheggen en Visser, 2013) hebben burgers doorgaans een positief beeld van boa's. Uit dit onderzoek blijkt ook dat veel burgers niet goed op de hoogte zijn van de taken en bevoegdheden van boa's.

Het beeld dat burgers van boa's hebben lijkt een stuk positiever dan het vaak lijkt. Een verklaring hiervoor wordt door Bervoets (2016) gezocht in het gegeven dat de geïnterviewde boa's in onderzoeken vaak het beeld beschrijven dat burgers van hen zouden hebben. Dit beeld is dus gebaseerd op de beleving van de boa zelf en niet direct op dat van de burgers. Het eerder beschreven Calimero-effect lijkt in dit opzicht bevestigd te worden. Burgers lijken positiever te zijn over boa's dan boa's zelf denken. Burgers lijken meer neutraal en onverschillig tegenover boa's te staan (Van Steden, 2012). Ondanks dit meer genuanceerde beeld en het ingezette professionaliseringstraject van boa's, hebben boa's het "*negatieve imago nog niet van zich af kunnen schudden*" (Mein en Hartmann, 2013, p. 62). Hierdoor blijft het beeld hangen van een negatief imago. Dit beeld wordt, zo blijkt uit bovenstaande, misschien zelfs door de boa zelf versterkt en in stand gehouden. Ook is duidelijk geworden dat er onduidelijkheid bestaat over de functie en

werkzaamheden van de boa. Organisaties zoals de politie, maar ook burgers hebben niet altijd een duidelijk beeld van de boa. In de volgende paragraaf wordt daarom ingegaan op de verwachtingen die men van boa's heeft.

2.2.3. Verwachtingen

Het imago van boa's moet duidelijk in historisch perspectief gezien worden. Gebleken is dat het imago onder andere lijdt door onduidelijkheid over werkzaamheden en bevoegdheden van boa's. Toch lijken veel partijen een idee te hebben van wat de boa zou moeten doen. Zo laat Ait Moha (2013) in een imago-onderzoek zien dat burgers vinden dat boa's best voor bepaalde 'politietaken' ingezet kunnen worden, denk daarbij aan parkeerbeheer, toezicht op straat en aangiftes op het bureau. Echter zien de burgers geen ruimte voor de boa's als het gaat om het aanpakken van zware criminaliteit, noodhulp of nazorg aan slachtoffers bieden. Ondanks de eerder gebleken onduidelijkheid (Bervoets en Rovers, 2016) bij burgers over de functie en werkzaamheden van de boa's, hebben burgers wel verwachtingen met betrekking tot hun optreden (Bervoets, 2013). Volgens Bervoets (2013) worden deze verwachtingen versterkt door boa's die bijvoorbeeld een wapenstok en handboeien dragen. Het publiek verwacht dat deze middelen gebruikt worden en het blijkt moeilijk uit te leggen wanneer een boa bijvoorbeeld geen handboeien mag gebruiken bij een aanhouding (p. 108).

Volgens een visiedocument over boa's van de VNG (2016) zouden de huidige bevoegdheden ontoereikend zijn om te voldoen aan de verwachtingen die burgers van boa's hebben. De VNG pleit voor het inzetten van boa's op het gebied van bijvoorbeeld lichte verkeersovertredingen (denk daarbij aan door rood licht rijden, snelheidsovertredingen binnen een 30km/h-zone). Deze uitbreiding van bevoegdheden biedt volgens de VNG de ruimte om meer aan te sluiten bij de verwachtingen van burgers.

De gemeentelijke toezichthouders zijn ooit in het leven geroepen om het toezicht in de openbare ruimte te versterken (Terpstra, 2010). Tegenwoordig vertonen ze veel gelijkenissen met de politie (Van Steden en Bron, 2012). Niet alleen het uniform en de bevoegdheden, maar zeker ook de aanwezigheid in de openbare ruimte roept verwachtingen op (Van Steden, 2012). Met name als boa's worden geconfronteerd met duidelijke overtredingen, is het begrijpelijk dat de burger handhaving verwacht (Van Stokkom en Foekens, 2015). In een brief van de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten aan de tweede kamer gaat de minister in op o.a. maatregelen die ter versterking van toezicht en handhaving moeten dienen. Eén van deze maatregelen is het inzetten op een goede opleiding voor de boa en daarnaast een professioneel en herkenbaar uiterlijk. Er moet volgens de minister meer duidelijkheid komen over wat burgers en partners "*wel en niet van een boa Openbare ruimte kunnen verwachten*" (Ministerie van VenJ, 2013, p. 6).

Het lijkt, gezien de hierboven besproken punten, begrijpelijk dat burgers onduidelijke verwachtingen van boa's hebben. De aanwezigheid in de openbare ruimte, het (soms) dragen van geweldsmiddelen, een geüniformeerd voorkomen dat gelijkenis vertoont met de politie en de beperkte bevoegdheden om in sommige gevallen op te treden, worden genoemd als punten die verwachtingen oproepen bij burgers. In sommige gevallen worden de bevoegdheden en taken van de boa overschat en in andere gevallen worden deze onderschat door de burger (Bervoets, 2013). Boa's lijken vaak de druk van het publiek te voelen om op te treden, maar zijn niet altijd bevoegd om op te treden (p. 108).

Niet alleen bij de burger heerst onduidelijkheid over de bevoegdheden van de boa. Uit onderzoeken (o.a. Bervoets, 2013; Eikenaar en Van Stokkom, 2014) blijkt dat politieagenten niet altijd even goed op de hoogte zijn van de bevoegdheden van de boa's. Agenten lijken hierdoor geen goede inschatting te kunnen maken van hetgeen ze van de handhavers kunnen verwachten en lijken überhaupt lagere verwachtingen te hebben van boa's. In het verlengde daarvan lijken agenten soms nog lastig te accepteren dat andere opsporingsdiensten zoals de gemeentelijke handhavers het door

de terugtrekkende politie ontstane “*braakliggende terrein*” (Bervoets, 2013, p. 139) opvullen. Bervoets (2013) maakt duidelijk in zijn studie naar boa’s dat de acceptatie van politieagenten steeds meer terrein wint, maar dat men de handhavers toch niet volledig capabel acht om dit ‘braakliggend terrein’ goed op te vullen. In het onderzoek van Eikenaar en Van Stokkom (2014) worden diverse typen samenwerkingen tussen de politie en handhavers besproken. Hieruit blijkt dat de verschillen tussen gemeenten erg uiteen lopen van nauwe samenwerkingen tot weinig samenwerking tussen boa en politie. Vaak is er sprake van onbekend maakt onbemind (Van Steden, 2012). De verwachtingen die de politie van boa’s heeft lijkt samen te hangen met diverse factoren. Deels lijkt het imago een rol te spelen, maar ook de onduidelijkheid over de bevoegdheden en (het gebrek aan) samenwerken draagt hieraan bij.

De gemeentelijke afdelingen, waar boa’s onder vallen, gieten hun verwachtingen van boa’s doorgaans in beleidsplannen en (concrete) doelstellingen. Eikenaar en Van Stokkom (2014) concluderen dat de doelstellingen doorgaans niet corresponderen met de dagelijkse taken van de boa’s. Vooral de wijze waarop boa’s invulling geven aan hun taken lijkt hieraan ten grondslag te liggen. Bervoets (2013) geeft aan dat gemeenten ruime kaders meegeven aan boa’s en dat er sprake is van een grote mate van autonomie en beleidsvrijheid. De gemeenten verwachten een grote mate van zelfstandigheid van de boa’s en daarnaast ook om adequaat te handelen binnen de geboden beleidsruimte. Toch hebben boa’s en hun leidinggevendenden de zorg dat er een kloof is tussen de praktijk en de verwachtingen die zij er zelf op nahouden (Bervoets, 2013, p. 113). Door de professionaliseringsslag van boa’s zijn volgens Van Steden de verwachtingen van het bestuur ten opzichte van boa’s hooggespannen. Soms zijn ze al zo hooggespannen dat er gesproken wordt over een “*nieuwe gemeentepolitie*” (Van Steden, 2012, p. 5).

De gemeentelijke toezichthouder opereert al geruime tijd in diverse hoedanigheden in de openbare ruimte. Volgens Bervoets (2013) is het dan ook niet gek dat er nog duidelijk wordt gezocht naar een eigen identiteit. Ook geeft Bervoets aan dat de gemeentelijke handhavers zich nog teveel met politieagenten vergelijken. Als burgers en andere partijen deze vergelijking ook maken dan lijkt het goed te verklaren waarom er niet aan alle verwachtingen wordt voldaan.

2.3. De boa in functie

In de voorgaande paragrafen is onder andere stilgestaan bij de opkomst van de boa, het imago en de verwachtingen die men van de boa heeft. In deze paragraaf wordt concreter ingegaan op de werkzaamheden en bevoegdheden van de boa. Ook wordt ingegaan op de opleiding van de boa. Deze paragraaf sluit de literatuurverkenning af door in te gaan op de meer praktische punten van het beroep van de boa. Het doel van deze paragraaf is om buiten alle vormen van enige subjectiviteit (zoals bijvoorbeeld het eerder besproken imago en de verwachtingen) een actueel beeld te schetsen van hetgeen een boa mag en voor welke taken hij dagelijks wordt ingezet.

2.3.1. Werkzaamheden en bevoegdheden

Eerder is al gebleken dat er regelmatig onduidelijkheid heerst over de functie van de boa en dan met name als het gaat om de taken en bevoegdheden (Bervoets, 2013; Van Steden en Bron, 2012; Eikenaar en Van Stokkom, 2014; Terpstra, 2012). Duidelijk mag zijn dat de functie van de huidige boa veranderd is sinds de opkomst van de stadswacht eind jaren tachtig. Zowel de werkzaamheden als de bevoegdheden zijn niet meer gelijk aan die van de stadswacht. Maar gelijk aan de werkzaamheden en de bevoegdheden van de politie zijn ze ook niet. Waaruit bestaan de werkzaamheden van een boa precies en welke bevoegdheden heeft de boa?

De bevoegdheden van de boa hebben een juridische grondslag en zijn deels bestuursrechtelijk en deels strafrechtelijk van aard (Van Steden en Bron, 2012). Sinds 1994 is in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering opgenomen dat ook andere beroepen buiten de politie om een

(gedeeltelijke) opsporingsbevoegdheid kunnen bezitten (Bervoets, 2013). Boa's hebben beperkte bevoegdheden om strafrechtelijk op te treden. Naast de strafrechtelijke bevoegdheden is de boa door het college van B&W aangewezen als toezichthouder zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 5 Awb). Deze benoeming door het college komt voort uit de bestuursrechtelijke bevoegdheden van een boa. Immers, de gemeente is belast met bestuursrechtelijke zaken.

In het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (Bbo) is verdere invulling gegeven aan bovengenoemd wetsartikel 142sv. Op grond van art. 2 Bbo kan de boa zijn opsporingsbevoegdheden uitoefenen (indien hij aan de in de Bbo gestelde voorwaarden voldoet zoals o.a. een akte van beëdiging, een titel van opsporingsbevoegdheid, en bekwaamheid en betrouwbaarheid voor het uitoefenen van de opsporingsbevoegdheden) (Mein en Hartmann, 2013). In het Bbo wordt verder ingegaan op de titel van de boa, de beëdiging, instructies voor de uitvoering van het beroep (denk daarbij aan toepassen van bevoegdheden, dragen van een legitimatiebewijs, bijscholing etc.) en ook wordt ingegaan op het toezicht op de boa's.

Naast de juridische kaders bestaan ook de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BRBO) (Ministerie van VenJ, 2015). De BRBO is per 1 juli 2015 in werking getreden en vervangt de eerdere Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar en de Circulaire Bekwaamheid Buitengewoon Opsporingsambtenaar. De BRBO bevatten meer concrete punten over het boa-bestel. Zo wordt beschreven wat de boa doet, welk onderscheid er is tussen de diverse domeinen, hoe er omgegaan wordt met geweldsmiddelen in boa-domeinen en tevens bevat het document competenties en examenplannen waar de boa's op worden getoetst.

De bevoegdheden van boa's zijn sinds 2010 verbonden aan een zogenaamde domeinlijst (Bervoets, 2013). De domeinlijst maakt onderscheid tussen de volgende zes domeinen waarin boa's actief zijn: 1) openbare ruimte, 2) milieu, welzijn en infrastructuur, 3) onderwijs, 4) openbaar vervoer, 5) werk, inkomen en zorg en 6) generieke opsporing. De diversiteit aan domeinen laat ook meteen de verscheidenheid van de boa-functie zien. De boa wordt geacht in één domein actief te zijn. Aan het domein worden specifieke bevoegdheden toegekend die een boa in een ander domein niet heeft. Het BRBO gaat ervanuit dat de werkgever van de boa de opsporingsbevoegdheden koppelt aan de expliciete taakomschrijving van de boa. Dit kan dus inhouden dat boa's binnen één domein verschillende taakomschrijvingen hebben en dus verschillende opsporingsbevoegdheden hebben. Met de domeinverdeling wordt beoogd om op landelijk niveau uniform te werken. Zo wordt bijvoorbeeld van alle boa's verwacht dat ze een basiskwalificatie hebben en voor de boa's in de eerste 3 genoemde domeinen wordt een structurele her- en bijscholing verwacht.

De domeinlijst onderscheidt zes domeinen die alle bevoegdheden voor de boa's bevatten. Zo wordt het de boa in domein 1 (openbare ruimte) mogelijk gemaakt om te handhaven op een hele reeks wetten. Naast de lokale verordeningen mogen boa's in dit domein ook handhaven op bijvoorbeeld (enkele artikelen van) de Drank en Horecawet, de Wet op de Economische Delicten, het Besluit Personenvervoer, de Visserijwet, art. 5 Wegenverkeerswet en een hele reeks andere (specifieke delen van) wetten. Zo mag een boa dus in het kader van de Drank en Horecawet horecagelegenheden controleren op het onrechtmatig schenken van alcohol (aan minderjarigen). In het kader van het Besluit Personenvervoer mag er gecontroleerd worden of taxivervoerders zich aan de gestelde voorschriften houden. Daarnaast mag de boa zoals eerder aangegeven ook handhaven op de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Dit houdt in dat de boa bijvoorbeeld kan handhaven (o.b.v. APV Rotterdam, 2012) op bedelen in niet aangewezen gebieden, parkeeroverlast, openlijk drankgebruik, wildplassen en nog vele andere bepalingen.

In de BRBO is naast de hierboven genoemde bevoegdheden om te handhaven op diverse wetten, ook ingegaan op de politiebevoegdheden en de geweldsmiddelen. De boa uit dit domein (openbare

ruimte) kan eventueel beschikken over de politiebevoegdheden zoals bedoeld in artikel 7 (eerste en de derde lid) van de Politiewet 2012. Dit eerste lid van artikel 7 gaat in op de bevoegdheid om geweld of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken in de daarvoor gerechtvaardigde situaties. Dit houdt in de praktijk in dat een boa kan beschikken over handboeien, pepperspray en een wapenstok. In uitzonderlijke gevallen kunnen boa's zelf beschikken over een vuurwapen en een surveillancehond.

Werkzaamheden en bevoegdheden zijn doorgaans erg verweven met elkaar. Voor de boa betekent dit dat bovengenoemde juridische bevoegdheden en middelen in de dagelijkse praktijk de werkzaamheden legitiem maken. De concrete taakstelling wordt uiteraard bepaald vanuit de gemeentelijke organisaties. Gemeenten hebben verschillende doelstellingen die ze nastreven als het gaat om de inzet van boa's. Eikenaar en Van Stokkom (2014) concluderen dat de doelstellingen die gemeenten erop nahouden in het kader van de werkzaamheden van toezichthouders en handhavers driedelig zijn, namelijk: 1) het bevorderen van naleefgedrag, 2) contact met bewoners en bekend zijn in en met de wijk en 3) algemene surveillance in de openbare ruimte. In het verlengde hiervan concluderen Eikenaar en Van Stokkom (2014) dat deze doelstellingen maar in geringe mate overeenkomen met de dagelijkse taken. De doelstellingen zouden dermate abstract zijn dat het veelal te maken heeft met de wijze waarop de handhaving uitgevoerd en niet zo zeer hoe vaak iets uitgevoerd wordt. Ook Van Steden en Bron (2012) geven aan dat de doelstellingen moeilijk te meten zijn en nog lastiger is het om de causaliteit aan te tonen. Wel laten de diverse studies zien dat boa's zich veelal bezighouden met parkeeroverlast aanpakken, aanpak van huisvuil op straat, loslopende honden, hondenpoep en contacten met burgers (Van Steden en Bron, 2012; Eikenaar en Van Stokkom, 2014; Bervoets, 2013). Een uitzondering zijn de speciale teams die op een specifiek veld ingezet worden, zoals bijvoorbeeld een 'Veiligheidsteam Openbaar Vervoer', 'Taxi-team' of een 'Handhaving Openbare Ruimte-team'. Deze teams houden zich binnen dit veld specifiek bezig met de daarvoor opgestelde taakstelling. Dit zijn veelal doelgerichte controles (Van Steden en Bron, 2012).

Gebleken is dat de boa veel mag en ook diverse bevoegdheden heeft. Ondanks de beperkte opsporingsbevoegdheden van de boa ten opzichte van die van de politie, mag een boa op sommige gebieden juist meer dan de politie. Dit heeft alles te maken met de bestuursrechtelijke bevoegdheden waar de boa's over beschikken (Bervoets, 2013).

Al deze bevoegdheden worden ingezet om de dagelijkse werkzaamheden uit te voeren. Toch laten bovenstaande studies zien dat er op een beperkt aantal punten gehandhaafd wordt. Dit heeft uiteindelijk te maken met het gegeven dat de gemeenten zelf bepalen op welke gebieden de boa's binnen een bepaald domein handhaven. De bevoegdheden zijn daarmee te omschrijven als ruim en de taakstelling als gefocust.

2.3.2. Opleiding

De opleiding die boa's dienen te doorlopen lijkt een goed voorbeeld van het professionaliseringstraject dat boa's momenteel doormaken (Van Steden en Bron, 2012). Eerder is gesproken over het imago van boa's en het beeld van ongeschoolde werkzoekenden die aan een baan werden geholpen (Hauber 1994; Van Steden en Bron, 2012). Naast dit beeld heerste ook vaak het idee dat de voormalige toezichthouders enkel een vluchtige cursus moesten doorlopen. Dit laatste klopte misschien wel voor de toenmalige toezichthouders, maar gaat niet meer op voor de huidige boa's (Bervoets, 2013). Toch lijkt onder politieagenten nog vaak het beeld te heersen van een kortstondige cursus die gevolgd wordt door gemeentelijke toezichthouders om daarna als boa door het leven te kunnen (Bervoets, 2013). Deze beelden lijken niet overeen te komen met de actuele situatie. De eerder aangehaalde studies (Bervoets, 2013; Eikenaar en Van Stokkom, 2014; Van Steden en Bron, 2012) laten niet alleen zien dat er steeds meer eisen gesteld worden aan boa's in de vorm

van opleidingen, certificaten, cursussen en bij- en herscholingstrajecten. Ook blijkt in diverse gemeenten dat alle toezichthouders inmiddels omgeschoold zijn tot boa. Enkele andere gemeenten lopen hierop achter (Eikenaar en Van Stokkom, 2014). Ook diverse gemeenten laten in hun beleidsdocumenten zien dat bij- en herscholing van toezichthouders op de agenda staat (zie o.a. de gemeente Rotterdam en gemeente Den Haag, resp. Vertrouwd op straat, 2012; Handhaven op Haagse Hoogte, 2011). Deze beleidsdocumenten benoemen beiden het belang van opleiding, training en bijscholing om daarmee de huidige taken uit te kunnen (blijven) voeren. Dit laatste wordt ook onderkend door de beroepsvereniging Boa (BeBoa, 2010).

In het eerder besproken Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (Bbo) is opgenomen in artikel 2 dat een opsporingsambtenaar onder andere over de bekwaamheid moet beschikken voor het uitoefenen van de opsporingsbevoegdheden. In artikel 16 wordt verder verduidelijkt dat de bekwaamheid moet blijken uit het bezitten van de vastgestelde basiskennis en vaardigheden die getoetst worden in het basisexamen. In sommige gevallen stelt het Bbo dat er ook aanvullende bekwaamheidseisen gesteld mogen worden. Dit laatste geldt voor specifieke categorieën boa's, waaronder de boa's uit het domein openbare ruimte. Bovendien moeten boa's die ook de politiebevoegdheden hebben, voldoen aan de eisen uit de zogenaamde Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon opsporingsambtenaar (RTGB).

Er mag gesteld worden dat boa's niet meer een kortstondige cursus doorlopen, maar een volwaardige opleiding doorlopen. Diverse aanbieders door het land bieden deze opleidingen en cursussen aan. De basisbekwaamheid Boa is een mbo-3 opleiding en wordt door diverse (private) mbo-instellingen aangeboden. Ook de aanvullende cursussen (zoals geweldsbeheersing, sanctionerend optreden en dienstverlening & calamiteiten) maken onderdeel uit van de curricula van deze instellingen. Gebleken is dat op aandringen van het Ministerie van VenJ de exameneisen vanaf 2013 aangescherpt zijn voor de basisbekwaamheidsexamen (Mein en Hartmann, 2013). Diverse signalen vanuit het beroepenveld (o.a. gemeenten en toezichthouders zelf) maakten duidelijk dat de opleidingen en de examens voor verbetering vatbaar waren. De aanscherping van de exameneis van het ministerie was gericht op gespreks- en bejegeningstvaardigheden. Vanwege de diversiteit in aanbieders en om de kwaliteit te borgen is de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH) in het leven geroepen. Deze organisatie neemt alle examens af en is ook verantwoordelijk voor de her- en bijscholing van toezichthouders. Met name dit laatste punt is voor boa's een terugkerende zaak, omdat het basisexamen in tegenstelling tot bijvoorbeeld een politiediploma niet voor altijd geldig is. De basisopleiding is voor een periode van vijf jaar geldig en wordt daarna weer verlengd als het examen behaald is.

De examens voor de basisbekwaamheid, zo blijkt uit de website van de ExTH en uit de BRBO, bevatten zowel schriftelijke kenniselementen als vaardigheidselementen. De schriftelijke kenniselementen beslaan het grootste gedeelte van het examenplan. Deze kennisonderdelen bestaan veelal uit kennis van relevante wetsartikelen. De vaardigheidselementen zijn veelal gericht op bejegening en praktischere zaken zoals het opstellen van een proces-verbaal. De eindtermen en competenties die geformuleerd zijn door de ExTH in het kader van de vaardigheidselementen laten zien dat er veel ingezet wordt op omgang met burgers, communicatie en inschatten van situaties (Exameninstelling Toezicht en Handhaving, 2012).

De opleidingen en cursussen die boa's doorlopen zijn in de afgelopen jaren vernieuwd. Deze opleidingen lijken geenszins meer op de vier tot acht weken durende opleiding tot stadswacht (Hauber, 1994). Er is een ware professionaliseringstraject ingezet door gemeenten. Maar ook de rijksoverheid heeft oog voor de kwaliteit en uniformiteit van de opleidingen.

De inhoud van de opleidingen is deels specialistisch en anderzijds praktisch opgesteld vanwege de praktijksituaties waar boa's voor worden klaargestoomd. Of de opleiding hiermee voldoet aan de

dagelijkse situaties en verwachtingen waarmee de boa's geconfronteerd worden is niet duidelijk. Wel zijn boa's duidelijk beter opgeleid dan de voorgangers.

3. Methoden en technieken

Dit hoofdstuk geeft een verantwoording voor de gehanteerde methoden en technieken die gebruikt zijn gedurende dit onderzoek. De wijze waarop het onderzoek tot stand is gekomen en de keuzes die gemaakt zijn worden hieronder beschreven.

3.1. Kwalitatief onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek - zicht krijgen op het al dan niet voldoen aan verwachtingen - leent zich niet voor een onderzoeksopzet gebaseerd op een conceptueel model, inclusief veronderstelde werkzame causale mechanismen. Bovendien bevat de beschikbare literatuur over verwachtingen ten aanzien van gemeentelijke handhavers nauwelijks theoretische inzichten die als werkhypothesen hadden kunnen fungeren. Een toetsend onderzoek was om die reden niet mogelijk.

De vraagstelling van dit onderzoek (in hoeverre kunnen boa's voldoen aan de verwachtingen van burgers, partners en de eigen gemeentelijke organisatie) past wel goed in het frame van een kwalitatief onderzoek. In dit onderzoek is gekozen voor diepte-interviews. Door middel van die interviews is zicht verkregen op de ervaringen en opvattingen van de respondenten. De topics van de vragenlijst zijn sterk gericht op de dagelijkse praktijk van de respondenten. Zij hebben dan ook vele voorbeelden over hun vakgebied verwoord. Tijdens de interviews was het van belang open te staan voor nieuwe inzichten en invalshoeken. Dit onderzoek is daarom ook deels te duiden als exploratief onderzoek. Zoals in het volgende hoofdstuk duidelijk wordt hebben de respondenten soms perspectieven verwoord die tot dusverre niet in de bestaande literatuur aan de orde zijn gekomen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de verwachtingen ten aanzien van de boa's en ook bij de status aparte van het team Stedelijk Inzet.

3.2. Dataverzameling

Om de deelvragen te beantwoorden zijn twee dataverzamelingsmethoden gebruikt: interviews en documentanalyse. Hieronder volgt een toelichting op de gehanteerde dataverzamelingsmethoden.

3.2.1. Interviews

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen is voor het grootste gedeelte gebruik gemaakt van interviews. Gekozen is voor interviews omdat deze methode het beste aansluit bij de doelstelling achter de onderzoeksvragen. Alleen met behulp van interviews was het mogelijk om zicht te krijgen op de meningen en ervaringen van de boa's. Observaties zouden hier niet geschikt voor zijn geweest. Gekozen is voor het halfgestructureerde interview. Dit is gedaan om ruimte te bieden aan de respondenten om perspectieven te belichten die mogelijk niet-verwachte aanknopingspunten bieden voor het onderzoek. Ook op deze wijze kon extra informatie gegenereerd worden.

Er zijn voor dit onderzoek in totaal 11 interviews afgenomen. Deze interviews zijn zo goed als allemaal op de werkplek van de respondenten afgenomen en hadden een gemiddelde tijdsduur van circa 1,5 uur. Met alle respondenten is dezelfde topiclijst doorgesproken. Daarbij is op basis van de functie van de respondent bij enkele topics langer stilgestaan dan bij andere topics.

De keuze voor de type respondenten is grotendeels gebaseerd op de onderzoeksvragen. Zo was het noodzakelijk om partners te spreken, omdat een gedeelte van het onderzoek gebaseerd is op verwachtingen van deze partners. Daarnaast was het ook noodzakelijk om enkele personen te spreken vanuit de eigen organisatie en dan met name de personen die een management- en beleidsfunctie vervullen. Het onderzoek is ook deels gericht op de verwachting van de burger zelf. Aangezien het binnen het bestek van deze scriptie onmogelijk was om burgers te benaderen, zijn de verwachtingen van de burgers vanuit de ervaringen van de respondenten zelf onderzocht. Het is overigens de vraag of het benaderen van burgers wel zinvol zou zijn geweest omdat zij doorgaans

slecht geïnformeerd zijn over het werk en de bevoegdheden van boa's (Eikenaar en Van Stokkom 2014; Bervoets 2013).

Met de volgende groep respondenten is gesproken:

- Eigen organisatie
 - o 3 personen: directielid, managementlid, beleidsadviseur.
- Boa's
 - o 5 boa's waarvan 2 teamleiders en 1 voorman.
- Partners en overige
 - o 3 personen: 1 wijkagent, de direct toezichthouder op boa's en tevens politiemans geweest en 1 programmamanager wijkveiligheid vanuit de afdeling Directie Veiligheid.

De keuze voor 11 interviews is niet direct op voorhand gemaakt. Vooraf was uitgegaan van circa 8 interviews en dit is uitgebreid naar 11 interviews. Uiteindelijk bleek een grote mate van verzadiging op te zijn getreden in de antwoorden van de respondenten.

3.2.2. Documentanalyse

Voor de eerste deelvraag van dit onderzoek is ook gebruik gemaakt van enkele documenten. Met name op het gebied van beleidsontwikkeling, visie, taakstelling en organisatie was het nodig om de beleidsdocumenten en webinformatie van de gemeentelijke website te raadplegen. Daarnaast is ook informatie vergaard uit interne documenten en/of systemen met betrekking tot aantal medewerkers, type functie en de hiërarchische structuur.

3.3. Centrale begrippen en operationalisatie

Het onderzoek bevat een literatuurverkenning waarin relevante bestaande onderzoeksbevindingen, achtergronden en concepten zijn bestudeerd die van belang zijn om dieper inzicht te krijgen in het onderzoeksthema. In de gehanteerde topiclijst zijn concepten en categorieën uit de literatuurverkenning opgenomen. De topiclijst (zie bijlage 1) valt uiteen in enkele hoofdtopics en meerdere sub-topicpunten. Hieronder wordt een toelichting gegeven op enkele centrale begrippen en worden deze geoperationaliseerd.

Hieronder wordt aangegeven hoe de begrippen 'verwachtingen', 'professionaliteit' en 'boa-functie' zijn geoperationaliseerd.

- *Verwachtingen*
 - o Verwachtingen gaan over bepaalde aannames, opvattingen en vermoedens die iemand ergens van heeft. In de context van deze scriptie gaat het over verwachtingen die men heeft van de boa. Deze verwachtingen hoeven niet altijd even realistisch te zijn en er kan sprake zijn van over- en onderschatting. De aannames of vermoedens die iemand ergens van heeft kunnen leiden tot bepaald gedrag. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat de verwachtingen die men heeft tot bepaalde claims, verzoeken en vragen leiden richting de boa.
 - o Om de verwachtingen goed te kunnen onderzoeken en vaststellen, is allereerst een onderscheid gemaakt in verschillende dimensies. De verwachtingen zijn namelijk vanuit verschillende perspectieven benaderd: burgers, de eigen organisatie en partners. Om het begrip verwachtingen vanuit deze drie perspectieven te meten zijn enkele indicatoren opgesteld. Zo is gekeken naar het beeld dat partners en burgers hebben van de boa, naar het type vragen en verzoeken dat boa's krijgen van zowel

burgers, partners en de eigen organisatie en de mate waarin burgers en partners op de hoogte zijn van de bevoegdheden en werkzaamheden van de boa.

- *Professionaliteit*
 - Professionaliteit gaat over aspecten van kundigheid van een persoon in zijn vakgebied. In de context van deze scriptie gaat het over de kundigheid van de boa binnen zijn vakgebied.
 - Om professionaliteit te meten zijn twee dimensies onderzocht: opleiding en competenties. Met deze twee dimensies is getracht inzicht te krijgen in de mate van kundigheid die de boa's hebben in hun vakgebied. De combinatie van opleiding en competenties geeft inzicht in vaardigheden en kennis van de boa. Het begrip opleiding is onderzocht aan de hand van de volgende indicatoren: de opvatting die men heeft van de opleiding, het type opleiding en de inhoud ervan, de waardevolle onderdelen van de opleiding en de aansluiting op de praktijk. Ook de competenties zijn langs enkele indicatoren onderzocht: de benodigde vaardigheden, de mate waarin de opleiding daaraan voldoen en de ontbrekende competenties in de opleiding.

- *Boa-functie*
 - De boa-functie heeft vooral betrekking op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die een boa heeft. Het geheel daarvan zorgt voor een afbakening van deze functie.
 - Om de boa-functie te onderzoeken zijn de volgende drie dimensies onderzocht: de werkzaamheden, de bevoegdheden en de taakopvatting van de boa. De taakopvatting gaat daarbij over de wijze waarop de boa invulling geeft aan zijn functie. Hierbij is gekeken naar de doeleinden die de boa nastreeft in zijn functie en de uitdagingen en beperkingen die de boa ervaart in zijn functie. Om de werkzaamheden inzichtelijk te krijgen is gekeken naar de taken die de boa uitvoert. Dit zijn taken die zowel binnen als buiten het takenpakket vallen. Tot slot zijn de bevoegdheden in kaart gebracht. Hierbij is ingegaan op de bevoegdheden die het meest toegepast worden, tekortkomingen van bevoegdheden en mogelijke onduidelijkheid over bevoegdheden.

3.3.1. Analyse

Nadat de interviews afgenomen zijn, zijn deze handmatig gecodeerd en gecategoriseerd aan de hand van de topicpunten. Op basis van deze gegevens is de rapportage uitgewerkt. In de rapportage corresponderen de paragraaftitels met de belangrijkste topicpunten en met de onderdelen uit de onderzoeksvragen.

In de analyse is een verdere interpretatie gegeven aan de resultaten en zijn de resultaten ook in het licht van de literatuurverkenning geplaatst.

3.4. Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van het onderzoek neemt toe wanneer onderzoeksvragen vanuit meerdere methoden worden onderzocht. Aan die eis kan dit onderzoek niet voldoen. Wel is getracht om de betrouwbaarheid te vergroten door te spreken met personen uit verschillende lagen, afdelingen en organisaties. Ook voor de boa's geldt dat er met zowel een teamleider, een voorman en uitvoerende boa's gesproken is. De personen met wie gesproken is, zijn ervaren in hun vak en hebben diverse ontwikkelingen meegemaakt. Hierdoor was het voor hen mogelijk om veel vragen die betrekking hadden op gemaakte ontwikkelingen beter te beantwoorden. Daarnaast is ervoor gekozen om het

aantal interviews uit te breiden van 8 naar 11 interviews zodat daarmee een completer beeld gevormd kon worden. Deze extra interviews hebben bijgedragen aan een hogere mate van betrouwbaarheid van het onderzoek.

De topics zijn van breed naar specifiek voorgelegd aan de respondenten. Zo is er eerst gesproken over de algemene ontwikkelingen, de organisatie en het beleid. Later is in het licht hiervan verder gesproken over verwachtingen, bevoegdheden etc. Hierdoor zijn de onderwerpen goed en duidelijk aan bod gekomen. De gesprekken met de respondenten zijn zoveel mogelijk opgenomen en zijn vervolgens getranscribeerd. Tijdens het uitwerken van de rapportage zijn de opnames en verslagen nuttig gebleken, bijvoorbeeld om informatie te controleren en te vergelijken.

Het onderzoek is uitgevoerd in Rotterdam en bevat te weinig respondenten om wetenschappelijk gezien statistische geldige uitspraken te kunnen doen. De onderzoeksresultaten zijn niet te generaliseren naar andere gemeenten vanwege de eigen aard van de Rotterdamse organisatie en uitvoering. Niettemin, aspecten zoals imago en professionaliteit spelen in iedere gemeentelijke handhavingsorganisatie een belangrijke rol. Voor dit onderzoek geldt waarschijnlijk dan ook dat enkele onderdelen, zoals de visies op bevoegdheden, theoretisch te generaliseren zijn naar andere gemeenten.

Het ontbreken van meerdere externe partijen (partners) is een beperking van dit onderzoek. Vanuit de eigen organisatie en vanuit de boa's is een goed en duidelijk beeld ontstaan. De externe partners zijn niet in grote mate vertegenwoordigd in dit onderzoek. Alleen de politie, een gemeentelijke afdeling, en een direct toezichthouder (een OvJ) zijn gesproken. De laatstgenoemde partij moet niet gezien worden als een directe partner van de boa's, maar heeft wel inzicht in de samenwerking en ontwikkeling van de boa-functie.

4. Rapportage

Dit hoofdstuk bevat een rapportage van de onderzoeksresultaten van het uitgevoerde onderzoek. Deze resultaten zijn per deelvraag in kaart gebracht. Aan de hand van deze resultaten wordt een analyse gemaakt en in het volgende hoofdstuk komen de conclusies en discussie aan bod.

4.1. De organisatie in ontwikkeling

In onderstaande paragrafen worden de resultaten gerapporteerd die betrekking hebben op de eerste deelvraag en gaan in op de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op het gebied van organisatie, beleid en taakstelling van de boa.

4.1.1. Stadsbeheer Rotterdam: schoon, heel en veilig onder één dak

Het cluster Stadsbeheer is momenteel één van de zes clusters binnen de gemeente Rotterdam. Dit cluster is relatief jong en bestaat sinds 2012 nadat de voormalige afdelingen Roteb ('schoon'), Gemeentewerken ('heel') en Stadstoezicht ('veilig') opgegaan zijn in het cluster Stadsbeheer (www.rotterdam.nl). De afdeling Roteb is in de gemeente Rotterdam verantwoordelijk geweest voor al het afval en reiniging in de stad. De afdeling Gemeentewerken was verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De voormalige afdeling Stadstoezicht was voorheen verantwoordelijk voor de stadswachten die in allerlei vormen voorkwamen. Zo was daar allereerst de toezichthouder zonder enige bevoegdheden, daarna de interventiemedewerker die veelal parkeerbonnen uitschreef en later deed de boa zoals we die vandaag de dag kennen zijn intrede. De voormalige afdeling Stadstoezicht heeft door de jaren heen tot wel circa 800 fte in dienst gehad (Gemeente Rotterdam, 2012). Al deze medewerkers waren in de breedste zin van het woord met 'veilig' bezig. Door de diverse reorganisaties is het aantal fte fors teruggebracht.

Ondanks het opgaan van de drie afdelingen tot één cluster, hebben de afdelingen nog duidelijk hun eigen werkzaamheden en taken behouden. Het cluster Stadsbeheer bevat nog steeds drie afdelingen, namelijk Schone Stad (voorheen Roteb), Openbare Werken (voorheen Gemeentewerken) en Toezicht en Handhaving (voorheen Stadstoezicht). Behalve dat deze afdelingen enkel op papier zijn samengevoegd, is dit ook fysiek het geval. De drie afdelingen zitten qua locatie (op het clustergebied Centrum na) bij elkaar in hetzelfde gebouw. Dit valt zowel buiten en binnen op; vuilniswagens, verkeerswagens, boa's op scooters en in de auto, laadwagens met verkeersborden en veel meer ander verkeer lopen en rijden af en aan de terreinen op. Ook in de gebouwen kom je van alle afdelingen personeel tegen. Er zijn gescheiden werkplekken voor de afdelingen, maar men kan niet om elkaar heen in de gebouwen en de bijhorende terreinen. De begroting van Rotterdam voor 2017 laat zien dat er momenteel ruim 3000 medewerkers binnen het cluster Stadsbeheer werken. De meerjarige doorkijk van deze begroting laat zien dat het aantal medewerkers de komende 3 jaren stabiel blijft (begroting.rotterdam.nl).

4.1.2. Afdeling Toezicht en Handhaving

De afdeling Toezicht en Handhaving kent op zijn beurt ook drie afdelingen, namelijk Toezicht (toezichthouders die geen boa zijn), Parkeren (ook geen boa en veelal belast met parkeerovertradingen) en de afdeling Handhaving (veelal boa's). De afdeling Handhaving staat in dit onderzoek centraal.

Alle handhavers zijn verdeeld over drie werkgebieden door de gehele stad: Zuid, Centrum en Noord. In deze gebieden staat ook een 'post' die als werkplek en als uitvalsbasis dient. Op deze posten vinden ook dagelijks de briefings plaats en komen de collega's elkaar tegen. Naast de drie werkgebieden bestaat er ook een Team Stedelijke Inzet. Dit team wordt door de gehele stad ingezet op specialistische taken zoals jeugd, drank en horeca, taxiconroles, milieu en markten. Het Team Stedelijke Inzet heeft ten opzichte van de wijkhandhaver specifieke bevoegdheden om de

specialistische taken uit te voeren. Dit punt komt verderop in de rapportage uitgebreider aan bod. Op 1 april 2016 had de afdeling Handhaving in totaal 381 uitvoerende medewerkers in dienst: 18 teamleiders, 185 handhavers, 116 handhavers Stedelijke Inzet en 62 wijkbeheerders. Op de wijkbeheerders na is iedereen op de afdeling Handhaving boa. De wijkbeheerders houden zich bezig met leefbaarheidsmeldingen in de wijk en verwijderen bijvoorbeeld fietswrakken en huisvuil en zijn bezig met wijkbeheer (signaleren van onregelmatigheden op het gebied van schoon, heel en veilig). Het cluster Stadsbeheer heeft een algemeen directeur en daaronder valt de directeur Toezicht en Handhaving. De verdere hiërarchische niveaus zijn als volgt: manager handhaving, afdelingsmanager (cluster) handhaving, senior teamleider, teamleider, meewerkend voorman en handhaver. Momenteel zijn alle handhavers qua salariëring in dezelfde salarisschaal ingedeeld en wordt er qua salaris geen onderscheid gemaakt tussen de diverse handhavers (bijv. tussen wijkhandhavers en bikers). Uit de gevoerde gesprekken is wel gebleken dat het functiehuis aangepast gaat worden. Zo zal de functie van meewerkend voorman hoogstwaarschijnlijk plaats gaan maken voor een functie van senior handhaver. Handhavers zullen in verschillende niveaus gecategoriseerd worden (junior, medior of senior). Alle geïnterviewden geven aan dat de verschillen tussen handhavers groot zijn en dat een onderscheid in niveaus wenselijker is. Zo geeft een handhaver aan: *“Er zijn heel veel professionele boa’s, maar bij sommige boa’s is het echt trekken aan een dood paard, die komen niet mee.”* Een andere geïnterviewde geeft aan dat er niet alleen vanuit de interne organisatie een roep is om verschillende niveaus aan te brengen, maar dat dit ook vanuit de praktijk merkbaar is. Zo geeft hij aan: *“Er komt vanuit de inhoud op straat een opwaartse druk in het functiehuis.”* Volgens verschillende geïnterviewden zijn niet alle handhavers even goed in staat om alle taken uit te voeren en *“dit wordt gemerkt door de burger op straat”* geeft een boa aan. Verderop in de rapportage wordt ingegaan op de professe van de boa’s.

4.1.3. Het beleid in ontwikkeling

Niet alleen de organisatie heeft een ontwikkeling doorgemaakt. Door de jaren heen is ook het beleid en de visie op handhaving veranderd tot wat het vandaag de dag is. Een belangrijke kentering in het beleid is met het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer in 2012 ontstaan. De Rotterdamse Rekenkamer onderzocht het functioneren van de stadswachten en de resultaten van hun dagelijkse werkzaamheden. Veel van de conclusies die de Rekenkamer trok, zijn ook bevestigd tijdens de gesprekken met de handhavers. Het beleid kenmerkte zich voorheen veelal door één centraal thema, namelijk het schrijven van bonnen en dan met name parkeerbonnen. Het contact met burgers stond niet centraal en de handhavers waren niet gebiedsgericht georiënteerd. De bejegening en communicatieve vaardigheden waren bij diverse stadswachten vaak ondermaats. In 2012 leidt het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer tot politieke vragen en uiteindelijk tot een motie om een visie op te stellen voor de voormalige afdeling Stadstoezicht.

De visie komt er en bepaalt de richting voor de komende jaren. De voormalige bonnenschrijver wordt een handhavingsprofessional die communicatief sterk is, oog heeft voor de omgeving, netwerkt met alle ketenpartners, een bondgenootschap aangaat met burgers, sanctioneert als het nodig is en goed kan inschatten om wat voor aanpak een bepaalde situatie vraagt. De nieuwe handhaver is de gastheer van de stad. Gastheerschap wordt tijdens alle interviews genoemd als belangrijkste pijler van het huidige beleid. In tegenstelling tot de voormalige bonnenschrijver wordt van de huidige ‘gastheer’ verwacht dat hij samen met de burgers voor een veilige en schone stad zorgt. Zo geeft een van de geïnterviewde boa’s aan: *“De directie en wethouder die er nu zitten willen meer gastheerschap, vertellen aan mensen waarom ze dingen fout doen en niet meteen van; je staat fout geparkeerd: hier heb je ‘m (de bekeuring).”* Een andere boa geeft aan: *“We zijn gegroeid, professioneler geworden...dat is bijvoorbeeld al te zien aan het non verbale; leunen tegen de muur, zelf roken op straat, handen in je zak....dat doe je niet meer, we zijn aan het groeien, daar ben ik blij*

mee. Daar wordt nu echt op gelet en het wordt gezien, maar we hebben wel te maken met een oude cultuur en dat verander je niet overal zo snel.” Een andere boa legt uit dat er duidelijk een andere koers wordt gevaren ten opzichte van enkele jaren geleden. Zo vertelt hij: “In het begin was het continu scoren: bonnen, bonnen, bonnen, bonnen, doorpakken op straat, bekeuren. Later is er een draai gekomen. Wij willen dit niet als Rotterdam zijnde. Wij hebben ook een taak te vervullen als de gastheer en de gastvrouw van de stad Rotterdam.”

Het gastheerschap vraagt om een proactieve handhaver die bezig is met zijn omgeving en in gesprek is met deze omgeving. Deze gesprekken kunnen met allerlei doeleinden gevoerd worden; servicegericht, informierend, waarschuwend of sanctionerend. Het doel van het gastheerschap is niet om zomaar te sanctioneren of te informeren, maar juist om het nalevingsgedrag te bevorderen. Burgers dienen te snappen waarom ze aangesproken of gesanctioneerd worden. De gastheer dient dit duidelijk te maken en daarbij kan hij of zij kiezen uit een breed ‘sanctiearsenaal’ (Gemeente Rotterdam, 2012). Gastheerschap is niet alleen maar zachtaardige gesprekken voeren, maar volgens een geïnterviewde handhaver is *“gastheerschap ook bonnenschrijven.”*

Alle geïnterviewden spreken over het gastheerschap en geven daarbij zelf invulling aan dit begrip. Gastheerschap betekent niet voor iedereen hetzelfde. Zo geeft de ene boa aan *“Gastheerschap is het bieden van een luisterend oor aan de burger.”* Een andere handhaver geeft aan: *“Gastheerschap betekent op mensen afgaan, op ondernemers, in gesprek gaan en goed kijken wat er allemaal speelt.”* Een andere handhaver geeft aan: *“We zetten nu meer in op gastheerschap, dus het begeleiden van mensen en de weg wijzen aan mensen.”* Een andere geïnterviewde boa laat weten: *“Zichtbaar aanwezig zijn en de gastheer voor de toeristen zijn.”* Toch staat volgens iedereen het contact met burgers voorop. Dit is volgens alle geïnterviewden de essentie van het huidige beleid. In tegenstelling tot het voormalig beleid dat vooral om *“(parkeer)bonnen schrijven”* draaide, wordt nu van de handhaver verwacht dat hij zijn verbale capaciteiten goed benut om de stad veiliger te maken. Alle geïnterviewden geven aan dat er een duidelijke wijziging plaats heeft gevonden binnen het gevoerde beleid. Ook burgers beginnen dit te merken volgens de boa’s. *“De burger weet veel sneller de stadswacht te vinden en vroeger was het van oh, daar heb je die bonnenschrijver weer, uit de buurt blijven.”* Een andere handhaver laat hetzelfde horen en zegt: *“We zijn geen bonnenfabriek meer, we zijn er nu echt voor de burger.”*

4.1.4. Taakstelling in ontwikkeling

De taakstelling van de handhavers die uit het hierboven beschreven beleid voortvloeit is divers. Klassieke taken als controle op parkeerovertredingen, hondenpoep en fietsverkeer behoren nog steeds tot de taakstelling. Boa’s geven dit ook duidelijk aan en vinden dit nog steeds belangrijke taken. Zo geeft een van de boa’s aan: *“Vaak krijgen we toch meldingen over parkeeroverlast en meestal ook verzoeken van burgers om tegen hondenpoep op te treden of een fietsactie te houden. Mensen hebben daar toch vaak last van.”* Handhavers worden echter ook steeds makkelijker gevonden door andere ketenpartners. Contact en afstemming met deze partners maakt steeds meer onderdeel uit van de dagelijkse werkzaamheden. Ketenpartners zorgen niet per se voor nieuwe taken voor de handhaver, maar doen wel regelmatig een beroep op de handhaver om te assisteren en te ondersteunen bij specifieke acties zoals verkeerscontroles en tijdens evenementen. De taakstelling van handhavers wordt grotendeels bepaald door de bevoegdheden van boa’s. In de praktijk betekent dat volgens enkele geïnterviewde boa’s veelal *“inzetten op kleine APV-vergrijpen.”* Een geïnterviewde manager geeft aan: *“De politie doet niet meer overal iets aan. Met name de leefbaarheidsmeldingen...die legt men gewoon bij de handhaving neer.”*

Toch is er met het eerder geschetste beleid ook meer ruimte voor zichtbaarheid en aanwezigheid in de wijk. Het rondlopen in specifieke gebieden en in contact treden met burgers en ondernemers is onderdeel van het eerdergenoemde gastheerschap. Daaruit vloeit een andere taak van de handhaver

voort, namelijk fungeren als oren en ogen van de wijk. Van de handhaver wordt verwacht dat hij *“informatie haalt uit de wijk”* laat een geïnterviewde teamleider weten. De boa's geven aan dat hun taken niet helemaal hetzelfde zijn als die van de wijkagenten, maar dat het langzamerhand wel die kant op gaat. Een van de boa's geeft bijvoorbeeld aan: *“Steeds meer burgers vragen dingen die eigenlijk voor de politie zijn zoals bijvoorbeeld het schrijven voor alcohol.”* De boa werkt nog niet informatiegestuurd, maar verzamelt wel steeds meer informatie via burgers, ondernemers en ketenpartners over de omgeving.

Binnen het Team Stedelijke Inzet zijn de taken minder breed en juist meer specialistisch. Jeugdboa's zijn hier specifiek bezig met hangjongeren, softdrugsoverlast en andere vormen van overlast vanuit jongeren. Ditzelfde geldt ook voor de horecahandhavers. Deze boa's worden vaak op gezette tijden, onder andere tijdens de uitgaansavonden, ingezet in horecagebieden. Hier worden horecagelegenheden gecontroleerd, feestgangers worden in de gaten gehouden en er wordt opgetreden bij overtredingen zoals wildplassen en incidenten. Een van de geïnterviewde boa's die werkzaam is in het Team Stedelijke Inzet geeft aan: *“Ons team mag steeds meer, zoals handhaven op alcohol op straat, op blowen op straat en sinds 1 februari mogen wij ook ID-fouilleringen uitvoeren bij verdachten op straat. Ik denk dat wij als team specifiek deze bevoegdheden hebben en vind het goed dat dit bij ons is neergelegd, want met alle respect voor al mijn collega's, ik weet niet of iedereen met deze bevoegdheden om kan gaan.”*

De taakstelling van de boa's wordt steeds ruimer. Door de uitbreiding van bevoegdheden de afgelopen jaren, wordt het takenpakket groter. De boa's hebben hier geen bezwaar tegen, maar vinden wel dat de bevoegdheden goed afgestemd moeten zijn op de taken. Onder het kopje 'bevoegdheden' in de rapportage komt dit punt uitgebreider aan de orde.

4.2. Taakopvatting en bevoegdheden, samenwerking en beperkingen

In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten beschreven met betrekking tot de tweede deelvraag. Hierbij wordt ingegaan op de taakopvatting en bevoegdheden van de boa's, de samenwerking met andere partijen en de beperkingen die zij ervaren in hun werk.

4.2.1. Taakopvatting

De geïnterviewde handhavers vertonen in grote lijnen twee beelden voor wat hun taakopvatting betreft. Enerzijds zijn het trotse gastheren en gastvrouwen van de stad. Ze zijn er voor de burgers en zoals een geïnterviewde handhaver aangeeft: *“om de veiligheid te creëren voor de burger.”* De handhavers hebben een sterke burgeroriëntatie en gaan iedere dag voor de burger de straat op. Volgens de handhavers is dit niet altijd zo geweest. Zo geeft een boa aan: *“Want als het regende vroeger dan gingen de mensen (collega's) niet naar buiten...dat soort dingen. Maar dat was nog puur het Melkert-idee wat erin zat.”* Nog steeds zijn er collega's die er een oudere taakopvatting op nahouden. Alle geïnterviewden geven aan dat er een groep medewerkers is, en dan voornamelijk uit de oude lichte, die niet goed mee komt. Zo geeft een boa aan: *“Er zit soms gewoon een wereld van verschil tussen het oude personeel en het nieuwe personeel.”* Deze laatste groep handhavers belichaamt vooral het andere beeld van de taakopvatting, namelijk die van de repressieve handhaver en de ouderwetse bonnenschrijver. Deze laatstgenoemde groep is volgens de geïnterviewde respondenten niet in staat om invulling te geven aan het gastheerschap. De respondenten laten weten dat het niet zozeer om het gastheerschap gaat, maar ook om een algemenere werkhouding bij deze groep collega's *“die niet meer van deze tijd is.”*

De handhavers hebben het vaak over gastheerschap, maar uit veel voorbeelden van de handhavers blijkt dat het verbaliseren, sanctioneren en optreden in risicovolle situaties ook een duidelijk onderdeel is van hun taakopvatting. Zo geeft een handhaver aan: *“Ik kan tevreden zijn als ik diverse interventies heb gehad zoals het bieden van ondersteuning als iemand gevallen is of iets kwijt is geraakt, maar ook het pakken van winkeldieven en dergelijke of met straatroven.”* Een andere

handhaver geeft aan: *“Helaas komen de Mulders het vaakst voor, maar we doen ook heel veel andere dingen.”*

De geïnterviewde handhavers geven aan dat hun taakopvatting in de afgelopen jaren duidelijk veranderd is. Het ingezette gastheerschap spreekt ze veel meer aan en ze merken dat ze meer een handhavingsprofessional zijn geworden. Zo geeft een geïnterviewde teamleider aan: *“We gaan nu meer de straat op, niet alleen om op straat te zijn maar om er te zijn voor de burger. En als je dan de waardering krijgt van mensen...bijvoorbeeld als je hebt geholpen bij een reanimatie, en twee dagen later komt zijn vrouw (van de gereanimeerde persoon) hier op de post langs met chocolade en bloemen...ja daar doe je het voor.”* Enkele handhavers geven aan dat ze steeds meer op weg zijn om de wijkagent te vervangen of een nieuwe gemeentepolitie te worden. Dit laatste wordt door de overige geïnterviewden minder expliciet gezegd. Zij geven aan dat de boa in de toekomst meer zal samenwerken met de politie, en dan met name met de wijkagent gezamenlijk zorg dragen voor de wijkproblematiek. Zo geeft een geïnterviewde manager aan: *“Over 10-15 jaar werken onze mensen vanuit huis en gaan van daaruit de wijk in. Ze hebben dan een iPad waaruit ze alle informatie van de afgelopen 24 uur kunnen halen over hun wijk. Het zijn dan zelfsturende teams (inclusief wijkagenten) in wijken die met elkaar samenwerken en waarbij je geen management meer nodig hebt.”*

4.2.2. Bevoegdheden

Alle geïnterviewde handhavers ervaren weleens situaties waarin ze meer bevoegdheden hadden willen hebben. De meeste handhavers zouden dan ook uitbreiding van de huidige bevoegdheden willen zien. Met name op het gebied van Muldergedragingen (dit zijn lichte verkeersovertredingen die niet onder het strafrecht vallen) zouden de handhavers meer bevoegdheden willen hebben. Zo mag een boa bijvoorbeeld een verkeerd geparkeerde auto of een fietser die door rood licht rijdt bekeuren. De boa's mogen in tegenstelling tot de politie op heel veel andere Muldergedragingen niet handhaven en bekeuren, zoals bellen in de auto, door rood licht rijden door automobilisten en snelheidsovertredingen. Een geïnterviewde boa geeft aan: *“Bepaalde Muldergedragingen, ja die mag je niet allemaal. Als ik dus een blinde op een zebepad zie oversteken en die wordt half van z'n duvel gereden, dan mag ik volgens de inzetafspraken niets. Juridisch mag het wel, maar niet volgens onze afspraken.”* De geïnterviewde beleidsmakers en managementleden zijn meer terughoudend als het gaat om uitbreiding van de Mulderbevoegdheden. Een enkeling vindt dat verruiming voor Muldergedragingen mogelijk moet worden, maar voor alle overige werkzaamheden achten zij de huidige bevoegdheden afdoende. Ook op het gebied van geweldsbevoegdheden zijn het de handhavers die een verruiming van deze bevoegdheden willen hebben. Zo geeft een boa aan: *“Die geweldsbevoegdheden moeten er een keer komen, maar niet voor alle boa's. Je moet ermee om kunnen gaan.”* De leiding en de politiek zien dit momenteel niet zitten. De voornaamste genoemde argumenten zijn dat veel handhavers hier (nog) niet bekwaam genoeg voor zijn en dat het dragen van geweldsmiddelen zoals een wapenstok en pepperspray ook escalerend kan werken. Zo geeft een geïnterviewde politieagent aan: *“We moeten geen gemeentepolitie meer oprichten...Veel boa's hoor je zeggen, ja we willen pepperspray of een wapenstok. Het lijkt wel alsof ze denken dat ze hierdoor meer autoriteit gaan krijgen. De boa is er voor de leefbaarheid en zodra er situaties zijn waarbij geweld in het spel is, dan is het een openbare orde kwestie en is het voor de politie.”* Een andere geïnterviewde uit de politieorganisatie geeft aan: *“Je staat daar als mens en als professional. Je gebruikt jouw kennis en jouw autoriteit en niet die bevoegdheden.”* De handhavers vinden de verruiming van bevoegdheden juist noodzakelijk omdat zij enerzijds een verharding merken in de maatschappij en anderzijds wordt de boa-functie steeds ruimer ingezet. Dit laatste is merkbaar volgens enkele boa's op het gebied van horeca en jeugd. De inzet van handhavers op deze terreinen brengt volgens de handhavers ook meer risico's met zich mee. Zo geeft een handhaver aan: *“Wij worden ingezet in risicovolle gebieden, waar overlast is, in de nachtelijke uren, in uitgaansgebieden*

met stappers die doorgesnoven zijn en alcohol drinken. Wij zitten continu in de voorste linie van geweld. Wij hebben als enige verdedigingsmiddel onze handboeien en onze fietsen. Dan is het af en toe wel dat we bij ons zelf zeggen; nu had ik die pepperspray wel willen hebben of die korte wapenstok.”

Verruiming van de bevoegdheden wordt door de overige geïnterviewden (niet-boa's) niet als oplossing gezien. Zij zien meer heil in het ontwikkelen van de juiste competenties. De handhavers begrijpen wel dat de leiding uitbreiding van de geweldsbevoegdheden niet direct ziet zitten en pleiten dan ook meer voor een selectieve toewijzing van deze bevoegdheden. Alle geïnterviewde handhavers vertellen dat er een grote kloof bestaat tussen collega's als het gaat om professionaliteit en dat ze ook niet alle collega's dezelfde bevoegdheden zouden toekennen.

Een ander veelgenoemd punt in het kader van de bevoegdheden is de huidige verscheidenheid in bevoegdheden onder boa's. Eerder in dit onderzoek is aangegeven dat boa's in domein 1 verschillende taakaccenten en bevoegdheden krijgen toegewezen. Alle geïnterviewde handhavers geven aan dat er collega's zijn die bijvoorbeeld op drank en softdrugs mogen handhaven en dat zij dat niet mogen. Dit is in de praktijk niet handig volgens de handhavers. Zo zegt een handhaver: *“Nu sta je in principe voor emmer, want als die gasten met een flesje bier in de handen staan...je kan op de bluf eropaf gaan natuurlijk, dat doe je toch wel. Maar als ze het niet doen, dan heb je niets. Dan kun je niets.”* Zo laat een andere handhaver weten dat de bevoegdheden niet altijd goed zijn afgestemd op de werkzaamheden. Als voorbeeld zegt deze handhaver: *“Een winkeldief, dat is niet voor ons. Maar er wordt wel van ons verwacht dat we op een winkelcentrum lopen.”* Volgens de handhavers zijn niet alle bevoegdheden goed afgestemd op de dagelijkse praktijk. Alle handhavers geven te kennen dat er regelmatig momenten zijn waarop ze ook andere bevoegdheden hadden willen hebben. Hiermee doelen de boa's niet specifiek op geweldsbevoegdheden, maar op hierboven vermelde bevoegdheden die de andere collega's wel mogen gebruiken.

Uit de gesprekken komt tot slot naar voren dat de bevoegdheden van de boa's de afgelopen jaren terecht verruimd zijn en dat men nu op een punt staat waarbij verdere uitbreiding erg gevoelig is. Zowel vanuit politiek oogpunt, maar ook vanuit de handhavers zelf wordt aangegeven dat er niet meer in algemene zin uitbreiding moet plaatsvinden. Een boa vertelt daarover: *“Er zijn ook gewoon sommige collega's die geen uitbreiding van bevoegdheden willen, het vraagt ook om meer professionaliteit en verantwoordelijkheid. Niet iedereen ziet dat zitten.”*

4.2.3. Samenwerking

Uit de literatuurverkenning is gebleken dat meerdere partijen betrokken zijn bij de veiligheid en leefbaarheid in een gemeente. De gevoerde interviews laten duidelijk zien dat alle respondenten de samenwerking met diverse partners belangrijk en noodzakelijk achten. De geïnterviewde boa's geven aan dat de samenwerking met andere partners intensiever wordt. Zo geeft een boa aan: *“Vroeger waren we toch meer met onszelf bezig, met onze eigen mensen en ook gewoon met je eigen taak. Nu merk je dat je onderdeel bent van een groter plaatje hier in de stad.”* Ook merken de boa's dat ze steeds serieuzer worden genomen door de partners. Zo geeft een boa aan: *“We hebben laten zien dat we meer zijn dan alleen maar een bonnenschrijver. Maar het kan nog veel beter en dat ligt ook echt aan onze eigen collega's...die moeten gewoon veel meer de mensen opzoeken.”*

Alle geïnterviewden geven aan dat de politie een van de belangrijkste partners is. De politie wordt ook het meest genoemd in alle voorbeelden. Naast de politie worden ondernemers, woningcorporaties, RET, beveiligers, wijkregisseurs, jongerenwerkers, Directie Veiligheid en de interne afdelingen (Schone Stad en Openbare Werken) uit het cluster veel genoemd. Er zijn veel overleggen en samenwerkingsverbanden waaraan boa's deelnemen. Toch geven de boa's aan dat het benutten van deze samenwerkingsverbanden in sterke mate afhangt van de individuele boa. Zo zeggen enkele boa's dat ze van vrijwel alle hierboven genoemde partners wel enkele

contactpersonen kennen die ze kunnen raadplegen als dat nodig is, maar dat geldt niet voor alle collega's. Zo vertelt een boa: *"We zijn betrokken bij KVO's (Keurmerk Veilig Ondernemen), we lopen tegenwoordig gewoon een politiebureau in om even af te stemmen of bellen met een wijkagent of iemand van jongerenwerk. Maar dat zie ik niet alle collega's doen, niet iedereen heeft die contacten of durft en kan dat."*

Veel geïnterviewden geven aan dat de vorming van het cluster Stadsbeheer de samenwerking met de afdelingen Openbare Werken en Schone Stad ten goede is gekomen. Deze afdelingen zijn veelal gehuisvest in dezelfde gebouwen en op dezelfde terreinen. Zo laat een boa weten: *"Kijk nu met Openbare werken, als ik ze nodig heb voor bijvoorbeeld een tijdelijke verkeersmaatregel omdat iemand iets heeft afgezet terwijl hij geen recht heeft om het af te zetten...ja nu kun je ze gewoon snel bellen en vinden. We kennen ze."* Een geïnterviewde manager laat weten: *"Het samengaan van Stadsbeheer is een van de belangrijkste punten. Dit merk je met name in de samenwerking."*

De samenwerking wordt doorgaans als positief ervaren. Toch laten enkele geïnterviewden weten dat de afstemming te wensen over laat. Dit is niet alleen het geval met de externe partijen, maar ook met de interne afdelingen. Zo laat een geïnterviewde manager weten: *"In onze eigen organisatie weten sommigen partijen niet eens wat wij doen en waar ze ons voor kunnen inzetten. We hebben bijvoorbeeld wijkteams, waar de GGD ook bij zit en die snappen niet dat wij hun collega's zijn en dat wij ze kunnen ondersteunen. Onderdelen van Directie Veiligheid, ook daar kan het veel beter."* De afstemming vindt informeel plaats en op uitvoeringsniveau is de afstemming gebaseerd op informele contacten. De briefings zijn wel meer formele aangelegenheden voor de directe collega's.

Een laatste punt wat in diverse gesprekken terugkomt is het ontbreken van een informatiesysteem. De boa's beschikken nu niet over een systeem waarin ze elkaar of andere partijen op de hoogte kunnen houden of gebeurtenissen kunnen vastleggen. Hierdoor loopt de onderlinge afstemming en samenwerking met collega's niet altijd vlekkeloos en moet men het meer hebben van informele gesprekken en de briefings. Een geïnterviewde manager vertelt hierover het volgende: *"Wij hebben geen bedrijfsprocessensysteem, dat wil zeggen; alles wat wij doen verdwijnt. Hier zijn we nu wel mee bezig."*

4.2.4. Beperkingen

Met de boa's is ook gesproken over de beperkingen die ze in de dagelijkse praktijk ondervinden. Daaruit komen een tweetal zaken naar voren. Het eerste punt betreft de niet toereikende bevoegdheden en het tweede punt is misschien niet helemaal te duiden als een beperking, maar het wordt vaak genoemd door de boa's: het grote verschil in professionaliteit tussen collega's. In deze paragraaf is reeds gerapporteerd over de bevoegdheden en daaruit bleek al dat de boa's graag een uitbreiding van bevoegdheden willen. Met name een uitbreiding van de geweldsbevoegdheden en op het handhaven van Muldergedragingen. Boa's ervaren dit als een beperking omdat ze vinden dat de huidige werkzaamheden en taken niet goed afgestemd zijn op de bevoegdheden. Om de taken en werkzaamheden beter en completer uit te voeren, zouden enkele bevoegdheden uitgebreid moeten worden. De boa's merken nu bijvoorbeeld dat ze in praktijksituaties niet volledig kunnen handhaven. Soms resulteert dit in teleurstellende situaties bij de boa zelf, maar ook bij de burgers laten de boa's weten. Zo geeft een boa aan: *"Er wordt nu tegen ons gezegd: op moment dat het te gevaarlijk is, dan stap je eruit (uit de situatie) en dan wordt het wel een politiezaak. Maar vaak is het zo dat je er dan al in zit en dan kun je er niet meer uitstappen. En daarnaast, de burger die verwacht ook wat van jou. Je bent een opsporingsambtenaar, dus als er iets aan de hand is, dan moet je er ook staan."* Een andere boa geeft aan: *"Het is nu ook onduidelijk voor de burger. Welke boa mag nu precies wat doen?"* Dit laatste citaat duidt meer op de verschillende bevoegdheden die door diverse boa's ingezet mogen worden. Zo zegt een andere boa: *"Je wilt handhaven op zaken die in elkaars verlengde liggen en daar kom je dan soms bevoegdheden te kort."*

Met dit laatste citaat doelt deze boa op situaties waarbij meerdere overtredingen begaan worden, maar waarbij de boa niet bevoegd is om op alle overtredingen te handhaven.

Het tweede punt is zoals eerder gezegd niet zozeer een beperking maar eerder een punt van zorg. Dit punt gaat over de (grote) verschillen tussen boa's op het gebied van professionaliteit en arbeidsethos. De geïnterviewde boa's vertellen trots en bevolgen over hun vak. Ze geven aan dat in de organisatie nog een groep boa's zit die toch anders met dit beroep omgaat. De boa's vinden dit jammer omdat hiermee nog vaak het oude imago wordt bevestigd. Zo zegt een boa: *“Er zijn heel veel professionele boa's, maar bij sommige boa's is het echt trekken aan een dood paard, die komen niet mee.”* Een andere boa laat weten: *“Niet iedereen pakt alles op, daar zit wel een verschil tussen. Je kunt iets zien en zeggen; hé, dat hoort bij ons werk of je kunt de andere kant opkijken.”*

De grote verschillen in professionaliteit zijn bij verschillende topicpunten aan bod gekomen. De boa's maken duidelijk dat er een groep zit die het niet wil en/of niet kan en dat er een groep is die wél meegaat met alle ontwikkelingen. Ook het management bevestigt dit. De boa's vinden dit in de dagelijkse praktijk ergerlijk en soms zelfs onrechtvaardig. Zo geeft een boa aan: *“Ik doe alles, autorijden, fietsen, op de brommer, de Segway en ik ben ook verkeersregelaar. Bij die andere collega's, ja die zeggen dan; ik kan niet fietsen of ik kan niet op de brommer rijden of ze hebben beperkingen die veel te lang duren. Er is er maar 1 op de 10 die verkeersregelaar is. Dus die jongens die het wel zijn, ja die zijn dan vaak die dingen (verkeer regelen) aan het doen. Dus het moet zoals bij de politie: we hebben allemaal dezelfde opleiding, je moet dus allemaal hetzelfde kunnen.”*

4.3. Verwachtingen en professionaliteit

In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten beschreven met betrekking tot de derde deelvraag. Hierbij wordt ingegaan op de verwachtingen die men van de boa heeft en ook wordt kort gerapporteerd over de professionaliteit van de boa.

4.3.1. Verwachtingen

De gesprekken tijdens dit onderzoek laten zien dat de boa steeds meer gezien en gevonden wordt door bewoners en partners. Alle geïnterviewden laten ook weten dat de boa steeds bekender geraakt onder burgers en partners. Het blijkt alleen niet altijd even duidelijk voor iedereen (burgers, partners en ook collega's van interne afdelingen) wat de bevoegdheden en taken van de boa zijn en wat men van de boa mag verwachten. Om die reden wordt daarom actief ingezet op zogenaamde informatiecampagnes. Zo zijn er pop-up tafels door de hele stad waar boa's burgers informeren over hun taken en bevoegdheden. Ook nemen de boa's deel aan de wijkservicebalies. Dit zijn locaties waar alle afdelingen van het cluster Stadsbeheer staan om informatie te verstrekken aan burgers en waar ook meldingen van vervuiling of een onveilige situatie gemaakt kunnen worden. Ook zijn er groepen boa's die zelf initiatieven nemen. Zo vertelt een boa het volgende: *“Ik heb een project opgezet; Pro-imago. Dat is ter kwaliteitsverbetering van de handhaver en om een duidelijker beeld te creëren van de handhaver en natuurlijk in het kader van gastheerschap.”* De boa's zijn actief bezig met dit soort initiatieven om duidelijk te maken wat ze voor de burger kunnen betekenen en wat de burger van hen mag verwachten.

Niet alleen burgers en partners hebben verwachtingen van de boa's, maar ook de eigen organisatie. Voorop staat het gastheerschap. Ondanks dat het gastheerschap een veelomvattend en lastig te definiëren begrip blijkt te zijn, verwacht de gemeentelijke organisatie dat de boa de gastheer of gastvrouw van de stad is. De geïnterviewde personen menen dat het gastheerschap vraagt om een proactieve houding, een sterk ontwikkelde sociale antenne, sterke communicatieve vaardigheden, duidelijke kennis van de Rotterdamse gemeentelijke processen en tot slot relativiseringsvermogen. Zo vertelt een boa: *“Je bent als het ware een soort van 14010 (het gemeentelijke informatienummer). Alle vragen van burgers op straat die beantwoord je daar ter plekke of je helpt 'm verder. Je moet dus*

wel weten hoe je zo iemand verder moet helpen en niet dat je zegt van: ik weet het niet of ga het maar zelf opzoeken." Van de boa's wordt verwacht dat ze situaties goed inschatten en op de juiste manier en toon een gesprek aangaan. Daarvoor wordt in het visiedocument (gemeente Rotterdam, 2012) een zogenaamde handhavingspiramide gehanteerd waarin een opschalend sanctioneringsbeleid wordt gehanteerd. Een boa zegt daarover: *"Dit gaat voor sommige collega's echt een stap te ver. Die kunnen en snappen dit niet. Sommige collega's staan soms meteen al boven in die piramide, zo van; jij bent voor mij."* Uit de interviews komt naar voren dat het beleid niet altijd even goed aansluit op de praktijk. Met name op dit laatste punt laten de geïnterviewden weten dat veel handhavers niet in staat zijn om bijvoorbeeld het idee achter de handhavingspiramide uit te voeren. Maar niet alleen de uitvoering van de handhavingspiramide is te hoog gegrepen. Dat geldt ook voor het idee dat alle handhavers op straat de burger kunnen informeren en doorverwijzen. Zo laat een boa weten: *"Veel handhavers hebben geen idee hoe het in een gemeente werkt of hebben geen zin om het dan uit te zoeken. Die zeggen gewoon; bel maar naar 14010."* Ook laat een andere respondent weten dat enkele punten uit het beleid en de visiestukken niet even realistisch zijn voor alle huidige handhavers. *"En daarom heb je over 10 jaar hbo-ers nodig die dit gaan doen"*, vertelt hij. De genoemde punten hierboven hangen volgens de respondenten veel samen met het ontbreken van goede communicatieve en sociale vaardigheden bij een groep handhavers, maar ook zeker met de organisatie die snel aan het professionaliseren is.

Naast verwachtingen vanuit zijn eigen organisatie heeft de boa te maken met de dynamiek van de onvoorspelbare burger. Zo vertellen veel handhavers dat het werk iedere dag anders is en dat de burger met allerlei verzoeken, vragen, wensen en ideeën op de boa afstapt. De boa's raken ook steeds meer bekend onder de burger. De boa's geven aan dat hierdoor steeds meer meldingen bij de boa's terecht komen. Zo geeft een boa aan: *"Ik krijg weleens burgers die een melding van vermissing aan mij melden of regelmatig iets met huiselijk geweld of criminele activiteiten."* Andere boa's komen met gelijksoortige voorbeelden en noemen bijvoorbeeld ook burenruzies en drugsactiviteiten. Volgens de boa's heeft dit te maken met grotere zichtbaarheid in wijken en het feit dat veel bewoners boa's persoonlijk kennen. Vooral de burgers die bekend zijn met de boa's doen steeds vaker een beroep op hen. Volgens de boa's is dit met name toe te schrijven aan de zichtbare effectiviteit en snelheid van optreden. Zo vertelt een boa: *"Wij kunnen ook gewoon heel snel dingen oplossen soms, bijvoorbeeld met bepaalde wrakken die ergens liggen of vuilnis. Mensen zien dat."* De boa wordt steeds meer benaderd voor leefbaarheidssituaties maar ook voor concretere veiligheidsproblemen zoekt de burger de boa op. Dit laatste lijkt dan vooral te gaan om meldingen van omwonenden en betreft geen urgente persoonlijke meldingen.

Volgens de boa's zijn er ook veel burgers die de taken en bevoegdheden niet kennen en soms ook onderschatten. Ook hebben volgens enkele boa's veel burgers nog het beeld van de bonnenschrijver voor ogen. Maar inmiddels zijn er ook steeds meer burgers die de boa *"als een soort wijkagent gaan zien"*, laat een boa weten. Bijna alle respondenten geven aan dat de burger steeds meer is gaan verwachten van de boa. De burger verwacht dat meldingen die neergelegd worden bij een boa ook opgepakt en afgehandeld worden. Maar daarnaast ook dat een boa actief in de wijk aanwezig is en kan doorpakken. Op dit laatste punt laten alle boa's weten dat de eerder besproken bevoegdheden als beperking worden ervaren. De burgers verwachten klaarblijkelijk van een boa dat hij minimaal evenveel kan als zijn collega-boa die wel op alcohol, softdrugs of jeugd mag handhaven. Volgens alle respondenten verwachten burgers ook dat de boa op alle verkeersovertredingen (Mulderfeiten) kan handhaven. Dat zij dat niet kunnen waarmaken wordt als een groot gemis gezien door de boa's. De boa's moeten regelmatig uitleggen waar hun bevoegdheden ophouden.

De boa's hebben zoals eerder besproken regelmatig te maken met diverse partners. In de samenwerking met deze partners merken de boa's dat de partners doorgaans een goed beeld

hebben van wat de boa wel en niet mag. Toch schetsen de boa's soms een tegenstrijdig beeld. Zo wordt aangegeven dat met name de politie de boa's soms onderschat als het gaat om bevoegdheden. De boa's zetten uiteen dat er diverse agenten zijn die denken dat ze alleen bonnen mogen schrijven. Maar tijdens specifieke gezamenlijke acties merken boa's dat de politie vaak vraagt om te helpen bij handelingen waar een boa niet bevoegd voor is (zoals bijvoorbeeld alcoholcontroles uitvoeren en fouilleren). Uit de interviews blijkt dat de boa's ook vaak opdrachten krijgen vanuit de politie. Dit gaat dan bijvoorbeeld om het surveilleren in bepaalde delen van de wijk of tijdens de donkere dagen offensieven. Twee respondenten uit de politieorganisatie laten weten dat dit soort verzoeken inderdaad bij boa's worden neergelegd maar dat de uitvoering en terugkoppeling niet altijd goed is. Zo vertelt een van de respondenten: *“Soms lopen ze dan rond op zo'n winkelcentrum en dan halen ze er niet uit wat ze eruit moeten halen. Ze missen toch vaak de assertiviteit om door te pakken en dingen te herkennen. Vaak is het toch verkokerd en zien ze niet wat de andere nodig heeft. Op dat winkelcentrum bijvoorbeeld moet je met de ondernemers in gesprek, wijzen op onveilige situaties en met de ogen van een overvaller kijken.”* Ook laten deze respondenten weten dat de uitvoering van taken door gebrek aan ervaring en het ontbreken van goede communicatieve vaardigheden niet altijd even goed verloopt. Ondanks deze kritiek maakt de politie wel gebruik van de boa's. Dit heeft volgens de politie en de boa's te maken met enerzijds een capaciteitsprobleem op wijkniveau bij de politie. Anderzijds vertellen de boa's dat de politie tevreden is over het uitgevoerde werk in de wijk.

De overige partners (zoals RET, woningcorporaties, jongerenwerkers etc.) worden minder genoemd. De boa's zeggen dat ze prima kunnen voldoen aan de vragen en verzoeken die zij voorleggen. Een van de redenen is dat deze partners minder breed opereren dan de politie. Wel bestaat er bij de politie en de overige partners weinig kennis over bestuursrechtelijke bevoegdheden van boa's. Diverse respondenten geven aan dat de samenwerking en de effectiviteit van de werkzaamheden verbeterd kunnen worden wanneer deze bevoegdheden duidelijker begrepen zouden worden door de partners. Zij kunnen dan gerichtere verzoeken neerleggen bij de boa's en ook beter bepalen waar een boa wel of niet voor ingezet mag worden.

4.3.2. Professionaliteit

Alle respondenten wijzen erop dat de laatste jaren veel is ingezet op professionalisering binnen de afdeling Handhaving en Toezicht. Met name op het gebied van opleiding is veel geïnvesteerd in de beroepsgroep. De boa's geven aan dat er voldoende aanbod is vanuit de eigen organisatie om je verder te ontwikkelen; je wordt ook als boa gestimuleerd om hiervan gebruik te maken. Naast de landelijke basisopleiding voor boa's worden de interne opleidingen gevolgd. De boa's zijn goed te spreken over deze interne opleiding. Dit betreft opleidingen die gericht zijn op geweldssituaties, het gebruik van handboeien of het aanleren van de-escalerende vaardigheden. De landelijke basisopleiding vindt men nuttig, maar is volgens alle respondenten niet goed afgestemd op de praktijk. De basisopleiding bevat veel theorie en weinig praktijksituaties. Daarnaast wordt er niet specifiek op de Rotterdamse omgeving ingezoomd tijdens deze opleiding. Ondanks de genoemde (min)punten acht iedereen de basisopleiding belangrijk en noodzakelijk. De aanvullende interne opleidingen zijn echter wel noodzakelijk om daadwerkelijk goed de straat op te kunnen. De boa's geven verder ook aan dat er geen tot weinig begeleiding en coaching on the job is: de boa's gaan de straat op en er is geen begeleider die op straat meekijkt of tips geeft over het handelen in praktijksituaties. Volgens de boa's zou dit laatste erg nuttig zijn omdat daarmee gericht vaardigheden getraind kunnen worden.

Het gemis van de juiste vaardigheden en competenties wordt door alle respondenten genoemd als een punt van aandacht. De boa's zijn hier het meest stellig over. Zo geeft een boa aan: *“De collega's zijn gewoon niet allemaal competent genoeg. Dit is ook niet te trainen bij iedereen.”* Zoals eerder

gezegd is er een groep boa's die achterblijft als het gaat om sociale en communicatieve vaardigheden. Vanuit het management wordt dit ook gezien. Enkele respondenten geven aan dat er een moment komt dat deze groep boa's niet meer in de organisatie past.

4.4. Analyse van de resultaten

In deze paragraaf worden op basis van de voorgaande rapportage enkele belangrijke bevindingen nader toegelicht. Deze bevindingen worden besproken in het licht van de eerder beschreven onderzoeksresultaten uit hoofdstuk 2. Allereerst wordt ingegaan op de professionalisering die de boa's en de organisatie hebben doorgemaakt. Daarna wordt ingegaan op de bevoegdheden van de boa's en de verdeeldheid die hierover bestaat. Tot slot wordt in het licht van de verwachtingen die men van de boa heeft, ingegaan op twee opmerkelijke ontwikkelingen, namelijk het afstand nemen van de bonnenschrijver en de toenadering richting wijkagenttaken.

4.4.1. Professionalisering

Door het hele onderzoek heen valt op dat de boa-functie op allerlei fronten uitbreidt. De toename van werkzaamheden, de diversiteit aan bevoegdheden, het meer specialistische werk (aanpak jeugdoverlast, softdrugs, alcohol) en de Rotterdamse visie op het gastheerschap vragen om kundige boa's die gefaciliteerd en gestuurd worden door een professionele organisatie. De kundigheid en het professionele karakter van boa's lijkt sinds het ontstaan van de eerste stadswachtprojecten al een veelbesproken item te zijn. In de literatuurverkenning bleek al dat de gebrekkige professionaliteit van boa's mede heeft geleid tot een negatief imago. Toch laten de onderzoeken van Bervoets en Rovers (2016) en van Ait Moha e.a. (2013) zien dat dit imago helemaal niet zo negatief is. De geïnterviewde boa's uit dit onderzoek lijken de resultaten van bovengenoemde onderzoeken te bevestigen en daarbij ook het negatieve historische verloop van 'hun' professionaliteit te onderkennen. Alle geïnterviewden onderkennen de ongelukkige opkomst van de stadswachtprojecten en de zogenaamde Melketiers. Over deze voorlopers van de huidige boa's wordt inmiddels gesproken alsof het een andere beroepsgroep betreft. Dit laat mede zien dat er besef is bij de huidige boa's dat de taakopvatting en taakuitvoering van hun voorlopers er niet één is waarmee zij geassocieerd willen worden. De huidige stand van zaken wat professionaliteit en kundigheid betreft is er nu één van een andere orde.

De huidige handhavers zijn geprofessionaliseerd. Dat staat buiten kijf. Gesteld kan worden dat dit ten opzichte van de voorlopers ook geen verrassing hoeft te zijn. Toch laten het examenprogramma, de interne opleidingen en de huidige visie van de gemeente Rotterdam op toezichthouders zien dat er wel degelijk iets verwacht wordt van de huidige boa. Er lijkt een inhaalslag gemaakt te worden waarbij geen ruimte meer is voor enige vorm van het oude gedachtengoed. Op alle fronten wordt gewerkt aan een professionele uitstraling: een nieuw uniform, trainingen, opleidingen en een directie die een nieuwe boodschap verkondigt. De professionalisering van de boa wordt bekrachtigd door de gemeente Rotterdam. Binnen de gemeente Rotterdam zijn bewuste keuzes gemaakt om daadwerkelijk in te zetten op de professionalisering van de boa's en de daarbij horende afdeling Toezicht en Handhaving. Dit paste ook in de eerdergenoemde trend die Van Steden (2012) benoemde waarbij in meerdere Nederlandse gemeenten gemeentelijke handhavingsafdelingen zijn ontstaan en doorgroeid. De keuze van de gemeente voor één cluster waarin 'schoon', 'heel' en 'veilig' gezamenlijk opereren is, naast de geïntroduceerde her- en bijscholingscyclus voor boa's, een duidelijke investering geweest in het professionaliseringstraject van de gemeente.

Het Rapport van de Rotterdamse Rekenkamer uit 2012 lijkt de professionalisering in Rotterdam in een stroomversnelling gebracht te hebben. Het rapport plaatste duidelijke vraagtekens bij de professionaliteit van de handhavers in de stad. De gemeente Rotterdam lijkt deze prikkel nodig gehad te hebben om daadwerkelijk door te pakken op dit punt. Dit lijkt in grote mate gelukt te zijn. De boa's zijn assertieve en representatieve handhavingsprofessionals aan het worden. Dit is mede te

danken aan de vele interne opleidingen en aan een veranderende visie waarbij ruimte ontstond voor boa's om hun professie verder te ontplooiën. Het gastheerschap als nieuw credo is in bepaald opzicht een opvallende keuze geweest van de gemeente Rotterdam. Toen de Rekenkamer de ongemakkelijke conclusies trok over de Rotterdamse handhavers, antwoordde de gemeente met een nieuwe visie; het gastheerschap. Het gastheerschap vraagt namelijk precies om datgene waar de Rotterdamse handhavers volgens de Rekenkamer deels in tekort schoten, namelijk een professionele en communicatief vaardige handhaver. Door de keuze te maken voor het gastheerschap, lijkt de gemeente de hand in eigen boezem te hebben gestoken. In een relatief kort tijdsbestek is zowel geïnvesteerd in de organisatie als in de medewerkers.

Toch lijkt de professionaliseringsdrift van de gemeente geconfronteerd te worden met een groep handhavers die niet mee kan en soms niet mee wil komen. Deze groep handhavers belichaamt deels het 'oude' beeld van de stadswachten waar eerder Van Steden en Bron (2012) en Eikenaar en Van Stokkom (2014) over schreven. De oude vooroordelen over de stadswachten worden soms nog bevestigd door deze groep handhavers. Bervoets (2013) en Mein en Hartmann (2013) maakten eerder al duidelijk dat er bijvoorbeeld onder politieagenten een grote groep is die nog bevooroordeeld is over de bekwaamheid van boa's. Nu lijken deze (voor)oordelen niet alleen van buiten de eigen organisatie te komen, maar ook van binnenuit. Dit onderzoek laat zien dat er een groep boa's is die professioneler wordt en ook meekomt met de (snelle) ontwikkeling van de organisatie en dat er een groep is die achterblijft. De achterblijvers zijn in de minderheid en worden door collega-boa's als mikpunt gebruikt tijdens de gevoerde gesprekken. Veel voorbeelden van onprofessioneel en onbekwaam gedrag worden op deze groep afgeschoven.

De verschillen in professionaliteit zijn een punt van zorg onder de boa's. De leidinggevenden zijn op de hoogte van de groep achterblijvers en hun tekortkomingen. Niet duidelijk is geworden tijdens dit onderzoek of de interne organisatie iets merkt van onderlinge irritatie onder medewerkers. De voorbeelden uit de gesprekken verhullen dat de boa's hun collega's (nog) niet aanspreken op tekortkomingen of onprofessioneel gedrag. De leidinggevenden lijken hier minder moeite mee te hebben en gaan deze gesprekken steeds meer aan. De gemeente lijkt in te zien dat het gewenste professionaliteitsniveau niet voor iedereen te bereiken is. Voor de toekomst blijft het de vraag of de groep achterblijvers niet blijft groeien als de organisatie haar professionaliseringsmissie voortzet.

4.4.2. Verdeeldheid over bevoegdheden

Het gemis van bevoegdheden lijkt van oudsher onlosmakelijk verbonden te zijn met het imago van de stadswachten. In 1994 blijkt al uit het evaluatierapport van Hauber dat het ontbreken van bevoegdheden een gemis is in het werk van de toenmalige stadswachten. Ondanks de immens grote stappen die nu gemaakt zijn in het toekennen van bevoegdheden ten opzichte van de oude stadswacht, blijft dit onderwerp een discussiepunt.

Als het historisch verloop van de bevoegdheden iets zegt over de toekomst, dan zou het in de logische lijn der verwachting liggen dat de bevoegdheden uitgebreid zullen worden. De boa's uit dit onderzoek verwachten dit ook en juichen dit toe. Zij vinden uitbreiding van bevoegdheden, met name geweldsbevoegdheden en de bevoegdheid om te schrijven voor Mulderfeiten, noodzakelijk om hun werk beter en veiliger uit te kunnen voeren. Op dit punt lijken de boa's weinig tot geen steun te krijgen van de gemeentelijke organisatie, de politie en de direct toezichthouder op boa's. Deze laatstgenoemde partijen vinden uitbreiding van de bevoegdheden niet noodzakelijk en leggen de nadruk meer op de soft skills, zoals bejegening, communicatie en uitstraling. Waar de boa's hele concrete en in beginsel ook legitiem lijkende argumenten noemen voor uitbreiding van bevoegdheden, zijn de overige respondenten minder concreet. Hierbij lijken politieke overwegingen, maar ook zeker professionele argumenten een rol te spelen. Zo vindt men dat de meeste boa's niet in staat zijn om zorgvuldig met deze (gewelds)bevoegdheden om te gaan. Daarnaast lijkt het

geweldsmonopolie van de politie een duidelijke grens te zijn waar de boa's dolgraag overheen willen en de overige respondenten erg huiverig voor zijn. Behalve bekwaamheid, wat zeker niet de minste voorwaarde is om over deze bevoegdheid te mogen beschikken, kan men weinig andere argumenten noemen voor deze huiverigheid. Deels lijkt het een gevoel te zijn. Een gevoel dat ondanks de eerder besproken opkomst van andere politieke partijen, de geweldsbevoegdheden enkel en alleen bij de politie in goede handen zijn.

Behalve de verdeeldheid over uitbreiding van de bevoegdheden, bestaat er ook verdeeldheid over de interne toewijzing van bepaalde bevoegdheden. Uit dit onderzoek is gebleken dat op basis van de inzetafspraken niet iedereen dezelfde bevoegdheden mag toepassen. Hierdoor worden burgers en ondernemers bijvoorbeeld de ene dag geconfronteerd met een boa die kan handhaven op alcohol en softdrugs en de volgende dag met een boa die dit niet mag. Behalve het praktisch gemis van deze bevoegdheden onder de grote groep boa's die deze bevoegdheden niet mogen toepassen, lijkt het gevoel van onrechtvaardigheid een minstens even groot punt te zijn. Achter de genoemde argumenten als onduidelijkheid voor de burger, geen uniformiteit en niet kunnen doorpakken, lijkt ook een gevoel schuil te gaan van achtergesteld worden ten opzichte van andere collega's. De collega's die deze bevoegdheden wel mogen toepassen schrijven dit toe aan hun professionaliteit. Dit wordt ook bevestigd door leidinggevendenden die aangeven dat er een selectieve toewijzing plaatsvindt van deze bevoegdheden op basis van geschiktheid. Niet alle boa's zouden even goed om kunnen gaan met de handhaving op jeugd, alcohol of softdrugs. De in de literatuurverkenning beschreven werking van de domeinlijst, wordt in de praktijk net anders toegepast. De domeinlijst gaat ervan uit dat deze boa's werkzaam zijn in domein 1 (openbare ruimte) en dus bevoegd zijn om te handhaven op alle genoemde wetten in dit domein. De boa's zijn hier allemaal voor opgeleid en hebben ook allemaal een gelijkwaardig examen behaald. In de praktijk zijn ze er dus wel voor bevoegd, maar weerhouden de interne inzetafspraken en toewijzing van specialistische taken hen van optreden en handhaving.

Eerder bleek onder de boa's zich een groep achterblijvers te bevinden. Deze groep voldoet niet altijd even goed aan de eisen die de organisatie voor ogen heeft. Nu is er ook een *elitegroep* die het erg goed doet en die specifieke en meer specialistische bevoegdheden toegewezen krijgt. Dit grote contrast tussen onderlinge medewerkers die allemaal dezelfde opleiding gehad hebben en op basis van hun aanstelling ook dezelfde bevoegdheden hebben, lijkt de selectieve toewijzing van bevoegdheden van de organisatie te legitimeren.

4.4.3. Tussen bonnenschrijver en wijkagent

De ontwikkeling van stadswacht naar boa past mooi in het eerder beschreven responsabiliseringsbeleid van de overheid. Buiten de politie om, delen ook andere partijen de verantwoordelijkheid voor leefbaarheid en veiligheid. De roep van de centrale overheid richting andere partijen en met name richting de lokale overheid om meer initiatief en verantwoordelijkheid te nemen werd gehoord. De oprichting van de stadswachtprojecten eind jaren tachtig was het startmoment van een responsabiliseringsproces dat nog steeds voortduurt. De huidige boa's bevinden zich momenteel op een punt in dit proces waarbij ze tegen de grenzen aanlopen van de eerdere roep van de overheid om meer verantwoordelijkheid te nemen voor veiligheid. De respondenten in dit onderzoek laten geen onduidelijkheid bestaan over het feit dat bonnenschrijven voorheen voorop stond in het dagelijkse werk van de boa. De vorming en bevestiging van een deel van het oude imago lijkt hiermee samen te hangen. Niet alleen de respondenten, maar ook het eerder verschenen rapport van de Rotterdamse Rekenkamer (2012) bevestigde dat een groot deel van het optreden gericht was op bonnenschrijven. Deze fase hebben de boa's grotendeels achter zich gelaten. Toch blijft het bonnenschrijven een evident onderdeel van het werk. De boa's verwijzen tijdens de interviews regelmatig naar deze bevoegdheid.

Sinds de nieuwe visie, waarin het gastheerschap centraal staat, is de taakstelling van de boa's veranderd. Contact met de burger en zichtbaar zijn in de wijken vormen de nieuwe opdracht. Deze opdracht brengt de boa dichterbij de burger en vraagt ook meer van de boa. Dit benadrukt nogmaals de noodzaak van het ingezette professionaliseringstraject binnen de afdeling Toezicht en Handhaving. Het gastheerschap betekent niet dat er geen bonnen meer geschreven worden. Het schrijven van bonnen is echter niet meer het enige doel en daarnaast beoogt men met het gastheerschap de (bekeurde) burger bewust te maken van het getoonde gedrag.

De professioneler wordende boa die steeds meer in contact komt met burgers en hen ook steeds beter van dienst kan zijn door zijn netwerk en bevoegdheden, vervult een almaar belangrijk wordende rol. Dit is te merken aan de toenemende samenwerkingen en aan de dienstverlening richting burgers. De verwachtingen van de boa zijn vanuit de burgers, partners en de eigen organisatie duidelijk aan het toenemen. In het licht hiervan en van de bevoegdheidendiscussie onder boa's en het kerntakendebat binnen de politieorganisatie, verwachten de boa's meer toenadering richting en misschien zelfs vervanging van de wijkagentfunctie. De eerder besproken term 'gemeentepolitie' die door Bervoets (2013), Eikenaar en Van Stokkom (2014) en Van Steden (2012) aangehaald is, lijkt hier duidelijk van toepassing. Toch moet benadrukt worden dat deze verwachting veelal vanuit het perspectief van de boa is ingegeven. Behalve de politieorganisatie, zo bleek uit de interviews, vindt ook de eigen organisatie dat de boa-functie een eigen vakgebied is en moet blijven. Hierbij lijkt samenwerking met en aanvulling op de politie een belangrijk uitgangspunt te zijn, maar dit moet duidelijk niet verward worden met het vervangen van de wijkagentfunctie.

Alhoewel de boa steeds meer in wijken komt en ook steeds meer in gesprek raakt met burgers en ondernemers, is er ook een grote groep burgers die weinig of niet in contact komt de boa. Deze burgers merken hoogstwaarschijnlijk niets van het ingezette gastheerschap.

5. Conclusies en discussie

In dit laatste hoofdstuk worden de drie onderzoeksvragen besproken en daarmee kan de uiteindelijke hoofdvraag worden beantwoord. Daarnaast bevat dit hoofdstuk ook een discussie. In deze discussie worden enkele interpretaties geboden en enkele hypothesen opgesteld. Er worden ook suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

5.1. Conclusies

Dit onderzoek is langs drie onderzoeksvragen opgezet die achtereenvolgens de revue passeren. Allereerst wordt ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van beleid, organisatie en taakstelling. Daarna wordt ingegaan op de taakopvatting van de boa, de samenwerking en beperkingen. De derde onderzoeksvraag heeft betrekking op de verwachtingen die de burger, de samenwerkende partijen en de eigen organisatie hebben van boa's. Tot slot volgt een beantwoording van de hoofdvraag. In de beantwoording van de hoofdvraag wordt ingegaan op de vraag of de boa's in staat zijn om met hun bevoegdheden en competenties te voldoen aan alle gestelde verwachtingen.

5.1.1. Onderzoeksvraag 1: ontwikkelingen in beleid, organisatie en taakstelling

Het beleid van de gemeente is duidelijk in rap tempo veranderd de afgelopen jaren. Er is veel ingezet op professionaliteit en de gehanteerde visie van de gemeente is koersvast. Nog steeds staan de uitgangspunten uit het visiedocument centraal in het beleid. Ondanks dat dit beleid grotendeels neergedaald is bij de meeste boa's, wordt het beleid niet altijd even eenduidig geïnterpreteerd. Met name het kernbegrip 'gastheerschap' is voor boa's voor meerdere interpretaties vatbaar. Dit laatste leidt deels tot eigen invulling van het begrip.

Het cluster Stadsbeheer is daarnaast ook bezig geweest om zich efficiënter en duidelijker te positioneren binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook naar burgers toe. De samenvoeging van 'schoon', 'heel' en 'veilig' is daarbij een belangrijke zet geweest.

De taakstelling van de boa is de afgelopen jaren ruimer geworden. Met name het contact met burgers wordt steeds meer als onderdeel van de taakstelling gezien. Dit past duidelijk in de ingezette beleidslijn. Toch blijven de (klassieke) taken zoals handhaving op hondenpoep, fietsers en parkeeroverlast een belangrijk onderdeel van de taakstelling. Het team Stedelijk Inzet heeft een specialistischere taakstelling gekregen. Dit team wordt steeds meer ingezet op specifieke taken en werkzaamheden waarbij zij de beschikking hebben over bevoegdheden die andere collega's niet mogen gebruiken.

5.1.2. Onderzoeksvraag 2: functie, taakopvatting, samenwerking en beperkingen

De boa's zijn trots en begaan met hun werk. Deze taakopvatting lijkt sinds de nieuwe visie alsmat sterker te worden. Het idee van gastheerschap biedt de boa-functie meer ruimte om op een andere manier met veiligheid en leefbaarheid bezig te zijn. Dit heeft een positieve weerslag op de taakopvatting van de boa's. Toch associeert de boa zijn eigen functie nog vaak met sanctioneren en handhaven. Het idee van gastheerschap lijkt een extra taak te zijn die de boa soms vervult en vaak naar eigen invulling uitvoert. Het gedachtegoed dat het gastheerschap onderdeel moet zijn van alle werkzaamheden, is niet bij iedereen even helder. Toch lijkt de stimulans om meer contact met de burger aan te gaan, ook invloed te hebben op de ontwikkelingen van de boa-functie. De boa's krijgen mede hierdoor de indruk dat de functie belangrijker wordt en er een toenadering richting de wijkagentfunctie plaatsvindt. In combinatie met de steeds intensievere samenwerking met de politie, is dit vanuit het perspectief van de boa geen onlogische verwachting.

De bovengenoemde beschrijvingen gaan niet op voor alle boa's. Er is een kleinere groep boa's die er een andere taakopvatting op nahoudt. De afdeling Handhaving en Toezicht heeft te kampen met een groep boa's, voornamelijk van de oudere lichte, die soms niet mee wil en soms niet mee kan

komen. Het idee van gastheerschap, contact met burgers en professionalisering lijkt voor deze groep boa's veraf te staan. Dit contrast ten opzichte van de groep boa's die wel beter meekomt, zorgt tot dusver voor een (onzichtbare) vorm van irritatie bij collega's. Ook samenwerkende partners merken de verschillen in de samenwerking met boa's. De samenwerking met deze partners is erg afhankelijk van de individuele boa. Informele contacten en informele communicatielijnen maken het verschil in de samenwerking. Dat de samenwerking als positief wordt ervaren door de boa's is mede te danken aan de assertiviteit en betrokkenheid van deze boa's. Door de informele en persoonlijke contacten is de samenwerking in algemene zin moeilijk te duiden voor de gehele organisatie. Wel is duidelijk geworden dat de samenwerking met andere partijen toeneemt en ook intensiever wordt.

Te midden van deze algehele groei van de boa-functie waarbij intensievere samenwerkingen aangegaan worden en waarbij de burger ook meer in beeld komt, blijven de bevoegdheden een heikel punt. De beperking die rust op de opsporingsbevoegdheid van de boa wordt steeds meer als last ervaren. De boa's hebben het gevoel dat iedereen steeds meer van hen vraagt en dat de huidige bevoegdheden daardoor tekort schieten. Grotendeels lijkt het ook een gedachtegang van de boa's zelf te zijn. De gemeente Rotterdam verlangt van boa's om zich te onttrekken aan situaties waarvoor zij geen bevoegdheden hebben. In de dagelijkse praktijk heeft de boa soms moeite om hier gehoor aan te geven. Dit wordt versterkt door het idee dat de boa-functie steeds belangrijker wordt en door het oude imago dat men steeds meer wil oppoetsen.

De bevoegdheden zijn niet alleen richting de buitenwereld een issue. Ook de interne inzetafspraken maken de bevoegdhedendiscussie een hot issue. Door de selectieve toewijzing van enkele bevoegdheden aan een groep boa's, wordt de beperkte opsporingsbevoegdheid bij andere boa's bevestigd en ontstaat een gevoel van achterstelling. Deze selectiviteit en de eerdergenoemde verschillen tussen boa's tekenen de diversiteit waarmee de organisatie te maken heeft. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het haast noodzakelijk is voor de organisatie om te differentiëren in de uitvoering van het beleid omdat de verschillen in de organisatie te groot zijn.

5.1.3. Onderzoeksvraag 3: verwachtingen

De verwachtingen die men heeft van de boa zijn de laatste jaren toegenomen. Het intensievere contact met burgers en partners, de professionaliseringslag en de nieuwe visie van de gemeente liggen hieraan ten grondslag. De verwachtingen die men heeft van de boa zijn divers en nemen gestaag toe. De boa is niet in staat om aan alle verwachtingen te kunnen voldoen.

De verwachtingen vanuit het perspectief van de burger zijn duidelijk aan het veranderen. Voorheen had de burger geen duidelijke verwachting van de boa. Dit is goed te verklaren vanwege de onbekendheid van de burger ten opzichte van de boa. Sinds het ingezette beleid waarbij de boa meer toenadering vindt richting de burgers, benaderen de burgers de boa vaker. Met name de herkenning en het contact dragen hieraan bij. De verwachtingen van burgers zijn veelal gericht op het aanpakken van leefbaarheidsmeldingen (vuilnis, verpaupering, hondenpoep). Toch wordt de boa steeds vaker benaderd voor veiligheidsmeldingen. De burger heeft steeds meer de verwachting dat de boa ook iets kan betekenen als het gaat om informatie over vermissingen, hennepsteelt of andere delicten. Gebleken is dat met name de burgers die bekend zijn met de boa dit soort informatie delen met de boa. Dit laat zien dat het contact met de burgers de informatiepositie van de boa ten goede komt. Aan met name de verwachtingen die de burger heeft over de aanpak van leefbaarheidsmeldingen kan de boa goed voldoen. Overige verwachtingen die de burger er steeds vaker op nahoudt, blijken vaak buiten de jurisdictie van de boa te liggen. Dit geldt ook voor de handhaving op Mulderfeiten. Veel burgers verwachten dat de boa hier volledig op kan handhaven. Alhoewel deze verwachtingen van de burger ten opzichte van de boa doen lijken alsof er sprake is van overschatting van de bevoegdheden van de boa, is er ook een groep burgers die de boa onderschat en het idee heeft dat ze alleen parkeerbonnen mogen schrijven. Dit bevestigt nogmaals

het beeld dat de burger geen duidelijke voorstelling heeft van de boa en hetgeen zij van hem mogen verwachten.

Voor wat de verwachtingen betreft van samenwerkende partners, is het beeld wel scherper. De partners hebben vaak beter inzicht in hetgeen de boa wel of niet mag doen. Alhoewel het weleens voorkomt dat men meer van de boa verwacht dan hij daadwerkelijk mag, is er doorgaans sprake van een duidelijk beeld. De verwachtingen die men heeft van de boa zijn sterk gericht op het bieden van ondersteuning, samenwerking en informatie-uitwisseling en het inzetten van de bevoegdheid om te mogen handhaven en sanctioneren. Alhoewel de samenwerking goed verloopt, zijn enkele partners niet altijd even tevreden over de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt. Hier komen sommige boa's kwaliteiten tekort waardoor de uitvoering niet helemaal voldoet aan de verwachtingen.

De verwachtingen van de eigen organisatie ten opzichte van de boa zijn hoog. De ontwikkelingen laten zien dat deze verwachtingen alleen maar toenemen. De belangrijkste verwachting die de eigen organisatie heeft van de boa is het gastheerschap. Eerder is gebleken dat dit begrip divers is en veel omvat. Mede hierdoor lijkt dit een verwachting waar de boa niet volledig aan kan voldoen. Het gastheerschap is een ideaal van de gemeente. Specifieke vaardigheden en competenties, zoals dienstbaarheid, assertiviteit, relativeringsvermogen en goede sociale vaardigheden worden gevraagd om hier goed aan te voldoen. Voor een groep boa's is het niet haalbaar om hieraan te voldoen. Met name de vaardigheden en kunde schieten te kort om te voldoen aan de ultieme verwachting van gastheer van de stad. De verwachting van de gemeente is hiermee enigszins paradoxaal te noemen. De gemeente lijkt goed op de hoogte te zijn van de kwaliteiten van de boa's en voert toch een beleid wat in de praktijk te hoog gegrepen is voor een groep boa's. Wederom laat dit zien dat de gemeente graag vooruit wil en ook dat de verwachtingen niet worden afgestemd op het niveau van de medewerkers maar op het eigen ideaal en beeld dat zij hebben van de (toekomstige) ideale boa.

5.1.4. Hoofdvraag

De boa's zijn met hun huidige bevoegdheden en competenties in staat om een groot deel van hun werkzaamheden naar behoren uit te voeren. Toch valt het op dat het werk en de omgeving van de boa zijn veranderd en dat steeds meer van de boa verwacht wordt.

De boa's zijn niet in staat om te voldoen aan alle verwachtingen die men van hen heeft. Op sommige gebieden komen de boa's bevoegdheden tekort en kunnen daardoor bepaalde handelingen niet uitvoeren die wel van hen verwacht worden. Met name vanuit het perspectief van de burger speelt dit. Het ontbreken van de Mulderbevoegdheid lijkt in de praktijk het grootste gemis. Anderzijds moet gesteld worden dat de bevoegdheden in grote mate toereikend zijn om te voldoen aan de overige verwachtingen die de burger heeft van de boa, zoals het handhaven op leefbaarheidsmeldingen over vuilnis, hondenpoep of andere vormen van kleine overlast. Het niet toereikend achten van de bevoegdheden is geen beperking voor de dagelijkse werkzaamheden van de boa. De boa is met de huidige bevoegdheden goed in staat om toezicht te houden, te handhaven op lichte overtredingen, leefbaarheidsmeldingen af te handelen en contact te onderhouden met burger en ondernemers. Behalve de bevoegdheden, ontbreken op enkele fronten ook de juiste competenties en vaardigheden waardoor de boa's niet altijd goed kunnen voldoen aan de verwachtingen van de eigen organisatie en partners. Het cliché dat reeds bestond lijkt hiermee wederom bevestigd te worden. De sociale en communicatieve vaardigheden van de boa, het relativeringsvermogen en een integrale benadering lijken soms te ontbreken. Toch volstaan de huidige competenties van de boa's om de meeste werkzaamheden tot op bepaalde hoogte uit te voeren. In enkele met name escalerende situaties schieten deze competenties te kort. Ook in de terugkoppeling naar collega's en partners zijn deze tekortkomingen zichtbaar. Alhoewel dit geen directe beperkingen zijn voor de dagelijkse werkzaamheden, doet het wel af aan de kwaliteit van de werkzaamheden en dienstverlening.

5.2. Discussie

De gehele ontwikkeling van stadswachten door de decennia heen laat inmiddels zien dat we te maken hebben met een relatief nieuw vakgebied waar we niet meer omheen kunnen. Deze ontwikkelingen zijn eerder punt van aandacht geweest in de onderzoeken van onder andere Bervoets (2013), Eikenaar en Van Stokkom (2014) en Van Steden (2012). Daarin zijn toepasselijke termen gehanteerd zoals 'gemeentepolitie', 'gemeentelijk blauw' en 'lichtblauw'. Deze termen laten de verwantschap met de politie overduidelijk zien. Toch wordt in Rotterdam gekozen voor de boa als gastheer die als aanvulling fungeert op de steeds minder zichtbaar wordende politie. Dit onderzoek laat onder andere zien dat de gemeente Rotterdam een toenadering richting een politiefunctie niet wenselijk acht en ook zoveel mogelijk afhoudt. Het gekozen idee van gastheerschap daarentegen is echter ook nog niet helemaal uitgekristalliseerd. De Rotterdamse boa's zitten midden in een veranderproces waarbij fundamentele vragen beantwoord moeten worden. Wie willen we precies zijn? Wat voor type boa hebben we daarvoor nodig? Waar trekken we de grens als het om onze taken en bevoegdheden gaat? Wat mogen de burgers en overige partners van ons verwachten? Vragen we niet teveel van onze boa's?

Dit onderzoek heeft zich met name gefocust op de verwachtingen die burgers, partners en de eigen organisatie hebben van de Rotterdamse boa's in relatie tot hun competenties en bevoegdheden. Gebleken is dat deze drie kernonderwerpen (verwachtingen, competenties en bevoegdheden) duidelijk aan elkaar gerelateerd zijn. De onbalans tussen deze drie kernonderwerpen lijkt in Rotterdam met name de boa kwalijk genomen te worden. Ondanks de professionaliseringsslag van de boa's, lijken ze steeds één of twee stappen achter te blijven bij de verwachtingen en eisen die gesteld worden. Het gastheerschap is hier bij uitstek een goed voorbeeld van. De gemeente Rotterdam geeft zelf aan dat het idee van gastheerschap eigenlijk hbo-boa's behoeft om dat te bewerkstelligen. Toch worden de huidige boa's aangekeken op de ontbrekende competenties en vaardigheden waar het gastheerschap om vraagt. De vraag is of de boa hierop aangekeken moet worden of de gemeente zelf.

De verwachtingen die de eigen organisatie en de partners hebben, vragen om steeds meer finesse. Dit roept de vraag op of de boa achterblijft of dat de verwachtingen te snel gaan. De huidige boa (de groep achterblijvers daargelaten) is beter dan ooit tevoren in staat om zijn werk uit te voeren, maar klaarblijkelijk wordt hij ingehaald door de toenemende eisen en verwachtingen waardoor het eerdergenoemde clichébeeld een rol blijft spelen. Dat de verwachtingen de mogelijkheden van de gemiddelde boa overtreffen, laat zien dat het vakgebied nog niet duidelijk afgebakend is. Om de diverse ontwikkelingen het hoofd te bieden, wordt veel nadruk gelegd op de uitbouw van competentieontwikkeling. Ondanks dat de boa met het huidige competentieprofiel veel werkzaamheden adequaat kan uitvoeren, zullen in de toekomst hogere verwachtingen gesteld worden aan de vaardigheden en competenties van de boa. Momenteel kiest de gemeente Rotterdam al voor toewijzing van specialistische taken en bevoegdheden aan een specifieke groep boa's. Dit vergroot de twijfel bij een grote groep boa's en bemoeilijkt de zoektocht naar een passende professionele identiteit.

Gastheerschap, gemeentepolitie, of gewoon boa. Het is van belang dat de gemeente Rotterdam haar visie scherper stelt. Hierbij dienen misschien wel cruciale beslissingen genomen te worden. Kunnen nog wel alle boa's aanblijven? Zijn we echt geen gemeentepolitie aan het vormen? Hoe kunnen we dit vakgebied duidelijker vormgeven en naar buiten toe presenteren? Momenteel wordt een ideaal nagestreefd dat op sommige punten meer onduidelijkheid schept dan wegneemt. Om toe te werken naar een duidelijk afgebakend en professioneel vakgebied is verder onderzoek noodzakelijk. De bovengenoemde vragen zijn daarbij relevant voor de gemeente Rotterdam, maar kunnen ook in andere gemeenten en op nationaal niveau gesteld worden. Eerdere onderzoeken waarnaar verwezen is (van o.a. Bervoets, 2013; Eikenaar en Van Stokkom, 2014; Van Steden, 2012 etc.) laten

zien dat er een grote diversiteit bestaat tussen verschillende gemeenten als het gaat om handhaving in de openbare ruimte. Toch zijn er ook gelijkenissen te zien in verschillende gemeenten. Zo is men in alle gemeenten hard bezig met professionalisering en het zoeken van een passende professionele identiteit. Dit laatste zal de komende jaren hoogstwaarschijnlijk gewoon doorgaan en biedt ook interessante perspectieven voor verder (nationaal) onderzoek. Zijn scherpere kaders en richtlijnen van de centrale overheid nodig om dit vakgebied duidelijk af te bakenen? Op welke wijze kunnen de verwachtingen over boa's getemperd worden? Is lokale diversiteit voor handhavers wenselijk of moet meer uniformiteit worden nagestreefd? Voorlopig lijken gemeenten het voor zichzelf te bepalen en kiest Rotterdam voor gastheerschap.

Literatuurlijst

- Ait Moha, A., P. Verheggen & J. Visscher** (2013). *Burgers over politie en buitengewoon opsporingsambtenaren*. Amsterdam: Motivaction.
- Andel van, H., Hoekert van der Wind, M. & de Jongh, C.** 1987. *Veiligheid Informatie Controle in het openbaar vervoer. Eindevaluatie VIC-project*. Den Haag: WODC.
- Beroepsvereniging Beboa** (2010). *Visiedocument boa: de buitengewoon opsporingsambtenaar in ontwikkeling*. Gorinchem
- Bervoets, E.** (2013). *Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. Amsterdam: Reed Business
- Bervoets, E., & Rovers, B.** (2016). *Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers? Onderzoek naar het imago van gemeentelijke handhavers in vijf gemeenten*. Amersfoort: Bureau Bervoets.
- Bouttelier, H.** (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaagse onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bouttelier, H.** (2011). Veiligheid in ontwikkeling. In W. Stol (Eds.), *Basisboek integrale veiligheid* (2^e druk) (pp. 27-40). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bruinsma, G.J.N.** (2012). *Waarom daalt of stijgt de criminaliteit in een land? Oorzaken van veranderingen in aard en omvang van misdaad*, in E.R. Muller, (Ed.), *Veiligheid. Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (2e druk) (pp. 157-177). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bunt, H.G. van de & Swaaningen, R. van.** (2005). *Privatisering van de veiligheidszorg*. In L.C. Winkel (Eds.), *Privatisering van veiligheid* (pp. 5-21). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Cachet, A. & Prins, R.S.** (2012). *Ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid*, in E.R. Muller, (Ed.), *Veiligheid. Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (2e druk) (pp. 475-495). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Eikenaar, T., & Stokkom, B. van.** (2014). *Van stadswacht naar gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Amsterdam: Reed Business.
- Exameninstelling Toezicht en Handhaving.** (2012, 25 februari). *Eindtermen sanctionerend optreden*. Geraadpleegd op 20 maart 2017, op <http://www.exth.nl/examens/phb-domein-i/document-phb-domein-i/>.
- Exameninstelling Toezicht en Handhaving.** (2012, 25 februari). *Examenprogramma basisbekwaamheid boa*. Geraadpleegd op 20 maart 2017, op <http://www.exth.nl/examens/phb-domein-i/document-phb-domein-i/>.
- Exameninstelling Toezicht en Handhaving.** (2012, 25 februari). *Examenprogramma PHB Domein 1*. Geraadpleegd op 20 maart 2017, op <http://www.exth.nl/examens/phb-domein-i/document-phb-domein-i/>.
- Garland, D.** (1996). The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *The British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471.
- Garland, D.** (1996). *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: Chicago University Press.
- Garland, D.** (2000). The culture of high crime societies. *British Journal of Criminology*, 40(3), 347-375.

- Gemeente Rotterdam.** (2012). Algemene Plaatselijke Verordening 2012 na wijziging 9. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam.** (2012). Visie stadswachten. Vertrouwd op straat. Positionering, aansturing en inrichting van de Rotterdamse stadswachten van (voormalig) Stadstoezicht. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Den Haag.** (2011). Handhaven op Haagse Hoogte. Beleidsplan voor de handhaving van de leefbaarheid van de openbare ruimte. Kenmerk: RIS180710a. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gunther Moor, L.** (2011). Sociale zelfredzaamheid en politie, in L. Gunther Moor, F. Hutsebaut, P. van Os & D. van Ryckeghem (Eds.), *Burgerparticipatie* (pp. 195-212). Antwerpen-Apeldoorn-Portland: Maklu Uitgevers.
- Hauber, A., Hofstra, L., Toornvliet, L., & Zandbergen, J.** (1994). *Stadswachten. Effectiviteit, draagvlak, organisatorische aspecten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Herrewegen, E. van den.** (2011). Help! De burgers voelen zich onveilig! Constructies en bronnen van veiligheidsbeleving bij burgers, in L. Gunther Moor, F. Hutsebaut, P. van Os & D. van Ryckeghem (Eds.), *Burgerparticipatie* (pp. 27-50). Antwerpen-Apeldoorn-Portland: Maklu Uitgevers.
- Hoogenboom, A.** (1994). *Het politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Arnhem: Gouda Quint.
- Hoogenboom, B.** (2009). *De publieke saeck. Politie en veiligheid in een verwilderde wereld*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Lipsky, M.** (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Mein, A. & Hartmann, A.** (2013). De stand van het boa-bestel. Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren, Utrecht: Verwey- Jonker Instituut.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie.** (2013). Kamerbrief. Kenmerk: 395639. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie.** (2015, 18 juni). *Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar*. Geraadpleegd 18 maart 2017, op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2015/07/02/circulaire-boa> .
- Nijenhuis, H.** (1990, 24 januari). Stadswacht zonder bevoegdheid is aangewezen op toepassen trucs. *NRC*. Geraadpleegd op 10 februari 2017, op <https://www.nrc.nl/nieuws/1990/01/24/stadswacht-zonder-bevoegdheid-is-aangewezen-op-toepassen-6922036-a549102>.
- Pleysier, S. & Vanderveen, G.N.G.** (2012). Sociale (on)veiligheid kwantificeren: tussen tellen, meten en weten, in E.R. Muller (Ed.), *Veiligheid. Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (2e druk) (pp. 41-60). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Reiner, R.** (2000). Crime and Control in Britain. *Sociology*, 34(1), 71-94.
- Reiner, R.** (2010). *The politics of the police*. (4^e druk). Oxford: Oxford University Press.
- Rekenkamer Rotterdam** (2012). *Horen, zien en schrijven. Optreden van stadswachten in de openbare ruimte*. Rotterdam: Rekenkamer.

- Schuilenberg, M.** (2012). *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Schuilenberg, M. & van Steden, R.** (2014). Praktijken van selectieve uitsluiting. Over de bescherming door en tegen veiligheidsassemblages, in P. Ponsaers, L. Gunther Moor, W. D'haese & M. Eysink Smeets (Eds.), *Politie en haar maatschappelijke partners* (pp. 51-62). Antwerpen-Apeldoorn: Maklu Uitgevers.
- SMVP- Stuurgroep Samen werken aan Veiligheid.** (2006). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.
- Steden, R. van.** (2007). *Privatizing Policing: describing and explaining the growth of private security*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Steden, R. van.** (2012). *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*. Den Haag: SMVP.
- Steden, R. van., & Bron, E.** (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam. Een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Steden, R. van. & Hageman, H.** (2008). Vervagend blauw. Over politiefamilies, controle en vertrouwen, in H. Boutellier & R. van Steden (Eds.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (pp. 199-222). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Steden, R. van. & Roelofs, M.** (2010). Hoeders van de hygiënische stad: beveiligers, toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte. *Beleid en Maatschappij*, 36 (3), 157-169.
- Steden, R. van. & Roelofs, M. & Heijnen, M.** (2009). *Pluriforme politiefunctie. Inventarisatie van en burgerperceptie over beveiligers, toezichthouders en handhavers*. Amsterdam: Dynamics of Governance, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Stokkom, B. van., & Foekens, P.** (2015). *Stadshandhavers. Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen – Faculteit der rechtsgeleerdheid.
- Terpstra, J.** (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Reed Business.
- Terpstra, J.** (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J.** (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten, in *Justitiële Verkenningen*, 38 (8). (pp. 35-50). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Terpstra & Kouwenhoven.** (2004). Partners in veiligheid. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 66(11), pp. 34-39.
- Terpstra, J., Gunther Moor, L., & Stokkom, B. van.** (2010). Inleiding: de opdracht van de politie, in B. van Stokkom (Eds.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij* (pp.25-50). Apeldoorn-Antwerpen: Maklu-uitgevers.
- Terpstra, J., Stokkom, B. van. & Gunther Moor, L.** (2010). Inleiding: de opdracht van de politie, in B.A.M. van Stokkom (Eds.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij* (pp.7-23). Apeldoorn-Antwerpen: Maklu-uitgevers.

Terpstra, J, Stokkom, B. van., Speeuwers, R. (2013). *Who Patrols the Streets? An International Comparative Study of Plural Policing*. Den Haag: Eleven international publishing.

Vanderveen, G.N.G. (2001). Nederland vroeger veiliger? De veranderde beleving van onveiligheid. *Justitiële verkenningen*, nr. 1, pp. 34-48.

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2016). *Handhaving sterk in de openbare ruimte: omdat de burger dat van ons verwacht*. Den Haag: VNG.

Waard, J. de. & Steden, R. (2012). De opmars van de private veiligheidszorg. Een nationaal en internationaal perspectief, in *Justitiële Verkenningen*, 38 (8). (pp. 9-23). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Zuijlen, R.W. van. (2012). Veiligheid als begrip: Fundering van de rechtsorde, in E.R. Muller, (Ed.), *Veiligheid. Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (2e druk) (pp. 23-39). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bijlage 1: topiclijst

1. Hoofdtopic 1:

- **Ontwikkelingen organisatie en werkveld**

2. Subtopics:

- **Beleid**

1. Belangrijkste ontwikkelingen
2. Huidige speerpunten
3. Huidige doelstellingen
4. Uitdagingen in beleid
5. (knelpunten) uitvoering beleid
6. Toekomstbeeld

- **Organisatie**

1. Structuur en aansturing
2. Omvang medewerkers
3. Veranderingen in organisatie, structuur en aansturing
4. Beperkingen en knelpunten in organisatie t.b.v. uitvoering beleid.
5. Toekomstbeeld en bestendigheid

- **Taakstelling**

1. Totstandkoming taakstelling (Rotterdamse kleur)
2. Wijzigingen t.o.v. voorgaande jaren
3. Belangrijkste verschuivingen
4. Succesvolle taken en minder succesvolle
5. Toekomstontwikkelingen en invloed op taakstelling

- **Partners en samenwerking**

1. Overzicht partners en partijen
2. Verloop samenwerking en regie
3. Afstemming en communicatie
4. Gedeelde belangen
5. Ruimte voor verbetering (wat is daar voor nodig).
6. Uitdagingen

1. Hoofdtopic 3:

1. Boa-functie

2. Subtopics:

1. Taakopvatting

1. Belangrijkste doel van functie
2. Realisatie van doelen
3. Dagelijkse uitdagingen en beperkingen in werk
4. Mogelijke verbeteringen

2. Taken

1. Belangrijkste taken
1. Interessantste taken
2. Lastigste taken in uitvoering
3. Buiten taken vallende werkzaamheden

3. Bevoegdheden

1. Belangrijkste bevoegdheden
2. Minst gebruikte bevoegdheden
3. Onduidelijkheid bevoegdheden
4. Toekomstbeeld bevoegdheden

1. Hoofdtopic 4:

1. Verwachtingen

2. Subtopics:

1. Verwachtingen burgers

1. Beeld van burgers t.a.v. boa
2. Verzoeken, vragen en opmerkingen van burgers
 - Mate waarin hieraan voldaan wordt
3. Burgers op de hoogte van boa-taken en bevoegdheden
4. Opvatting boa over beeld van burgers van boa
5. Benodigdheden om (beter) te voldoen aan verwachtingen burgers
 - Aansluiting opleiding, trainingen, ontwikkeling.

2. Verwachting eigen organisatie

1. Opvatting over verwachtingen eigen organisatie van boa's
 - Soort vragen, verzoeken, opmerkingen
 - Mate waarin hieraan aan voldoen wordt
2. Tegenstrijdigheden / Knelpunten
3. Aansluiting beleid en praktijk
4. Benodigdheden om (beter) te voldoen aan verwachtingen eigen organisatie

○ **Verwachting partners**

1. Opvatting over verwachtingen van boa's
 - Soort vragen, verzoeken, opmerkingen
2. Mate waarin hieraan aan voldoen wordt
3. Overschatting / onderschatting boa
4. Benodigdheden om (beter) te voldoen aan verwachtingen eigen org.
5. Knelpunten

3. Hoofdtopic 4:

1. Professionaliteit

4. Subtopics:

1. Opleiding en competenties

1. Opvatting opleiding
2. Waardevolste onderdelen
3. Aansluiting op praktijk
4. Moeilijkheidsgraad
5. Missende (en overbodige) componenten
6. Aanvulling in opleiding voor betere aansluiting verwachtingen (burgers en partners)
7. Nuttigste competenties
8. Gemis van competenties