

# Blauw en lichtblauw in de openbare ruimte

Auteur

Mr. drs. J.M.E. Smilde

## Inleiding

Dat de politie niet meer het exclusieve monopolie heeft op de zorg voor veiligheid in de openbare ruimte is al langer bekend. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers, maar ook particuliere beveiligers vervullen al jaren meer of minder specifieke veiligheidstaken in het publieke domein. De vraag is of dit de komende jaren zal toenemen, mede in verband met de vorming van de nationale politie.

Begin 2012 publiceerde de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) – nu Stichting Maatschappij en Veiligheid – een onderzoek naar de positie van de zogeheten buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's<sup>1</sup>). Daaruit blijkt dat de inzet van BOA's groeit, maar ook dat het beleid hieromtrent per gemeente verschilt. Sommige BOA's zijn in dienst van de gemeente, anderen worden commercieel ingehuurd. Is er sprake van een groeiemarkt voor de particuliere veiligheidsbranche in de publieke ruimte? Hoe staat het met de aanwezigheid van de politie in wijken en buurten? Laat de politie in toenemende mate werkzaamheden over aan BOA's en/of particuliere beveiligers of is deze trend vooral gebaseerd op vooronderstellingen in de media<sup>2</sup>? Het zijn deze vragen die de SMVP beantwoord wilde zien in de onderhavige journalistieke onderzoeksreportage.

## Pieper-politie

Maandag 18 april 2011 zond *Nieuwsuur* een reportage uit over de inzet van particuliere beveiligers door gemeenten. Uit de reportage bleek dat in de gemeente Laren particuliere beveiligingsbedrijven en de politie nauw samenwerken. Rondrijdende particuliere beveiligers kunnen rechtstreeks inbellen op de meldkamer van de politie om zo informatie te geven over bijvoorbeeld jongeren die in een villawijk rondhangen of een verdacht geparkeerde auto. Andersom waarschuwt de politie na bijvoorbeeld een inbraakalarm de dienstdoende particuliere beveiligers om snel een kijkje te nemen.

Nieuw was het onderwerp niet. Al in 1993 maakte Enkhuizen als eerste gemeente in Nederland gebruik van private toezichthouders in het publieke domein. Omdat jaarlijks ongeveer twee miljoen toeristen het dorp bezochten, was er met name in de zomermaanden behoefte aan extra capaciteit om toezicht te houden in de haven, in het zwembad, op de kaasmarkt en op het station. Door particuliere beveiligers in te huren kon de gemeente flexibel reageren op de seizoensgebonden vraag naar toezichthouders<sup>3</sup>.

Tien jaar later, in 2003, kwam de gemeente Bloemendaal in het nieuws toen een van haar inwoners, voormalig Philips-topman Roel Pieper, op zijn eigen landgoed werd overvallen. Het incident was voor de lokale partij Liberaal Bloemendaal aanleiding om te pleiten voor 24-uurs surveillances door particuliere beveiligers in de dorpskernen, te betalen door de gemeente. Uiteindelijk stemde de gemeenteraad tegen het plan (te duur), maar het nieuws dat particuliere beveiligers politietaken zouden kunnen overnemen was inmiddels nationaal doorgelekt. In *de Telegraaf* verschenen diverse artikelen over de zogeheten "Pieper-politie"<sup>4</sup>. Ruim acht jaar later kopt dezelfde krant dat de

<sup>1</sup> Ronald van Steden, *Veelvormig en versnipperd*. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein, SMVP (2012)

<sup>2</sup> zie onder andere de uitzendingen van *Nieuwsuur* van 18 april 2011 en *Zembla* van 9 december 2011 en de publicatie in *de Telegraaf* van 28 maart 2012.

<sup>3</sup> In 2008 begon de gemeente Enkhuizen BOA's in te zetten voor de handhaving van het parkeerbeleid. Medewerkers van de gemeente zelf en medewerkers van het particuliere beveiligingsbedrijf volgden hiertoe samen de wettelijk verplichte opleiding. Zie 'Good practices' *privaat toezicht en handhaving in het publieke domein*, 2010, pag.8-9

<sup>4</sup> 'Particuliere patrouilles in woonwijk' in *de Telegraaf* 1 november 2003 en 'Politie wil wel samenwerken met Pieperpatrouilles' in *de Telegraaf* 3 november 2003.

particuliere beveiligingsbranche sterk groeit door bezuinigingen van het rijk. Vooral in openbare ruimten als woonwijken, winkelcentra en uitgaansgebieden zou veel werk te halen zijn<sup>5</sup>.

### **BOA-circus**

Jeroen van der Poel, directeur business development van G4S, ziet duidelijk een toenemende vraag naar particuliere beveiligers in de publieke ruimte, 'zeker in combinatie met technologie die geautomatiseerde administratieve verwerking mogelijk maakt. Handhaving brengt nogal wat administratie met zich mee.' G4S, beursgenoteerd in Londen, is wereldwijd het grootste beveiligingsbedrijf en is met 700.000 werknemers in 130 landen de op-één-na grootste particuliere werkgever ter wereld. Vooral kleinere gemeenten die zelf niet voldoende handhaving capaciteit hebben, doen in toenemende mate een beroep op particulieren, zegt Van der Poel. Dat is niet een kwestie van bestellen en er wordt een blik beveiligers opengetrokken. Omdat bepaalde handhavende en opsporende taken niet mogen worden vermengd, is een heel "circus" rond de buitengewoon opsporingsambtenaar opgetuigd, aldus Van der Poel.

De directeur legt uit dat er om te beginnen een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen toezichthouders en opsporingsbevoegde handhavers. Toezichthouders, al dan niet in dienst van een gemeente, houden vooral een oogje in het zeil. Ze lopen rond, spreken mensen aan die nodeloos rondhangen in een winkelcentrum of surveilleren in een buurt. Vaak dragen ze wel een op een uniform gelijkend pak, maar feitelijk hebben ze dezelfde bevoegdheden als elke burger. Ze mogen iemand op heterdaad aanhouden, maar daar houdt het wel mee op. Handhavers daarentegen die buitengewoon opsporingsambtenaar zijn, hebben een specifieke opleiding en worden beëdigd door de korpschef. Zij hebben meer bevoegdheden waaronder het uitschrijven van boetes voor bepaalde overtredingen. Ze zijn te herkennen aan een speciaal BOA-logo op hun uniform dat overigens verder (nog) niet is gestandaardiseerd. In de zogeheten BOA-circulaire van het ministerie van Veiligheid en Justitie worden verder zes domeinen onderscheiden waarop BOA's actief kunnen zijn<sup>6</sup>. Domein I gaat over de openbare ruimte.

'En daar begint de heisa', verzucht Van der Poel. 'Private partijen mogen slechts in beperkte mate BOA's beschikbaar stellen in domein I. Voor toezichthouders gelden verder geen beperkingen. Niemand kan mij uitleggen waarom inhuur beperkt is toegestaan in domein I, maar expliciet wordt uitgesloten in de overige domeinen, terwijl er ook in deze domeinen juist veel vraag is naar flexibele oplossingen.'

Daarnaast is in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) bepaald dat particuliere beveiligers geen beveiligingswerkzaamheden mogen combineren met BOA-taken, legt Van der Poel uit. Deze bepaling is volgens hem terug te voeren op de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties (de voorloper van de Wpbr) en was specifiek gericht tegen de opkomst van de NSB voor de Tweede Wereldoorlog. 'Die wet is dus ontstaan in een hele andere context. Maar het gevolg ervan is wel dat we anno 2012 nog altijd een aparte BV moeten optuigen om toch mensen te kunnen leveren aan gemeenten. En deze BV mag dan volgens de wet geen beveiligingsbedrijf zijn met een vergunning van het ministerie van Justitie.'

### **'Het moet wel gebeuren'**

Hoewel hij geen concrete cijfers heeft - 'de concurrentie is moordend' - is de behoefte van gemeenten aan toezichthouders én BOA's groot en groeiend, zegt Van der Poel. Dat heeft volgens hem vooral te maken met de ontwikkelingen binnen de politie die zich terugtrekt op kerntaken. 'De politie wil boeven vangen en geen banaliteiten als hondenpoep opruimen en fout geparkeerde auto's beboeten. De politie organiseert zich niet op openbare orde en leefbaarheid in de wijken en de gemeenten worden daar pragmatischer in. Het moet namelijk wel gebeuren.'

Ook Henk Mikkers, product manager Police, Justice & Defense van concurrent Securitas, merkt dat de openbare ruimte voor particuliere beveiligers en handhavers een groeiemarkt is, maar nuanceert dat sprake is van een heel nieuwe trend. Hij verwijst naar een rapport van de Algemene Rekenkamer die al in 2009 constateerde dat ministeries en lagere

<sup>5</sup> 'Beveiligers groeien na bezuinigingen door rijk. Toezicht gaat naar private sector' in de *Telegraaf* 28 maart 2012.

<sup>6</sup> In de BOA-circulaire 5679441/10 van 10 januari 2011 zijn zes domeinen onderscheiden waarop BOA's actief kunnen zijn. Domein I beslaat de openbare ruimte, de andere domeinen zijn gereserveerd voor specifieke taken op het gebied van milieu, welzijn en infrastructuur (domein II), onderwijs (domein III), openbaar vervoer (IV), werk, inkomen en zorg (domein V) en generieke opsporing (domein VI).

overheden steeds meer particuliere beveiliging inkochten<sup>7</sup>. 'Vroeger hadden we spoorwepolitie en luchtvaartpolitie, nu vindt niemand het meer gek op luchthaven en perron te worden gecontroleerd door een private partij. Steeds meer taken en verantwoordelijkheden zijn overgeheveld naar de particuliere sector zonder dat de burger er eigenlijk nog bij stil staat.' De reden voor deze overheveling is eenvoudig, stelt Mikkers. 'Een capaciteitsbehoefte, maar vooral ook een kostenkwestie.' Wat dat betreft is de bezuinigingsdrift van het kabinet Rutte-I koren op de molen van de particuliere branche. Mikkers verwacht een uitbreiding van het aantal taken. 'Er zijn bepaalde politietaken die overgenomen zouden kunnen worden door particuliere handhavers of BOA's', denkt Mikkers en hij somt op: 'Verkeerstoezicht en radarcontroles, snelheidsovertredingen in woonwijken, alcoholcontroles, winkel-BOA's.' Dat laatste fenomeen is al een feit, al is het nog een pilot. Begin februari 2012 installeerde minister Opstelten de eerste zogenaamde winkel-BOA in Zaltbommel. De ambtenaar, overigens in dienst bij de gemeente, ondersteunt de politie bij het aanhouden van winkeldieven. Mikkers verwacht dat op termijn ook particulieren dit soort taken kunnen, en zullen, verrichten. Richard Franken, commercieel directeur van beveiligingsbedrijf Trigion, is zelfs al meerdere keren benaderd om ondersteuning te bieden in een groot cybercrime onderzoek. 'De politie moet meer nadenken over differentiatie van taken en zal ook de inhuur van commerciële specialisten moeten overwegen op andere gebieden dan de wijk.'

### **Kwaliteitsrariteiten**

Kostenbesparing is het meest gehoorde argument als het gaat om de inhuur van particuliere toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte. Private partijen zijn namelijk gewoon goedkoper. Uit een economische vergelijking tussen verschillende toezichtsvarianten die de branche zelf in 2011 liet uitvoeren, blijkt dat het economisch voordeel van privaat toezicht ten opzichte van politietoezicht kan oplopen tot meer dan veertig procent<sup>8</sup>. Andere argumenten die vaak worden aangevoerd voor de inhuur van particulieren zijn flexibiliteit, de besparing op huisvesting en het niveau van de opleiding. Hoewel aan dat laatste nog wel wat mag worden gesleuteld, vindt Mikkers. 'De kwaliteit van opleidingen voor BOA's mag omhoog en dat gaat ook gebeuren. Per 1 oktober wordt bijvoorbeeld een systeem van her- en bijscholing verplicht.<sup>9</sup> Voor BOA's stelt justitie strenge eisen, en terecht, maar wij mogen als beveiligers vervolgens geen bedrijf oprichten dat BOA's uithuurt. Dat soort rariteiten werkt niet kwaliteitsbevorderend. Naarmate de politie zich verder terugtrekt op kerntaken, schiet de controle op BOA's of beveiligers er wel eens bij in. Dat is geen goede zaak. We moeten voorkomen dat veiligheid een prijsvechtmarkt wordt waarin de goedkoopste altijd wint. Er moeten duidelijke voorwaarden komen, strenge kwaliteitseisen. Misschien een keurmerk. Als er regulering is, zal de kwaliteit beter worden en kan je particuliere partijen nog breder inschakelen.'

Richard Franken van Trigion benadrukt dat voor het uitvoeren van nieuwe taken de bestaande bevoegdheden van BOA's niet uitgebreid hoeven worden. De oud-politieman geeft toe dat de veiligheidszorg in de openbare ruimte 'efficiënter en effectiever' kan, maar waarschuwt voor al te hoog gespannen verwachtingen. 'De vraag naar BOA's neemt nog niet explosief toe en dat stelt me gerust. We zitten niet op een tweede macht te wachten. Die angst voor het ontstaan van een nieuwe gemeentepolitie vind ik flauwekul. Koud watervrees. We moeten vanuit de behoefte werken en als de politie zijn regierol daarbij goed oppakt en de samenwerking met de gemeente op gang komt, is er niets aan de hand.'

### **Lichtblauwe brigade**

Franken mag de komst van een nieuwe gemeentepolitie nuanceren, anderen noemen het "onvermijdelijk" dat er een nieuwe "lichtblauwe brigade" ontstaat die in opdracht van de gemeente opereert. De manier waarop gemeenten die brigade organiseren, verschilt. Sommige gemeenten hebben BOA's in dienst, sommige werken met een flexibele schil van particuliere inhuur, al dan niet per U-bocht via een aparte BV.

---

<sup>7</sup> De Algemene Rekenkamer berekende dat ministeries en de daaronder vallende agentschappen in 2008 voor 129 miljoen euro particuliere beveiliging inhurden (in 2007 was dat zelfs ruim 136 miljoen euro). 45 procent daarvan (58,4 miljoen euro) kwam voor rekening van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie, vooral voor de publieke taak van toezicht op vreemdelingendetentie. Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede kamer van 5 oktober 2009 betreffende het verkennend onderzoek *Particuliere beveiliging en publieke taken*.

<sup>8</sup> Sebastiaan Barlagan, *Economische vergelijking tussen drie toezichtsvarianten*, 2011, uitgave Vpb

<sup>9</sup> Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de burgemeesters van 14 mei 2012 over de professionalisering buitengewoon opsporingsambtenaren (kenmerk 262213).

De gemeente Huizen (42.000 inwoners), grenzend aan het eerder genoemde Laren, heeft sinds 2010 drie BOA's in vaste dienst<sup>10</sup>. Ze opereren in domein I en handhaven daarnaast de algemene plaatselijke verordening en de zogeheten Wet Mulderfeiten uit de wegenverkeerswet, zoals fout parkeren. 'We letten ook op aanhangers of caravans die te lang op de weg staan en op hondenpoep overlast', zegt Louwrens Knulst, coördinator handhaving van de gemeente. 'Daarin hebben we vooral een opvoedkundige taak. Burgers zijn ontzettend gemakzuchtig.' Tegen snelheidsovertredingen en rijden door rood licht mogen de BOA's niet optreden<sup>11</sup>.

De BOA's surveilleren dagelijks op de fiets, in het oude politie-uniform. Eigenlijk mag dat niet, want BOA's mogen geen uniform dragen dat op dat van de politie lijkt. Landelijk streeft men naar uniformering, maar zo ver is het nog niet, zoals ook uit de studie van Van Steden blijkt. Een uniform op zich is echt noodzakelijk, benadrukt Knulst. 'Als je in burger loopt, kijken mensen je aan en lopen ze door. Op een uniform wordt gereageerd.' Wapens dragen de BOA's niet. Geen wapenstok, geen pepperspray, geen handboeien. 'Terwijl dat wel kan op basis van de circulaire.' Het is een politieke keuze, zegt Knulst. 'Je hoort vaak dat geweldsmiddelen geweld uitlokken en daarom wil de politiek er niet aan. Ik betwijfel of het zo'n vaart loopt. Vooral jongeren kijken toch naar wat je bij je hebt. Ik vermoed dat zij wel aan kansberekening doen. Mijn collega Gerrel Emanuelson heeft een keer een fietser in een voetgangersgebied staande gehouden die zich vervolgens verzette en wegreed. Hij moest 112 bellen. Dan waren handboeien toch wel handig geweest.'

De gemeentelijke handhavers zijn een soort gemeentepolitie, vindt Knulst. 'Het hangt wel af van de taken die we krijgen, maar de tendens gaat verder', vermoedt hij. Hij merkt dat de politie daar niet altijd even blij mee is. 'De politie wil de regie houden, dat is landelijk beleid, daar heb ik niets op tegen. Maar sommige zaken zijn wel lastig.' Knulst geeft een voorbeeld. 'In de Wet politiegegevens staat dat de buitengewoon opsporingsambtenaar alle politiegegevens mag inzien, maar in de praktijk is dat niet zo. Sinds kort hebben wij de beschikking over een PDA, zo'n zakcomputer. Gegevens van tenaamgestelden van de RDW (rijksdienst voor het wegverkeer) worden via deze PDA niet vrijgegeven, terwijl er wel een toegankelijke module op zit om het BSN (burger service nummer) te bevragen. BSN bevraging is dus wel mogelijk, maar RDW bevraging tenaamstelling niet. Maar als ik een wegsleep heb, moet ik toch aan die gegevens komen, al is het alleen maar om de betrokkenen te waarschuwen. Dat is nu een hele rompslomp. Ik begrijp best dat gegevens veilig moeten blijven, maar nu is het wel heel omslachtig.'

Het is maar een klein voorbeeld van de welhaast onvermijdelijke competentiestrijd tussen de politie (blauw) en de gemeentelijke handhavers (lichtblauw). Waar eindigt de bevoegdheid van de een en begint die van de andere? Voor Knulst is het duidelijk. 'De scheidslijn ligt tussen openbare ruimte en openbare orde. Openbare orde is ons probleem niet, dat moet je als onbewapende BOA ook echt niet willen. Overlastgevende jeugd in een speeltuin vind ik eigenlijk al een stap te ver als je onbewapend bent. Daarom lopen wij ook geen horecadiensten mee.' Knulst weet dat elders in het land "uitgeruste" (lees: met wapenstok en handboeien bewapende) BOA's wel nachtdiensten draaien, samen met de politie. Terwijl politie-surveillanten dat weer niet mogen. 'Dat verschil is niet altijd te verklaren', geeft de gemeenteambtenaar toe. Ook voor burgers is het soms onduidelijk wie nu wat mag doen op welk moment. Tijdens hun surveillance op de fiets krijgen de gemeentelijke handhavers het vaak te horen. 'Of we ook boetes mogen uitdelen. Of we ook politie zijn. Ik kan me de verwarring wel eens voorstellen', zegt Knulst. 'Veiligheid zou eigenlijk één beleid moeten zijn.'

### Ogen en oren in de bloemenbuurt

Franken van Trigion noch Mikkers van Securitas geloven dat door de oprukkende particuliere beveiliging - al dan niet onbezoldigd via een U-bocht als BOA uitgehuurd aan de gemeente - de wijkagent helemaal verdwijnt. 'Maar het

---

<sup>10</sup> Naast de drie BOA's zijn in de gemeente een handvol wijkwachten actief die toezichthoudende taken uitvoeren. De wijkwachten zijn mensen die een bijstandsuitkering ontvangen en die via het project "Van wijkwacht tot wijkkracht" worden opgeleid tot beveiliging. Ze hebben een contract bij de Tomingroep en worden op tijdelijke basis gedetacheerd bij de gemeente.

<sup>11</sup> Dit staat met zoveel woorden in een brief van het College van Procureurs-Generaal van 12 april 2011 (PaG/B&S/15674). "Op dit moment bestaat er zowel bij het Ministerie van Veiligheid & Justitie als bij het OM geen twijfel over het feit dat de overige BOA's uit zowel domein I als domein II niet bevoegd zijn voor het verbaliseren van rood licht negatie en snelheid. De handhaving van dit soort overtredingen is voorbehouden aan de reguliere politie (...) en de BOA's van de regionale Verkeershandhavingsteams (VHT's) van de politie."

aantal wijkagenten zal wel afnemen', verwacht Mikkers. 'Ik denk dat de politie in de buurten en wijken in toenemende mate afhankelijk zal zijn van de samenwerking met gemeentelijke toezichthouders en buitengewone opsporingsambtenaren. Buurtregisseurs en wijkregisseurs hebben behoefte aan samenwerking met particulieren. Als de politie zich terugtrekt, heb je de oren en ogen op straat wel nodig.'

In de Van der Pekbuurt in Amsterdam-Noord worden die "oren en ogen" al sinds februari 2009 ingehuurd uit Friesland. Elke dag fietsen er twee medewerkers van het bedrijf ISA uit Heeg op mountainbikes door een van de bekende (en beruchte) bloemenbuurten van Amsterdam. Zeven dagen in de week, van 16.00 uur tot 24.00 uur en als het moet de hele nacht. Ze registreren welke auto's waar staan, in welk café wie zit, ze maken een praatje met een buurtbewoonster op het Genticaanplein en sporen een groepje hangjongeren aan hun lege zak chips niet op de grond, maar in de afvalbak te gooien. 'Afval, jeugdoverlast en verkeer, dan heb je tachtig procent van de problemen in mijn wijk te pakken', zegt buurtregisseur Mario Hegger van het buurtveiligheidsteam. 'De Transvaalbuurt en het Waterlooplein werkten al met ISA en dat ging goed. Gasten uit Friesland weten van aanpakken, die slaan er niet op, maar spreken mensen aan.' Bijkomend voordeel is de continuïteit, zegt Hegger. In de Van der Pek buurt werken in wisselende samenstelling vijf vaste gezichten.

De mannen van "security" zoals de jongens uit de buurt hen noemen, zijn geen BOA's, dragen geen wapens en hebben geen enkele andere bevoegdheid om op te treden. Dat is een voordeel, zeggen de mannen zelf. 'Juist omdat we een tree lager staan dan de politie en geen bonnen schrijven, durven mensen ons soms meer te vertellen. We zitten tussen de burger en de politie in. Daar hebben mensen behoefte aan.' Het enige wat ze wel dragen is een politieportofolio. Daarmee kan de politie hen vanuit het bureau aansturen als er ergens gedonder is en andersom kunnen de veiligheidsmedewerkers om assistentie vragen als ze daaraan behoefte hebben. Over die zogeheten "opvolging" zijn harde afspraken gemaakt. 'Als de jongens een strafbaar feit zien en iemand op heterdaad kunnen betrappen, treden ze op. Vermoeden ze dat ergens wordt gedeald, dan waarschuwen ze ons.' De aanpak werkt, verzekert Hegger. 'Ik heb in deze buurt één criminele groep en een overlastgevendende groep. Die waren niet blij met de komst van de mannen. "Jullie zijn de eerste criminele groep met particuliere beveiliging" heb ik wel eens schertsend gezegd. En met succes. De criminaliteitscijfers gaan naar beneden, het is een stuk rustiger in de buurt. Doe je het zonder particulieren, dan red je het niet qua capaciteit.'

Volgens de veiligheidsmedewerkers is het relatieve succes in de Amsterdamse Van der Pek buurt overigens vooral te danken aan de inzet van de politie. Zomaar ergens security inzetten, is niet genoeg. 'In de Diamantbuurt is het totaal mislukt', weten de mannen. 'Daar werden ook particulieren ingezet, maar de wijkregisseur van de gemeente zat er niet bovenop.' Zelf worden ze liever aangestuurd door de politie dan door de gemeente. 'In zo'n veiligheidsoverleg wordt teveel gepraat. Dan zit er zo'n meisje dat veiligheidskunde heeft gestudeerd, maar eigenlijk van niks weet. Maar ja, zo'n kind heeft ook weer een baas. Het belangrijkste is zo'n man als Mario. Iemand die er boven op zit.'

'Je moet als politie evengoed zichtbaar blijven', zegt Hegger zelf. 'Wij zijn politie, zij zijn beveiligers. Mensen weten dat die gasten voor ons werken, maar ook dat het geen politie is. Ik ben niet bang dat de politie zich helemaal terugtrekt uit de buurten, daar zit onze oorsprong. Maar dat wil niet zeggen dat we overal zelf bij moeten zijn. Als je maar bereikbaar bent.'

### **'Wij trekken ons niet terug'**

De vorming van de nationale politie zal niets veranderen aan het buurtgericht werken, verwacht Gerard Goossens, politiechef te Eindhoven. Ook hij is niet bang dat agenten zich verder terugtrekken op kerntaken. 'In de nieuwe wet staat dat er 1 wijkagent op de 5000 inwoners moet zijn. In de stad Eindhoven hebben we nu 49 buurtbrigadiers op 217.000 inwoners. De regio Brabant Zuid-Oost beschikt over veel meer buurtbrigadiers, gemiddeld 1 op 5000 inwoners. Daarnaast hebben we netwerkinspecteurs die de brigadiers coachen en de relatie met het wijkgericht werken in de gaten houden. Wij trekken ons niet terug uit wijken en buurten.' Hetzelfde zeggen Willem van der Kolk, beleidsadviseur, en Thieu Steijvers, projectcoördinator buurtregie van de Amsterdamse politie. 'De politie is verankerd in de buurt en het zou fundamenteel fout zijn als ze daar niet zou zitten.'

Wel ziet Goossens steeds meer BOA's rondlopen in opdracht van de gemeente. 'Dat is groeiende', erkent de politiechef. Oorspronkelijk was het de opzet dat Eindhoven 125 BOA's in dienst zou nemen, maar inmiddels zijn de ambities bijgesteld naar 75 fte. Daarnaast worden particuliere beveiligers ingehuurd tijdens evenementen. 'Een organisator van een evenement is verantwoordelijk voor de handhaving van de orde en veiligheid op het

evenemententerrein', legt Goossens uit. 'De gemeente stelt als voorwaarde dat de organisator gecertificeerde beveiligers inhuurt. Dat geldt ook als de gemeente zelf de organisator van een evenement is.'

Goossens ziet geen enkel bezwaar in de inzet van BOA's in de buurten en wijken van de stad. 'Het zijn gewoon collega's om althans het veiligheidsgevoel van burgers te stimuleren.' Verschillen zijn er natuurlijk wel. 'Ze mogen veel, maar bijvoorbeeld niet ergens posten. Dat is een opsporingsbevoegdheid.' Het is wel eens wat lastig uit te leggen aan de burger, geeft Goossens toe. 'Ik denk dat de gemiddelde burger het verschil niet ziet tussen een politieman en een buitengewoon opsporingsambtenaar. "Doe er wat aan", zegt de burger. En dat mogen die BOA's dan niet.'

Samenwerking tussen gemeentelijke handhavers en de politie is daarom essentieel, benadrukt Goossens. Op zijn bureau ligt een gloednieuw convenant dat de politie binnenkort sluit met de gemeente, onder andere over het uitwisselen van informatie. Het delen van informatie is een van de heikelste punten in het hele debat over politie, gemeentelijke opsporingsambtenaren en particuliere beveiligingsbranche. Tegenstanders van de oprukkende private veiligheidszorg in de openbare ruimte waarschuwen voor het misbruik van privacygegevens. Goossens is daar helemaal niet bang voor. 'In het convenant regelen we de zogeheten veiligheidsbriefing. Omdat onze systemen niet aansluiten op die van de gemeente vertellen we tijdens zo'n briefing wat er gebeurt, welke groepen actief zijn en maken we afspraken over wie waar op let.'

In het nabije Helmond heeft de politie soortgelijke afspraken gemaakt. De stadswachten die in dienst zijn van de Stichting Stadswacht hebben een portofoon en staan rechtstreeks in contact met de meldkamer van de politie. Omliggende kleinere gemeenten als Deurne en Gemert kunnen capaciteit van deze stichting inhuren. Districtschef Jaap Breedveld vertelt verder dat de gemeente heeft toegezegd bepaalde taken over te nemen nu de politie zich meer op de kerntaken moet richten. Het gaat dan met name over handhaving van de APV op het gebied van huisvuil, het aanlijnen van honden en eenvoudige parkeerovertredingen. 'Dat doen wij niet meer', aldus Breedveld.

### **Samenwerking politie en gemeente**

Zowel Goossens, Breedveld, als Van der Kolk en Steijvers zien geen problemen in de samenwerking met "lichtblauw". 'Voor ons gaat het er om dat de juiste persoon op de juiste tijd de juiste dingen doet', zegt Steijvers van de Amsterdamse politie. 'Dat kan een politieman zijn, maar ook een gemeentelijke handhaver of een camera.' Lastiger wordt het als het gaat over de inhuur van particulieren. Breedveld vreest dat een commercieel belang uiteindelijk haaks op het publieke belang kan staan. 'Dan kan ik de randvoorwaarde van regie niet meer invullen.' Goossens is evenmin voorstander van meer particuliere beveiliging in de openbare ruimte. 'Dan ben je als overheid je gezag kwijt.'

Iets anders is de vraag wat precies openbaar is. Op dat gebied toont Goossens zich opvallend creatief. 'Uiteindelijk gaat het allemaal om geld', zegt de politiechef nuchter. 'Het feestje moet wel worden betaald.' Daarom vindt hij het bijvoorbeeld een prima idee om het Stratumseind (de uitgaansstraat van Eindhoven) af te sluiten en er een evenemententerrein van te maken. 'Dan kun je toegangscontroles aan het begin van de straat instellen en heeft niet elke kroeg meer zijn eigen particuliere beveiliging nodig', somt hij de voordelen op. 'Dan maak je als politie afspraken met de private branche over het handhaven van voorwaarden als leeftijdscontroles en kun je ook beter toezicht houden op de kwaliteit. Wie is betrouwbaar en wie niet, daar liggen de gevoeligheden in de beveiligingsbranche. Burgemeester Den Oudsten van Enschede heeft in een brief van maart 2011 expliciet de invloed van motorgangs aan de orde gesteld. We zouden naar een keurmerk toe moeten, dan zuivert de branche ook zichzelf. En dan mag van mij het Stratumseind particulier gebied worden.'

### **Toch een nieuwe gemeentepolitie**

Hoewel harde (financiële) cijfers over de inzet van particuliere beveiligers in de openbare ruimte ontbreken, kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de beveiligers zelf in ieder geval ruimte voor groei zien. De grote drie - G4S, Securitas en Trigion - maar ook kleinere bedrijven verwachten dat met name gemeenten in toenemende mate gebruik zullen maken van particuliere krachten, zeker nu de centrale overheid steeds meer veiligheidstaken aan de gemeente overlaat. Of dat zal leiden tot een nieuw soort gemeentepolitie en of daarbij ook private partijen worden betrokken is officieel nog een vraag, maar kan officieus met "ja" worden beantwoord. Opvallend genoeg waarschuwt de particuliere branche zelf voor een te snelle ontwikkeling richting de markt. 'Uit bedrijfsbelang zeg ik dat gemeenten zoveel mogelijk BOA's particulier moeten inhuren, zeker als de politie zich verder terugtrekt. Er is een markt en wij kunnen groeien', zegt Jorrit van Kraaikamp van MB-ALL Handhaving in Maarssen dat gecertificeerde BOA's detachereert bij zo'n

dertig gemeenten. 'Maar als burger vraag ik me wel af waar de grens ligt. Een wapenstok in private handen gaan mij te ver. In formele zin ligt het geweldsmonopolie nog bij de politie en daarop moet het Openbaar Ministerie toezicht houden. Mijn ervaring is dat het toezicht per regio sterk verschilt. De één zit er bovenop, maar de ander vinkt een lijst af. De kwaliteit van ingehuurde krachten fluctueert en is eerder slecht dan goed. Het BOA-diploma is nu niet meer dan een papieren exercitie. De politie wordt voortdurend geschoold en getraind, maar BOA's hebben soms nog nooit geoefend in communicatie alvorens ze een bon uitschrijven. Wil de overheid meer gebruik maken van de markt, dan moet er meer op kwaliteit worden gelet.' Henk Mikkers van Securitas laat een soortgelijke waarschuwing horen. 'Onder druk wordt alles vloeibaar. Dan moet je het wel van te voren goed hebben geregeld.'

En veel gemeenten hebben het nog niet geregeld, zo blijkt. Van een eenduidig beleid op het gebied van de integrale veiligheid en de inzet van particuliere beveiligers daarbij is in elk geval geen sprake<sup>12</sup>. De gemeente Huizen en de gemeente Alphen aan de Rijn (72.000 inwoners) hebben zelf BOA's in dienst (respectievelijk 3 en 20), de gemeente Laren huurt particuliere beveiligers in voor toezichthoudende taken en de Dienst Stadtoezicht (DST) van de gemeente Amsterdam wil graag particuliere BOA's kunnen inhuren om pieken in het werk op te vangen. Sjaak Stekelenburg, beleidsmedewerker van de Dienst Stadtoezicht: 'Amsterdam is nu nog terughoudend met de inzet van particuliere handhaving in de openbare ruimte, omdat de gemeente het als haar taak ziet en de politie er ook niet zo happig op is. Uit een benchmark die wij hebben gedaan, blijkt verder dat een particuliere BOA ook niet per se goedkoper is dan een vaste kracht. Wat we echter willen voorkomen, is dat er vast personeel op de bank zit als een piek in het werk voorbij is. DST wil flexibel zijn als de vraag naar handhaving capaciteit groot is.' Daarbij zal het niet om honderden mensen gaan, nuanceert manager uitvoering Fred Schara, maar een flexibele schil van enkele "tientallen" is wel wenselijk. De eigen mensen van de Dienst Stadtoezicht zijn al in het bezit van handboeien, wapenstok en een "op de politie gelijkend uniform". Daarnaast worden zij steeds verder geprofessionaliseerd. Toch een nieuwe gemeentepolitie dus. Met geweldsmiddelen.

### **De legitimiteit van de prentenpolitie**

Voor Marnix Eysink Smeets, lector aan de Hogeschool InHolland en voorzitter/onderzoeksleider van de Stichting Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties (LEV), is er geen twijfel mogelijk: 'Natuurlijk komt die nieuwe gemeentepolitie er. Je ziet het voor je ogen op straat gebeuren. Steeds meer burgemeesters geven ook toe dat zij een eigen politie bouwen. Voor hen is het de enige manier om voldoende greep te hebben op het toezicht in hun gemeente.' Gemeenten moeten wel in het gat springen, zegt Eysink Smeets. 'De behoefte aan toezicht en handhaving is vanuit de burgers gezien onverminderd groot en de politie verkoopt steeds vaker nee. De gemeente neemt daarom taken over. Eerst met inferieure toezichthouders, nu met steeds professionelere krachten.'

Daardoor dreigt wel een nieuw legitimiteitsprobleem, waarschuwt Eysink Smeets. 'Burgers ervaren altijd een zekere wanverhouding tussen wat de politie voor hen doet (helpen en beschermen) en tegen hen doet (bonnen uitschrijven). De afgelopen jaren is de spanning daartussen alleen maar groter geworden. Bij gemeentelijke handhavers wringt dat nog meer, omdat hun taak zo smal is. Als zij alleen maar aan het handhaven zijn, maar verder niets voor de burgers doen, zet dat kwaad bloed. In de ogen van het publiek worden de handhavers dan *bonnenboeren* of *prentenpolitie* en dat wil niemand natuurlijk.' Het takenpakket van de "lichtblauwe brigade" zal daarom langzaam uitgebreid worden tot hulp- en zorgverlening, verwacht de onderzoeker. 'En er gaat professionalisering bijkomen, want je kunt geen halfslachtig opgeleide mensen de straat op sturen. Vervolgens snapt het publiek niet waarom de handhavers niet ook stevig repressief kunnen optreden als dat nodig is, dus over tien jaar dragen ze wapens.'

Eysink Smeets is boos dat bestuurders dit zomaar laten gebeuren. 'Bestuurders die bezig waren met de Nationale Politie bezwoeren bij hoog en bij laag dat er geen nieuwe gemeentepolitie zou ontstaan. Onderwijl laat iedereen het gebeuren. De politie trekt zich, alle mooie woorden ten spijt, steeds meer terug. Het verkeer regelen kan je uitbesteden, maar om te begrijpen wat er in een samenleving speelt, moet je als overheid in de haarvaten van de maatschappij zitten. Zeker de politie. Alleen als je op *grassroot* niveau in de wijken zit, zie je wat daar allemaal gebeurt en wat er nodig is. Nu al heeft de politie de grootste moeite om in de zwaarste wijken van het land belangrijke acties te combineren: én

---

<sup>12</sup> De SMVP heeft inmiddels zestig gemeenten benaderd met de vraag hoe zij op dit moment het toezicht en de handhaving in de openbare ruimte hebben geregeld en of zij daarbij gebruik maken van private partijen. De resultaten van deze enquête zullen later bekend worden gemaakt.

de dialoog blijven aangaan én een informatiepositie opbouwen én voldoende scherp repressief optreden. Hoe verder je handhaving en opsporing uit elkaar trekt, hoe lastiger dat wordt.'

Geen gemeentelijke handhaving aan de ene en een politionele opsporing aan de andere kant dus. En al helemaal niet als de gemeentelijke handhaving in handen van private partijen wordt gelegd. 'In het publieke domein moet er één publieke toezichthouder zijn en ik heb nog steeds de naïeve gedachte dat die het publieke belang op het oog heeft', formuleert Eysink Smeets. 'Een private partij heeft dat per definitie nooit. Vergeet niet dat beveiligingsbedrijven vooral een gerust gevoel verkopen. Zij hebben er dus baat bij dat mensen zich onveilig voelen.'

Volgens de onderzoeker wordt bij de inschakeling van private partijen in het toezicht te monomaan naar snelheid en efficiency gekeken. Waarden als betrouwbaarheid en toegankelijkheid voor iedereen dreigen daardoor uit het oog te worden verloren. Daarbij durft Eysink Smeets de hand ook in eigen boezem te steken. Jarenlang zat ook hij op de "efficiencytoer in het veiligheidsdebat". 'Ik ben ondernemer, ik weet wat efficiency is. Maar inmiddels zie ik dat we de beloofde efficiency vaak helemaal niet halen, terwijl er ondertussen wel allerlei menselijke waarden verdwijnen. Als het om publieke zaken gaat, moet je niet alleen op kosten sturen. Juist niet. Ik werk deels in het hoger onderwijs en daarin zie je hetzelfde. De woorden kloppen wellicht, maar het gedrag daaronder niet. *The organisation of hypocrisy*. Organisaties zeggen dat ze "authentiek" zijn en "passievol". Volgens het nieuwste modewoord organiseren ze "robuust". Maar wie beter kijkt, ziet vooral de kaalslag van de menselijke maat.'

Eysink Smeets verwacht dat over tien, hooguit vijftien jaar een volgende politie-reorganisatie plaatsvindt. 'Want de vorming van de nationale politie is het gevecht van een vorige oorlog.' Het zou mooi zijn als er dan in plaats van één grote organisatie kleinere cellen ontstaan, horizontale verbindingen van wisselende coalities die dicht op de problemen zitten. Netwerk-policing zoals het heet. 'Daarmee kan je inspelen op de steeds grotere complexiteit in de samenleving en toch de menselijke maat behouden', zegt Eysink Smeets. 'Zonder die menselijke maat raakt de legitimiteit van het veiligheidsbeleid onherroepelijk in de knel.'



