

De BOA op de HOP

Diana Chan-Peeters

2018



Foto: (Potter)

Een analyse van een ethisch dilemma uit de beroepspraktijk van de buitengewoon opsporingsambtenaar.

BOA op de HOP?

De buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) ontleent het bestaansrecht van deze functie veelal aan de instandhouding van de leefbaarheid. De BOA wordt ingezet daar waar opsporing door de politie niet gewenst, vanwege prioritering, of niet mogelijk is vanwege onvoldoende deskundigheid of capaciteit bij de politie (Overheid.nl; 2017). Ook hebben zij meestal een toezichthoudende taak met andere bevoegdheden (Overheid.nl).

Ook in het buiten- en natuurgebieden worden BOA's ingezet. Daarbij ligt ook de focus op de leefbaarheid, veiligheid en het voorkomen c.q. signaleren van (ondermijnende) criminaliteit. Het ligt dan voor de hand dat de aanwezigheid van de BOA gewenst is in recreatiegebieden, waar gewerkt wordt aan de leefbaarheid en veiligheid van diverse soorten recreanten. Ook als de belangen van die verschillende recreanten elkaar kruisen: zoals ruiters met paarden die zich op of bij mountainbike-paden begeven.

Een voorbeeld dat echter minder vaak genoemd wordt in het werkveld van de BOA in natuurgebieden, zijn de zogenaamde homo-ontmoetingsplaatsen, kortweg HOP's. In de volksmond worden deze ook wel 'baan' of 'cruisinggebied' genoemd. Deze plaatsen bevinden zich in de openbare ruimte, bijvoorbeeld stations, parken, meren, urinoirs en parkeerplaatsen langs provinciale- en autosnelwegen (Movisie.nl, 2006).

Naaktrecreatie is niet bij wet verboden, zolang de locatie als 'geschikt' kan worden bestempeld. Met 'geschikt' wordt met name verwezen naar de 'zichtbaarheid' van de seksuele handelingen van bezoekers. Ook is er zelden sprake van betaalde seks.

Veelal klagen omwonenden en recreanten over het afval dat wordt achtergelaten of over het komen en gaan van voertuigen, en is het veelal aan de BOA en de politie om ervoor te zorgen dat iedereen op goede wijze van het gebied gebruik kan maken. Daarbij wordt van zowel BOA als politie verwacht dat men als vertegenwoordiger van de overheid "zonder aanzien des persoons" te werk gaat.

Ook BOA-werk is mensenwerk. In de praktijk blijkt dat soms een persoonlijk moreel oordeel in meer of mindere mate invloed uitoefent op ondernomen acties tijdens de werkzaamheden. Ook wanneer we het hebben over de bejegening van HOP-bezoekers. Uit eigen ervaring van de schrijver is gebleken, dat BOA's het bezoeken van een HOP soms individueel moreel afkeuren en daarom bij klachten van andere recreanten of omwonenden het leefbaarheidsprobleem alleen aanpakken door het bezoeken van de HOP te ontmoedigen. Bijvoorbeeld door het beboeten van fout parkeren of op grond van ongewenste naaktrecreatie zonder daarbij de (lokaal) geldende regelgeving op juiste wijze toe te passen. Er zijn echter ook andere mogelijkheden die de leefbaarheid en veiligheid kunnen verbeteren: denk aan het aanleggen van parkeergelegenheid en plaatsen van vuilnisbakken. Het denken in dergelijke oplossingen is een onderdeel van de vakkennis van een BOA. Ook met betrekking tot de veiligheid van de bezoekers van de HOP, wanneer zij bijvoorbeeld belaagd worden en fysiek geweld de kop opsteekt, komt het vaak voor dat men probeert het gebruik van HOP te ontmoedigen in plaats van een locatie te creëren waar eenieder zich veilig voelt (Movisie.nl, 2006).

Het conflicterende is dat enerzijds de BOA zelf verantwoordelijk is voor het handelen dat voortvloeit uit het eigen individuele moreel oordeel, maar is hierbij beperkt door wettelijke verplichtingen (Grondwet) en het beleid van de werkgever.

Anderzijds kan 'bemoeienis' van werkgever met het moreel oordeel van een BOA een mogelijke inbreuk betekenen op de vrijheid van levensovertuiging of meningsuiting van die BOA (Grondwet). Die vrijheid wordt echter ook beperkt: "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet" (Grondwet). Ook beschikt een opsporingsambtenaar over de zogenaamde discretionaire bevoegdheid: de bevoegdheid om bij een strafbaar feit zelf te beslissen wel of geen proces-verbaal op te maken.

In de Gedragscode voor Ambtenaren van de gemeente Amsterdam staat in de uitgangspunten voor de ambtseed genoemd: "Ik zal onpartijdig handelen (...)." In diezelfde uitgangspunten staat echter ook: "Ik zal mij een zelfstandig oordeel vormen over de morele juistheid van mijn handelen." (Gedragscode gemeente Amsterdam, 2017)

We kunnen nu de vraag stellen welke rol de werkgever van de BOA hierin speelt: "In hoeverre mag de werkgever het moreel oordeel van een BOA in de werkwijze rondom een HOP beïnvloeden?"

Normen, waarden en deugden

Als we nu naar deze kwestie kijken, dan kunnen we een verdeling maken in normen, waarden en deugden:

| Gedrag | Norm | Waarde | Deugd |
|---|---|--|---|
| De BOA handhaaft de leefbaarheid en veiligheid voor eenieder. | Een ambtenaar dient het publiek belang. | Iedereen kan prettig samenleven, wonen, werken en recreëren. | Reinheid, veiligheid, en geluk voor iedereen. |
| De BOA beboet op hinderlijk parkeren. | Je moet je aan wettelijke regels houden. | Het maakt de publieke ruimte leefbaarder voor omwonenden. | Leefbaarheid omwonenden |
| De BOA handhaaft op het achterlaten van straatafval | Je ruimt je eigen rommel op. | Het draagt bij aan een schone omgeving voor iedereen. | Reinheid van de leefomgeving |
| De BOA laat de terreinbeheerder alle beplanting snoeien. | Ik vind het vies als mensen c.q. mannen seks hebben in de bosjes. | Voorkomen dat mensen c.q. mannen seks hebben in de bosjes. | Bewaken van de openbare zeden, als "zedemeester". |
| De BOA surveilleert preventief in de directe omgeving om te voorkomen dat geweldplegers de bezoekers lastig vallen. | Je mag niemand geweld aandoen. | Het draagt bij aan de persoonlijke veiligheid van de bezoekers van de HOP. | Veiligheid van de HOP-bezoekers. |
| De BOA laat de terreinbeheerder prullenbakken plaatsen. | Je ruimt je eigen rommel op. | Voorkomen dat de natuur vervuild. | Reinheid van de leefomgeving |
| De BOA laat parkeergelegenheid creëren. | Je moet je auto netjes kunnen parkeren. | Voorkomen dat mensen hinderlijk parkeren. | Leefbaarheid voor iedereen |

Rol van BOA, werkgever en anderen

In 2008 heeft de politie voor haar personeel een folder uitgebracht, genaamd "Blauw op de roze ontmoetingsplaats, suggesties voor de politie op Homo-ontmoetingsplaatsen". In de subtitel wordt over 'suggesties' gesproken: hiermee lijkt de werkgever aan te willen geven geen bindende maatregelen op te willen leggen aan de politie, maar slechts sturing te willen geven aan het individueel (moreel) inzicht van de politiemedewerker. Zoals in de eerder genoemde Gedragscode van de gemeente Amsterdam is te lezen, lijkt die werkgever dezelfde mening toebedeeld te zijn.

We kunnen zeker niet alleen de werkgever als moreel verantwoordelijke aanwijzen, immers de BOA zelf is verantwoordelijk voor het handelen vanuit persoonlijke moraal. Ook zou het strijdig gevonden kunnen worden met de deugd 'bescheidenheid' om zich als werkgever te bemoeien met de persoonlijke normen en waarden van de BOA. In beginsel ligt de meeste deugdverantwoordelijkheid natuurlijk bij het individu. De werkgever mag hierin echter wel een sturende functie hebben, dit zou de deugd 'ik wil een goed werkgever zijn voor mijn personeel' dienen. De werkgever heeft, naast de wettelijke aansprakelijkheid, ook taakverantwoordelijkheid (de BOA heeft deze ook). Om deze redenen zijn zij beiden verantwoordelijk.

Natuurlijk zijn er ook diverse andere betrokkenen te benoemen. Uiteraard denken we dan aan de bezoekers van de HOP, maar ook alle andere recreanten en de omwonenden die dezelfde of direct aangelegen openbare ruimte benutten. Hun belangen zijn uiteenlopend en staan soms ook haaks op elkaar: omwonenden ondervinden vaak overlast van afval en auto-verkeer en willen soms dat een HOP verdwijnt, de bezoekers van de HOP willen graag dat de HOP blijft waar deze is en hopen zich daar veilig te kunnen bewegen.

De HOP opheffen is geen optie: veelal verplaatsen de activiteiten zich elders. Beter is om als terreinbeheerder de bestaande activiteiten in goede banen te leiden voor alle partijen: parkeergelegenheid, prullenbakken, en toezicht. In Nederland wordt tamelijk breed de opvatting gesteund dat de overheid terughoudend moet zijn in haar rol van zedenmeester (Movisie.nl, 2006). De werkgever zou dit in een richtlijn duidelijk kunnen maken. Zeker ook omdat veel mensen intuïtief een moreel oordeel toepassen: zij zijn zich er niet van bewust en kunnen daardoor ook niet beseffen dat dit hun professioneel handelen beïnvloed (Dalen, 2017).

Ethisch perspectief

Met behulp van de vier ethische perspectieven maken we een analyse van het dilemma:

Een nuttige beslissing nemen (gevolgethiek)

- De veiligheids- en leefbaarheidsbeleving van verschillende mensen is een subjectief gegeven. De kans is wel groot dat de veiligheidsbeleving en leefbaarheid positief toenemen door deze handelswijze.
- Door effectieve inrichting van een specifiek deel van de openbare ruimte, het voorkomen van straatafval in de natuur en faciliteren van parkeergelegenheid, kan de overlast voor andere belanghebbenden tot een minimum worden beperkt.
- De voorgestelde handelswijze dient vooral het algemeen belang. Het belang van de individuele BOA wordt niet gediend indien de BOA de HOP moreel afkeurt. Het is vanuit de werkgever van belang om dit wel bespreekbaar en duidelijk te maken. Het kan echter niet worden afgedwongen.

Een deugdelijke beslissing nemen (deugdethiek)

- De verwachting is dat een deugdelijk persoon deze handelswijze zal goedkeuren omdat deze alle betrokkenen dient, in plaats van één of enkele specifieke groepen.
- Het willen bewaken van de veiligheid en leefbaarheid van iedereen, het dienen van het algemeen belang, alsmede het bewaken van de openbare zeden zijn deugden noodzakelijk voor de verantwoordelijke om een deugdelijke beslissing te maken.
- Wanneer men als werknemer/BOA als zogenaamde "zedenmeester" wil optreden dan wordt dat als deugd echter geweld aangedaan.
- De veiligheid en leefbaarheid rondom verschillende groepen mensen stroken met het dienen van het algemeen belang. Met het optreden als zedenmeester dient men voornamelijk het eigen belang en die van een kleine groep.

Een principiële beslissing nemen (beginselethiek)

- Deze handelswijze kan als bindende of, indien dit niet mogelijk of wenselijk is, als adviserende werkinstructie door een BOA-werkgever worden ingevoerd. Gezien het feit dat het een oplossing is waar alle betrokkenen bij gebaat zijn, is redelijkheid en billijkheid hier zeker van toepassing.
- Het universaliseringsbeginsel stelt dat een regel achter een handeling alleen moreel juist is als we de regel in vergelijkbare gevallen kunnen en willen toepassen. Anders zou het niet redelijk zijn, maar gekozen vanuit eigen belang (en dat zou het hypocriet maken). Deze werkwijze zou in de omgang van de BOA bij een HOP landelijk toepasbaar kunnen zijn.
- De werkgever mag zeker sturing geven aan het moreel oordeel van de BOA, die als vertegenwoordiger van de overheid zonder aanzien des persoons wordt geacht te handelen. Dit staat de eigen morele verantwoordelijkheid van het individu niet in de weg. Door sturing hieraan te geven, wordt de BOA bewust gemaakt van het eigen ethisch denken en de invloed hiervan op het professioneel handelen.

Besluitvorming

We kunnen nu concluderen dat de werkgever sturing kan en mag geven aan het moreel oordeel van de BOA. Laatstgenoemde blijft natuurlijk zelf hiervoor verantwoordelijk, maar door de gewenste handelmethode in een richtlijn vast te leggen is dit wel degelijk te beïnvloeden. Belangrijk is dat:

- De bezoeker van de HOP daar mag verblijven;
- Dat de openbare ruimte het mogelijk moet maken op een wijze waarop andere belanghebbenden er geen hinder van ondervinden;
- Dat een ondersteunende vorm van toezicht gericht op veiligheid van de HOP-bezoeker noodzakelijk is.

Het opstellen van een dergelijke richtlijn is een gerechtvaardigde keuze: het komt tegemoet aan alle wensen c.q. bezwaren van alle belanghebbenden in plaats van een deel daarvan. Het is ook een menswaardige keuze omdat het belang en de veiligheid van de HOP-bezoeker ook wordt betrokken in het beleid.

Een moreel nadeel bij deze werkwijze is dat de richtlijn niet strookt met het individueel moreel oordeel van de BOA en dat deze de richtlijn daardoor niet zal toepassen. Dit kan een moreel spanningsveld geven tussen werkgever en werknemer.

Het verdient aanbeveling dat de werkgever/terreinbeheerder de totstandkoming van de richtlijn ook publiceert. Men geeft hiermee aan de maatschappelijke taak serieus te nemen en discriminatie te voorkomen.

Bronvermelding

- Dalen, W. v. (2017). Het intuïtief moreel oordeel. In W. v. Dalen, *Ethiek de basis* (p. 10). Noordhoff Uitgevers bv.
- Gedragscode gemeente Amsterdam. (2017). Retrieved from https://www.amsterdam.nl/publish/pages/866195/gedragscode_voor_ambtenaren_van_de_gemeente_amsterdam.pdf
- Grondwet. (n.d.). *Overheid.nl*.
- Movisie.nl. (2006, december). *Factsheet Homo-ontmoetingsplaatsen in de publieke ruimte [PDF]*. Retrieved from <https://www.movisie.nl/publicaties/factsheet-homo-ontmoetingsplaatsen-publieke-ruimte>
- Overheid.nl. (n.d.). Retrieved from <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2018-05-01>
- Overheid.nl;. (2017, 9 12). *Overheid.nl*. Retrieved from <http://wetten.overheid.nl/BWBR0039766/2017-09-12>
- Potter, D. (n.d.). Retrieved from <http://blakeandrews.blogspot.com/2012/12/where-rubber-meets-road.html>