

Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie?

Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie?

Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte

T. Eikenaar
B. van Stokkom

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto afbeelding:
Merlin Daleman/Hollandse Hoogte

Ontwerp:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 753 6
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2014 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Radboud Universiteit Nijmegen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

	Voorwoord	9
1	Toezicht en handhaving in de openbare ruimte: een verkenning	11
1.1	De opkomst van nieuwe toezichthouders en handhavers	12
1.2	Handhaving in de openbare ruimte: de BOA's	14
1.2.1	Enkele achtergronden	14
1.2.2	De BOA's	16
1.2.3	Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking	17
1.2.4	Operationele regie en samenwerking	18
1.3	Taken, professionaliteit en imago	20
2	Onderzoeksopzet en vraagstelling	23
2.1	Positionering onderzoek	23
2.2	Doelstelling en vraagstelling	26
2.3	Selectie van de cases	27
2.4	Methoden van onderzoek	29
2.4.1	De interviews	29
2.4.2	Documentanalyse	31
2.4.3	Analyse van het interviewmateriaal	31
2.4.4	Betrouwbaarheid en validiteit	32
2.5	De opbouw van het rapport	32
3	Zes gemeentelijke toezicht & handhavingsorganisaties	35
3.1	Stadsbeheer, onderdeel Toezicht en Handhaving, Rotterdam	35
3.2	Leefbaarheid en Toezicht, Den Haag	39
3.3	Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte, Utrecht	42

3.4	Stadstoezicht, Eindhoven	44
3.5	Stadstoezicht, Tilburg	47
3.6	Bureau Toezicht, Nijmegen	50
3.7	Slot	53
4	Gemeentelijke afstemmings- en sturingsproblemen	55
4.1	Inleiding	55
4.2	Afstemmingsproblemen: politiek en beleidsprogrammering	56
4.2.1	Toezicht & handhaving als politiek 'object'	57
4.2.2	Fricities tussen ambtelijk leidinggevenden en de uitvoering	60
4.2.3	Versnippering van het handhavingsbeleid	62
4.3	Afstemmingsproblemen in de uitvoering	63
4.3.1	Ontbreken van regelmatig overleg en contact met 'partners'	64
4.3.2	Gebrekkige informatie-uitwisseling	66
4.4	Slot	67
5	Beleidsdoelstellingen, taakstelling en taakuitvoering	69
5.1	Beleidsdoelstellingen: bevorderen van nalevingsgedrag	69
5.2	Taakstelling: vooral honden, huisvuil en parkeren	73
5.3	Taakuitvoering: preventief of reactief?	77
5.3.1	Introductie: preventief en reactief in theorie	77
5.3.2	Preventieve en reactieve taakuitvoering in de praktijk: vier typen inzet	77
5.4	Twee redenen voor een nadruk op reactieve inzet	82
5.4.1	Focus op verantwoording	83
5.4.2	Beperkte middelen	85
5.5	Slot	87
6	Taakuitvoering: drie projecten	89
6.1	Intensief en vraaggericht contact met bewoners: buurtparticipatie, Eindhoven	90
6.2	Inzet tijdens nachtelijke uren: Breedstraatbuurt, Utrecht	95
6.3	Inzet jongerenoverlast: straatcoaches, Rotterdam	100
6.4	Slot	106

7	Professionaliteit en imago	109
7.1	Enkele ontwikkelingen	109
7.2	Opleidingen	111
7.3	Professionaliteit: visie van de uitvoerders	112
7.4	Professionaliteit: visie van leidinggevend en partners	114
7.4.1	Discretionaire bevoegdheid: te zwart-wit of juist te willekeurig?	115
7.4.2	Bejegening en escalaties	117
7.4.3	Gebrekkige kennis en vaardigheden	119
7.5	Imago en uitstraling	120
7.6	Slot	123
8	Dagelijkse samenwerking met de politie	125
8.1	Formele afspraken	125
8.1.1	Convenanten, beleidsafspraken en overlegvormen	125
8.1.2	Informatiedeling	127
8.2	Vormen van samenwerking	128
8.2.1	Gezamenlijke acties	128
8.2.2	Alledaagse samenwerking: vier typen	130
8.3	Reflectie: een goede basis voor samenwerking?	142
9	Samenwerking in drie bijzondere projecten	147
9.1	Themagerichte samenwerking met de politie: Taskforce Tilburg Veilig	147
9.2	Gebiedsgerichte samenwerking met de politie: Veiliger Wijk Teams Nijmegen	153
9.3	Sturing door de politie: proeftuinen, Den Haag	158
9.4	Slot	163
10	Operationele regie door de politie	167
10.1	Operationele regie en direct toezicht in de praktijk	167
10.2	Opvattingen over regie	171
10.3	Slot	176

11	Vervanging van de politie? Opvattingen over taakafbakening	179
11.1	Introductie	179
11.2	Diversiteit aan opvattingen over politiewerk en toezicht & handhavingswerk	180
11.3	Achtergronden van diversiteit in opvattingen	183
11.3.1	Principiële visie en constructie van een historisch beeld	183
11.3.2	Economische overwegingen: politie als schaars goed	185
11.3.3	Ontwikkeling van vakgebied en professionaliteit	187
11.4	De grens tussen toezicht & handhaving en politie	190
11.5	Slot	193
12	Conclusies en slotbeschouwing	195
12.1	Conclusies	195
12.2	Reflectie	200
12.3	Aanbevelingen	209
12.4	Nawoord	212
	Literatuur	215
	Bijlage	221
	Topiclijst interviews	221

Voorwoord

Het feit dat buurtconciërges, verkeersregelaars en particuliere beveiligers veelvuldig zichtbaar zijn in het straatbeeld, toont aan dat ‘politie’ en ‘politiewerk’ niet samenvallen. Deze niet-politiële functionarissen houden zich namelijk eveneens bezig met politieachtig werk, zoals toezicht, surveillance en normhandhaving. Daar is ongeveer vijftien tot twintig jaar geleden een belangrijke nieuwe beroepsgroep aan toegevoegd: de gemeentelijke toezichthouders en handhavers. Aanvankelijk gingen deze functionarissen in het kader van re-integratietrajecten de straat op om werkervaring op te doen. Inmiddels zijn de diensten toezicht & handhaving stevig doorgegroeid. De periode van de melkertbanen is grotendeels afgesloten en de meeste grote steden in Nederland hebben een contingent professionele BOA's in dienst. Dit zijn ‘bijzondere opsporingsambtenaren’ die zich bezighouden met toezicht en handhaving in de openbare ruimte op bijvoorbeeld parkeeroverlast, afval en hondenpoep.

Deze toezichthouders en handhavers worden in dit onderzoek nader onder de loep genomen. Na enkele verkennende rapportages en een verdiepende studie van ‘gemeentelijk blauw’ in kleinere gemeenten (Bervoets, 2013) blijven veel vragen over gemeentelijk toezicht in de Nederlandse grote steden onbeantwoord. Met wat voor doelstelling en taken worden zij de straat op gestuurd? Hoe zijn diensten toezicht & handhaving ingebed in de gemeentelijke organisatie? Wat voor gedachten over taakuitvoering gaan er schuil achter het werk van deze gemeenteambtenaren? Maar ook: hoe werken ze samen met de politie, hoe vervult de politie de haar toebedeelde regiefunctie, en nemen toezichthouders en handhavers taken van de politie over?

Voor dit onderzoek is met een grote hoeveelheid betrokken personen gesproken: van de toezichthouders en handhavers zelf, managers binnen de diensten toezicht & handhaving, wijkagenten en teamchefs van de politie, tot gemeentelijke wijkcoördinatoren, beleidsmedewerkers, bestuurders en OM-medewerkers. Daarvoor is in zes steden onderzoek gedaan: Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg en Nijmegen.

Tijdens dit onderzoek toonden alle betrokkenen een grote bereidheid met ons in gesprek te gaan over hun ervaringen, opvattingen en ideeën. Ondanks

politieke gevoeligheid of drukke agenda's waren zij bereid openhartig met ons van gedachten te wisselen. Op de allereerste plaats zijn wij dan ook vooral aan hen dank verschuldigd. Speciale dank gaat uit naar onze contactpersonen bij de verschillende gemeenten. Zonder hen was het vlot en doelmatig uitvoeren van het onderzoek binnen de gemeentelijke organisaties en de politie onmogelijk geweest. Daarnaast willen we de leden van de leescommissie bedanken die een eerdere versie van dit onderzoek hebben gelezen en van commentaar voorzien: E. Bervoets (Lokale Zaken), S. Hofs (Politie, eenheid Rotterdam), R. van Steden (Vrije Universiteit Amsterdam), K. Loef (Politie & Wetenschap) en A. Venderbosch (Politie & Wetenschap). Daarnaast willen we het fonds Politie & Wetenschap bedanken voor het toekennen van de opdracht voor dit onderzoek. Tot slot danken we Jan Terpstra voor zijn ondersteuning en suggesties als naaste collega en hoofd van de criminologische sectie binnen de faculteit rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Toezicht en handhaving in de openbare ruimte: een verkenning

‘Toezichthouders? Die doen eigenlijk waar wij in tekortschieten. Toezicht houden in de openbare orde en veiligheid. Als je weet hoeveel politie er overdag op straat is, als de bevolking dat wist, liepen ze iedere dag te demonstreren. Dat is schandalig weinig.’ (Interview agent, Nijmegen)

‘[Toezichthouders] hebben nu een paar handboeien. Als je ze ook nog uitrust met pepperspray en wapenstok. Het is geen politie, hè. Er ontstaat een gat bij de politie, we hebben steeds meer administratieve werkzaamheden, dus minder politie op straat. [Maar] het is niet hetzelfde. Je moet van een toezichthouder geen politieagent maken.’ (Interview agent, Nijmegen)

De laatste tien tot vijftien jaar heeft een nieuwe beroepsgroep zijn intrede gedaan in de openbare ruimte: de gemeentelijke toezichthouders en handhavers. De opkomst van deze nieuwe toezichthouders vormt een van de belangrijkste ontwikkelingen binnen het hedendaagse ‘handhavingsland’. Het overgrote deel van die functionarissen is inmiddels buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). De BOA’s zijn steeds duidelijker aanwezig in het straatbeeld, maar er wordt heel verschillend gedacht over het nut van de nieuwe functionarissen. Volgens sommigen gaat het om stadswachten met gebrekkige vaardigheden die via een werkgelegenheidsproject in het toezichtwerk zijn gerold. Anderen menen dat er sprake is van een nieuw soort ‘gemeentepolitie’: professionele handhavers met serieuze bevoegdheden.

In dit onderzoek werpen we licht op de dynamiek rondom het toezicht & handhavingswerk in zes grote steden. Voor we nader ingaan op de doeleinden, vraagstelling en methoden van dit onderzoek (hoofdstuk 2), schetsen we in dit hoofdstuk beknopt enkele achtergronden. We gaan eerst in op de pluralisering en fragmentarisering van de politiefunctie (§1.1). Vervolgens bespreken we in §1.2 enkele kenmerken van het BOA-stelsel, waaronder taakstelling en bevoegdheden, bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking, en de samenwerking met de politie. In §1.3 passeren enkele ontwikkelingen met betrekking tot taken, professionaliteit en het imago van de beroepsgroep de revue.

1.1 De opkomst van nieuwe toezichthouders en handhavers

Al ruim twintig jaar wordt veiligheidszorg niet langer beschouwd als slechts een verantwoordelijkheid van politie en justitie. Andere partijen, zowel publiek als privaat, hebben in toenemende mate taken op zich genomen bij de bestrijding en preventie van overlast, verloedering en criminaliteit. Toezicht en handhaving zijn dan ook niet meer de exclusieve taken van de politie, zo dat al ooit het geval was. Naast de politie zijn er andere, nieuwe toezichthouders en handhavers gekomen die hun werk verrichten onder het oog van het publiek. Deze beroepsgroepen zijn werkzaam zowel in het publieke domein (op straat, plein, markt of in een horecagebied) als in gebieden die privaat eigendom zijn maar voor het publiek vrij toegankelijk, zoals grote winkelcentra of bedrijventerreinen (Terpstra e.a., 2013).

De complexiteit van dit nieuwe veld van toezicht & handhaving blijkt ook uit het feit dat de betreffende functionarissen hun werk doen in opdracht van zowel publieke als private opdrachtgevers (Terpstra, 2010). Voorbeelden van deze toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte in Nederland zijn onder meer politieursurveillanten, stadswachten, gemeentelijke toezichthouders, parkeerbeheerders, verkeerscontroleurs, particuliere beveiligers in een horecagebied, buurtbeheerders en gemeentelijke BOA's (soms ook wel GOA's genoemd: gemeentelijke opsporingsambtenaren) (Terpstra e.a., 2013). Per beroepsgroep verschillen bovendien de juridische basis, de taken en de bevoegdheden, maar ook de uitrusting en de uniformen waarover de functionarissen beschikken.

Aldus leveren in Nederland vele partijen een bijdrage aan de veiligheidszorg, zowel op landelijk als op lokaal niveau (Terpstra, 2010). Deze ontwikkeling doet zich overigens de afgelopen twee decennia in de meeste westerse staten voor (Terpstra e.a., 2013). In de internationale wetenschappelijke literatuur wordt de toegenomen variatie van toezichthouders en handhavers vaak onder de noemer gebracht van *plural policing* (Crawford e.a., 2005; Jones & Newburn, 2006) of een *police extended family* (Johnston, 2003). Wat zijn nu de achtergronden van deze pluralisering van de politiefunctie?

De opkomst van de nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte wordt in de internationale wetenschappelijke literatuur in verband gebracht met vele uiteenlopende maatschappelijke, politieke en economische ontwikkelingen (Crawford e.a., 2005; Jones & Newburn, 2006; Newburn, 2001; Van Steden, 2007; Terpstra, 2010). We bespreken enkele relevante factoren.

Op de eerste plaats heeft de doorgroei van de betreffende beroepsgroepen te maken met de toename van zorgen van de bevolking over overlast en onveiligheid, vooral in grootstedelijke gebieden. Vele onderzoeken hebben aangetoond dat onveiligheidsgevoelens slechts deels zijn toe te schrijven aan het feitelijke niveau van objectieve onveiligheid (Van der Vijver, 2004). Veel burgers klagen over overlast, verloedering en het zogenaamde handhavingstekort; ook algemene gevoelens van onbehagen lijken hier een belangrijke rol te spelen (Spithoven e.a., 2012). De afgelopen tien tot twintig jaar lijkt mede als gevolg hiervan een groeiend deel van de bevolking in Nederland voorstander van zichtbaar ‘meer blauw op straat’. Met het toegenomen belang van veiligheid op de politieke agenda zijn overheden de afgelopen twee decennia in sterkere mate bereid (geweest) aan deze vraag en behoefte tegemoet te komen (Terpstra, 2010).

De opmars van de nieuwe toezichthouders en handhavers kan ook in verband worden gebracht met belangrijke veranderingen in de stedelijke economie en ruimte. Veiligheid heeft in veel (groot)stedelijke gebieden een grote economische betekenis verkregen, bijvoorbeeld als voorwaarde om toeristen, uitgaanspubliek en bezoekers van evenementen te trekken (Van Steden, 2009). Toezicht en regulering van veiligheidsrisico's zijn in toenemende mate voorwaarden om de aantrekkelijkheid van uitgaans- en winkelgebieden te vergroten. Steden zijn afhankelijk geworden van toeristen, dagjesmensen, feestgangers en andere consumenten die zich in hun bezoekkeuze en uitgaven niet alleen laten leiden door het stedelijke imago, maar ook door bereikbaarheid en veiligheid van locaties. Van Steden en Roelofs (2010) duiden toezichthouders in dit verband aan als ‘hoeders van de hygiënische stad’. Een verwante ontwikkeling is de groei van mengvormen van publieke en private ruimte in stedelijke gebieden, zoals grote kantoorcomplexen en winkelcentra. In deze gebieden – vaak *mass hybrid property* genoemd – wordt voor het toezicht doorgaans een beroep gedaan op toezichthouders in dienst bij particuliere beveiligingsbedrijven (Van Steden, 2007).

Vooraf in centrumgebieden en gebieden met een grootstedelijke allure lijken bedreigingen van ‘schoon, heel en veilig’ in mindere mate te worden geaccepteerd en mede door deze lagere tolerantiegrens lijken sommige gedragingen eerder als overlast te worden aangemerkt (Van Stokkom, 2009 en 2013b; Van Steden, 2012; Van Steden & Bron, 2012). Zo krijgen (potentiële) overlastgevendende groepen winkel- en locatieontzeggingen opgelegd en worden bedelaars en daklozen menigmaal uit het straatbeeld verwijderd (Schuilenburg & Van Calster, 2009; Koemans, 2010; Van de Bunt & Van Swaaningen, 2012).

Een andere ontwikkeling heeft te maken met de afnemende (informele)

sociale controle in stedelijke gebieden (Blokland, 2009). Daarbij speelt dat allerlei functionarissen zijn wegbezuinigd die een ondersteunende en dienstverlenende taak hadden, maar die daarnaast een belangrijke (informele en secundaire) socialecontrolefunctie uitoefenden, zoals conciërges, conducteurs, perronwachten en huismeesters. Vooral in de jaren tachtig en negentig werden om redenen van kostenreductie veel van deze functies opgeheven (Newburn, 2001). In een latere fase raakten beleidsmakers en politici doordrongen van de consequenties van het verlies van deze functies voor de sociale controle en zijn formele vormen van toezicht opnieuw ingevoerd, onder meer door het aanstellen van gemeentelijke toezichthouders en handhavers (Terpstra, 2010).

Zoals gezegd: door al deze ontwikkelingen zien we de laatste twintig jaar een fragmentarisering en pluralisering van de politiefunctie (Terpstra e.a., 2013). Daarmee is een complex veld van toezicht ontstaan, waarbij het onderscheid tussen private en publieke toezichthouders en handhavers onduidelijk is geworden (Terpstra, 2010: 147-158).

1.2 Handhaving in de openbare ruimte: de BOA's

1.2.1 Enkele achtergronden

Eind jaren tachtig werden in Nederland de eerste gemeentelijke toezichthouders geïntroduceerd. In het verlengde van het toenmalige beleid gericht op bestuurlijke preventie van kleine criminaliteit, werd geprobeerd het toezicht in de publieke ruimte te versterken. Zo werden in 1989 de eerste projecten gestart voor stadswachten. Daarbij speelden niet alleen veiligheidsoverwegingen een rol, maar ook het streven langdurig werklozen aan een baan of werkervaringsplaats te helpen (Hauber e.a., 1994). Later werden deze functies omgezet in melkertbanen en ID-banen. Veel van deze werkgelegenheidsprojecten gingen de laatste tien tot vijftien jaar op in gemeentelijke diensten voor stadstoezicht en handhaving (Van Steden, 2012). Veel functionarissen met een 'Melketier'-verleden zijn na de eeuwwisseling doorgegroeid tot bevoegde handhavers: buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's).

Sinds de invoering van het integrale veiligheidsbeleid in de jaren negentig hebben gemeenten een centrale rol gekregen in de bepaling van de lokale veiligheidszorg (Cachet & Ringeling, 2004; Van Steden, 2011). Zij nemen ook een grotere verantwoordelijkheid op zich in de uitvoering van toezicht en handha-

ving op straat. De diensten toezicht & handhaving binnen de grote steden in Nederland zijn de afgelopen tien tot vijftien jaar sterk doorgroeid. Zoals gezegd: een factor die een belangrijke rol speelt bij deze doorgroei, is de behoefte bij de bevolking aan ‘meer blauw op straat’ en een stringenter aanpak van overlastproblemen. Om die reden hebben gemeenten doorgaans een steviger beleid doorgevoerd om overlast en veelvoorkomende ergernissen aan te pakken. Daarbij speelt ook dat (sommige) gemeentebesturen zich willen profileren rondom het veiligheidsissue en nadrukkelijk de ambitie verwoorden de publieke ruimte veiliger en leefbaarder te maken (Bervoets, 2013).

Deze ontwikkeling kan echter niet los worden gezien van het feit dat de politie steeds minder aandacht besteedt aan handhaving van de ‘kleine norm’ in de openbare ruimte (BeBOA, 2010; Haagsma e.a., 2012b). De politie heeft zich in meerdere opzichten geleidelijk teruggetrokken in de richting van de zogenaamde kerntaken. In eerste instantie – na de politiehervorming van 1993 – had die terugtrekkende beweging betrekking op kleine gemeenten en het platteland. In een later stadium won die terugtrekkende beweging door de kerntakenopvatting aan kracht. Deze ontwikkeling is ten koste gegaan van de inzet op taken als toezicht, zichtbare aanwezigheid op straat en de aanpak van alledaagse overlast (Terpstra, 2002; Terpstra, 2004; Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Crijns, 2010; Terpstra e.a., 2010; Terpstra, 2012; Flight e.a., 2012: 38).¹

Met de toenemende vraag naar veiligheid wordt steeds duidelijker dat er grenzen zijn aan het vermogen van de politie hieraan tegemoet te komen, ondanks de sterke groei die de Nederlandse politie de laatste decennia heeft doorgemaakt (Haagsma e.a., 2012b).² In toenemende mate voelden vooral de gemeenten zich genoodzaakt het gat dat op deze wijze is ontstaan op te vullen door het aantal toezichthouders en handhavers uit te breiden. Daarmee lijkt een nieuwe arbeidsverdeling te zijn ontstaan tussen criminaliteitsbestrijding door

-
- 1 Deze geleidelijke terugtrekking van de politie uit het straatbeeld heeft zich ondanks de introductie van politievervalsers in de vroege jaren negentig verder doorgezet. De achterliggende reden voor invoering van deze nieuwe groep politiefunctionarissen was dat de politie in staat zou zijn om een adequaat antwoord te bieden op de groeiende behoefte aan toezicht in de openbare ruimte. Om onduidelijke redenen is de surveillant geen volwaardig alternatief gebleken voor het toenemende aantal gemeentelijke toezichthouders en handhavers (Terpstra e.a., 2013).
 - 2 De politie is de laatste decennia in omvang behoorlijk doorgroeid (BeBOA, 2010). Haagsma e.a. (2012b) hebben vastgesteld dat er voor de basispolitiezorg sinds 1994 weliswaar enkele duizenden fte's zijn bij gekomen, maar dat deze extra agenten niet ten goede zijn gekomen aan zichtbare aanwezigheid op straat.

de politie en het terugdringen van overlast, sociale wanorde en kleine ergernissen door gemeentelijke functionarissen (Van Steden & Bron, 2012: 10).³

1.2.2 De BOA's

Binnen de gemeentelijke diensten toezicht & handhaving zijn verschillende typen functionarissen werkzaam. Doorgaans wordt onderscheid gemaakt tussen 'toezichthouders' en 'handhavers' (Van Steden, 2012). Toezichthouders beschikken niet over specifieke opsporingsbevoegdheden en geweldsmiddelen. Ze zijn onbevoegd tot aanhouden en hebben uitsluitend de beschikking over een portofoon en registratiemiddelen. Handhavers daarentegen hebben de BOA-bevoegdheid en zijn dus 'buitengewoon opsporingsambtenaar'. BOA's vormen een aparte beroepsgroep die ook andere sectoren en opdrachtgevers omvat buiten het optreden in de gemeentelijke openbare ruimte. Zij beschikken over beperkte geweldsmiddelen en kunnen een proces-verbaal opmaken. Het is lastig zicht te krijgen op de totale omvang van de verschillende toezichthoudende en handhavende functionarissen in gemeentelijke dienst. Over de BOA's hebben Mein en Hartmann (2013) recentelijk gegevens bij elkaar gebracht: er zijn nu ongeveer 26.000 BOA's actief. In de openbare ruimte (domein 1) zijn ongeveer 3600 BOA's werkzaam. Daarbij zijn dus niet de (veelal) onbevoegde gemeentelijke toezichthouders meegeteld.

De functie van BOA heeft voornamelijk vorm gekregen op basis van het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO) van 1994 en de genoemde BOA-circulaire. Voorts is met name artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering van belang: hierop is de BOA-circulaire juridisch gegrondvest (Mein & Hartmann, 2013: 21). In het BBO wordt onder andere het noodzakelijkheids-criterium benoemd. Dit criterium komt voort uit artikel 4 van het BBO: een opsporingsbevoegdheid wordt toegekend als deze 'noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie van de desbetreffende persoon of de dienst waarbij hij

3 In de BOA Circulaire (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013) wordt het als volgt verwoord: 'Veiligheid is hiermee een kerntaak geworden voor gemeenten; zij zijn regisseur van het lokale veiligheidsbeleid en vanuit die rol verantwoordelijk voor de beleidsvoering. Uit de praktijk blijkt ook dat gemeenten dit integrale veiligheidsbeleid steeds meer gaan invullen. Dit is ook wenselijk. De afgelopen jaren is de tendens waarneembaar dat de politie – mede ook onder invloed van landelijke hoofdlijnen van beleid (de prestatieafspraken) – zich meer gaat richten op de kerntaken en de gemeenten steeds meer mogelijkheden krijgen om de taken die de politie niet langer als kerntaak ziet, op te pakken. Een van die taken is het aanpakken van overlastfeiten.'

werkzaam is, en een beroep op de politie voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden bezwaarlijk, niet mogelijk of niet wenselijk is' (artikel 4 BBO). Het BBO kent BOA's een beperkte opsporingsbevoegdheid toe, gerelateerd aan de functie en taakomschrijving. Ook worden aan BOA's eisen gesteld wat betreft bekwaamheid (kennis en vaardigheden) en betrouwbaarheid voor de uitvoering van de opsporingsbevoegdheden.

De *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar* (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013) biedt een nadere regeling van wat de werkterreinen, taken, bevoegdheden en uitrusting van BOA's zijn. In de BOA-circulaire worden zes domeinen onderscheiden, waarvan het domein Openbare Ruimte (domein 1) voor deze studie relevant is. Een BOA die werkzaam is binnen het domein van de openbare ruimte wordt ingezet voor 'de bestrijding van kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten'. Volgens de circulaire wordt de rol van BOA's bij de strafrechtelijke handhaving groter en 'nemen zij steeds meer taken van de politie over'. De circulaire biedt onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid tot het inhuren door gemeenten van private beveiligers voor BOA-werkzaamheden in de publieke ruimte.

Recentelijk zijn door de minister maatregelen genomen om de situatie rondom de BOA's te verbeteren. De uniformering van de BOA's (en ook toezichthouders) loopt bijvoorbeeld te veel uiteen. Daarom is er een modeluniform voor de BOA in de openbare ruimte gekomen zodat ze beter herkenbaar zijn. Gemeenten hebben zelf de keuze om dit uniform over te nemen. Ook krijgen gemeenten de 'strategische regie' over de BOA's en bepalen zij zelf waarvoor ze worden ingezet. Ten slotte worden politie en BOA's geacht intensiever met elkaar samen te werken en informatie uit te wisselen.⁴

1.2.3 Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking

De Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (2009) diende een antwoord te bieden op het geconstateerde handhavingstekort ten aanzien van de zogenoemde 'kleine ergernissen in de publieke ruimte'. Dat sloot ook aan bij het streven de gemeente meer verantwoordelijkheden en middelen te geven in de aanpak van lokale onveiligheid (Terpstra & Havinga, 2005; Terpstra e.a.,

⁴ Zie brief van minister Opstelten van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/07/01/kamerbrief-samenhang-in-toezicht-en-handhaving-in-de-openbare-ruimte.html>.

2013). De Wet bestuurlijke boete biedt gemeenten een zelfstandige bestuursrechtelijke bevoegdheid veelvoorkomende en overlast veroorzakende overtredingen in de openbare ruimte aan te pakken. Een gemeente kan zelf bepalen of zij hiervan gebruikmaakt. Daarnaast kunnen gemeenten ook gebruikmaken van een bestuurlijke strafbeschikking overlast. Ook daarbij zijn ze niet afhankelijk van de politie. Met deze strafbeschikking kan eveneens worden opgetreden tegen veelvoorkomende en overlast veroorzakende overtredingen in de openbare ruimte, zoals hondenpoep, overlast door groepen jongeren of verkeerd aangeboden huisvuil. Momenteel maakt geen enkele gemeente in Nederland gebruik van de bestuurlijke boete. Ongeveer tweederde van de Nederlandse gemeenten heeft gekozen voor gebruikmaking van de bestuurlijke strafbeschikking overlast (Terpstra e.a., 2013).⁵

1.2.4 Operationele regie en samenwerking

Het toezicht op BOA's verloopt trapsgewijs (Mein & Hartmann, 2013: 23). In het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar en in de BOA-circulaire wordt de politie aangewezen als direct toezichthouder en het OM als algemeen toezichthouder. De rol van de politie als direct toezichthouder heeft betrekking op de naleving van de instructies in het BBO, dagelijks toezicht op de juiste uitoefening van bevoegdheden en de samenwerking met de politie (Mein & Hartmann, 2013: 24). Van Steden (2012) stelt vast dat deze toezichtfunctie over het algemeen 'te oppervlakkig' wordt uitgevoerd (er wordt weinig geïnvesteerd in toetsing en de afstand tussen de controlerende instantie en de BOA's is te groot). Dit wordt onderschreven door Mein en Hartmann (2013).

Volgens de BOA-circulaire neemt de politie de operationele regie op zich over de BOA's die werkzaam zijn in de openbare ruimte. Verschillende recente onderzoeken laten zien dat deze operationele regie in de praktijk moeizaam functioneert. De informatieoverdracht vanuit de politie is beperkt, een enkele uitzondering van een betrokken en gemotiveerde wijkagent daargelaten. Concreete opdrachten worden weinig gegeven en terugkoppeling ontbreekt eveneens vaak (Van Steden & Bron, 2012; Van Steden, 2012; Terpstra, 2012). Volgens de

5 Flight e.a. (2012: 31-33) noemen enkele factoren die hieraan hebben bijgedragen. De belangrijkste is dat de bestuurlijke strafbeschikking de gemeenten minder capaciteit kost dan de bestuurlijke boete. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) draagt zorgt voor de afhandeling. De gemeente krijgt een vaste vergoeding per proces-verbaal, die hoger zou uitvallen dan het bedrag dat zij zou ontvangen bij bestuurlijke boetes (Terpstra e.a., 2013).

minister van Veiligheid en Justitie (brief aan de Tweede Kamer dd. 1-7-2013) zijn er ‘nog te veel, deels willekeurige, verschillen in de manier waarop politie en BOA’s samenwerken en informatie uitwisselen’. Mede daarom is besloten het uitgangspunt van operationele regie door vertegenwoordigers van de Nationale Politie en de VNG nader uit te werken.

Een complicatie is dat de gemeente – binnen het kader van het integrale veiligheidsbeleid – de ‘strategische regie’ in handen heeft; de gemeente is primair verantwoordelijk voor handhaving van leefbaarheid in de publieke ruimte en bepaalt de inzet van de toezichthouders en handhavers. Dat is ook logisch omdat BOA’s in opdracht van de gemeente werken en ook door de gemeente gefinancierd worden. Volgens de minister is de gemeente primair verantwoordelijk voor de handhaving van de leefbaarheid in de openbare ruimte. Hoe dat zich verhoudt tot de operationele regie door de politie is onduidelijk.

In de rapporten die verschenen zijn over lokale handhavings- en toezichtdiensten (o.a. Rekenkamer Rotterdam, 2012; Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 2012; Van Steden & Bron, 2012; Gemeentelijk ombudsman Amsterdam, 2013) is vastgesteld dat de back-upfunctie over het algemeen goed is geregeld (politie verschijnt ter plaatse in het geval van escalatie, geweldsincidenten en aanhouding), maar dat de samenwerking te wensen overlaat (Terpstra, 2012; Van Steden, 2012; Mein & Hartmann, 2013). Tevens is vastgesteld dat inzetafspraken en convenanten er lang niet altijd toe leiden dat informatiedeling op adequate wijze plaatsvindt of dat gezamenlijke acties worden ondernomen (Rekenkamer Rotterdam, 2012).

In het onderzoek van Van Steden en Bron (2012) naar gemeentelijke handhavers in Amsterdam blijkt dat de samenwerking met de politie te wensen overlaat. Afgezien van een ‘praatje op straat’ is er geen sprake van structurele afstemming, hetgeen soms zelfs tot ‘vreemde onregelmatigheden’ kan leiden. Van Stokkom (2013a) constateert bij een analyse van de Amsterdamse Buurt Veiligheidsteams (BVT’s) dat er soms sprake is van intensieve samenwerking in projectvorm tussen politie en gemeentelijke toezichthouders, maar dat veel afhankelijk is van de inzet van een ‘energieke buurtregisseur’, die nadrukkelijk opereert als ‘projectleider en kartrekker’.

Daarnaast zijn er ook bevindingen die duiden op een afstand tussen politie en gemeentelijk toezicht & handhaving (Mein & Hartmann, 2013: 59). Zo zouden agenten soms getuigen van een weinig respectvolle houding naar gemeentelijke toezichthouders en handhavers (Van Steden, 2012; Bervoets, 2013); in sommige gevallen ontstaan zelfs discussies op straat over bevoegdheden of wijze van handelen door toezichthouders en handhavers (Rekenkamer Rotterdam, 2012).

1.3 Taken, professionaliteit en imago

Welke taken nemen gemeentelijke toezichthouders en handhavers op zich? Sommigen zien het werk van deze functionarissen vooral als een vorm van normering of 'normatieve begrenzing' van gedrag in de publieke ruimte. Van Steden en Bron (2012) omschrijven dit als de kerntaak (door hen ook wel gedefinieerd als 'het handhaven van de openbare orde'). Indien echter wordt gekeken naar de feiten waarvoor een proces-verbaal wordt uitgeschreven, dan is het de vraag of die handhavingstaak wel wordt waargemaakt. Uit evaluaties van de bestuurlijke strafbeschikking blijkt bijvoorbeeld dat vooral bekeurd wordt op loslopende honden, hondenpoep en het onjuist aanbieden van afval (Flight, 2012; Flight e.a., 2012) en veel minder op andere veelvoorkomende ergernissen als overlast van (groepen) jongeren of het nuttigen van alcohol op straat. Dit zijn feiten waarop (nog) vooral door de politie wordt geverbaliseerd (Flight e.a., 2012). Mogelijke normatieve begrenzing van gedrag in de publieke ruimte heeft volgens deze evaluaties dus vooral betrekking op een beperkt aantal gedragingen en omstandigheden.

Het voorgaande laat onverlet dat handhavers buiten het verbaliseren nog andere middelen hebben om gedrag te stimuleren dan wel te ontmoedigen: aanspreken, surveilleren ('zichtbaar aanwezig zijn'), signaleren en doorgeven van zaken waarvoor men zelf niet bevoegd is op te treden (Van Steden, 2012). Daarnaast zou hun werk in het teken staan van 'reassurance' en het versterken van de veiligheidsbeleving van burgers (Terpstra, 2010).

Momenteel wordt een breed opleidingsstelsel opgezet voor verdere professionalisering van toezichthouders en handhavers. Er geldt inmiddels een duale leerstructuur (werken en leren). Er bestaan MTV- en HTV-opleidingen ('medewerker toezicht en veiligheid' en 'handhaver toezicht en veiligheid'; Van Steden, 2012). De eerste opleiding leidt op tot onbevoegd toezichthouder, de tweede tot bevoegd handhaver met een uitgebreidere rechts- en wetskennis. Voorwaarde om voor het HTV-diploma op te gaan is een BOA-certificaat.

Er worden steeds hogere eisen aan BOA's gesteld. Zij moeten allerlei aanvullende opleidingen en cursussen volgen. Het behalen van enkel een BOA-certificaat volstaat dus niet meer. Een aantal gemeenten heeft aanvullende gewelds- en de-escalatietrainingen in het trainingspakket voor toezichthouders en handhavers opgenomen, evenals bijspijker cursussen en professionaliseringstrajecten. Het aanvullende opleidings- en trainingsaanbod varieert daardoor sterk per gemeente (Van Steden, 2012).

Per 1 april 2013 zijn aangescherpte eisen van kracht. Deze eisen kwamen voort uit een toenemend aantal signalen dat de kwaliteit van huidige opleidingen ontoereikend was (Mein & Hartmann, 2013). Dit heeft mede geleid tot de oprichting van een systeem van ‘permanente her- en bijscholing’ en het onderbrengen van de examinering bij een landelijke koepelorganisatie: Stichting Examen Toezicht en Handhaving (ExTH). Ook de oprichting van de beroepsvereniging BeBOA kan gezien worden in het licht van de verdere professionalisering van het vak. De vereniging fungeert als een landelijk en overkoepelend overlegorgaan en kenniscentrum. Door de inspanningen van de vereniging is onder andere meer aandacht voor gespreks- en bejegeningvaardigheden ontstaan.

Mein en Hartmann (2013) stellen vast dat de mate van professionaliteit en de kwaliteit van het optreden op straat van BOA's door de handhavers zelf hoger worden ingeschat dan door leidinggevend en politiebeambten. Dit heeft volgens laatstgenoemde groepen onder andere te maken met de vaak gebrekkige kwaliteit van de opgestelde PV's, maar ook met het handelen op straat. Vaak is daarbij disproportioneel optreden een groter probleem dan de vraag of het optreden rechtmatig is. Van Steden (2012) stelt vast dat handhavingsorganisaties doorgaans bereid zijn de hand in eigen boezem te steken als het gaat om geweldsincidenten.

In een in 2012 verschenen rapport van de Rekenkamer Rotterdam werd erop gewezen dat het de Rotterdamse stadswachten ontbreekt aan een aantal essentiële vaardigheden als het gaat om het dagelijks werk op straat. Veel daarvan had te maken met bejegening en de-escalatie: in het geval van geweldsincidenten en escalatie wist men goed hoe te handelen, maar vooral in het voortraject ontbrak het aan de nodige communicatieve vaardigheden en tact (Rekenkamer Rotterdam, 2012).

Toezichthouders en handhavers lijken te kampen met een negatief imago (Van Steden, 2012). Op YouTube en Facebook verschijnen met enige regelmaat filmpjes waarin zij onbehouwen of onbeholpen gedrag tentoonspreiden. In hoeverre een negatief imago typerend is voor BOA's kan op grond daarvan niet worden gezegd. Ook de politie is regelmatig mikpunt van kritiek. Wel kan men spreken over ‘broos gezag’ (Mein & Hartmann, 2013: 59), kenmerkend voor een jonge beroepsgroep die zich moet ‘invechten’.

Uit een recent onderzoek in opdracht van SMV (Stichting Maatschappij & Veiligheid, 2013) bleek echter dat een kwart van de burgers (zeer) positief is over de aanwezigheid van BOA's. Slechts 10 procent van de burgers is (zeer)

negatief. Een meerderheid van de bevolking is te spreken over de zichtbaarheid en aanwezigheid van de BOA's in het straatbeeld. Een groot deel van het publiek is ook te spreken over de behulpzaamheid en de fatsoenlijke bejegening door BOA's. Over moed en gezag van BOA's zijn burgers sceptischer. Driekwart van de burgers denkt dat door de inzet van BOA's de politie zich meer op haar kerntaken kan richten. Ruim 40 procent vindt dat zij taken van de politie kunnen overnemen.

Onderzoeksopzet en vraagstelling

Na de verkennende perspectieven van het eerste hoofdstuk bespreken we in dit hoofdstuk achtereenvolgens de te onderzoeken thematieken (§2.1), de doelstelling en vraagstelling van het onderzoek (§2.2), de selectie van de zes onderzochte steden (§2.3), de methoden van onderzoek (§2.4) en de opbouw van het rapport (§2.5).

2.1 Positionering onderzoek

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, is de laatste jaren een flink aantal studies verschenen naar de opkomst van gemeentelijke toezichthouders en handhavers (Van Steden, 2012; Van Steden & Bron, 2012; Mein & Hartmann, 2013; Terpstra e.a., 2013; Bervoets, 2013). Er verscheen ook een aantal lokale studies gericht op gemeentelijk toezicht & handhaving.⁶ Uit de studie van Van Steden (2012) blijkt onder andere dat de variatie binnen de diensten toezicht & handhaving erg groot is, met name als het gaat om uniformen, uitrusting en opleidingen.

Er is dus inmiddels behoorlijk veel kennis over gemeentelijk toezicht & handhaving in Nederland voorhanden. Ook belangrijke verbeterpunten ten aanzien van het functioneren van BOA's, bijvoorbeeld ten aanzien van uniformen, bevoegdheden en regie, zijn bekend. Deze algemene inzichten en ontwikkelpunten laten echter onverlet dat het ontbreekt aan antwoorden op een aantal andere, wezenlijke vragen: hoe zijn inzet en taakstelling van de functionarissen

6 Zo waren Amsterdamse toezichthouders en handhavers onderwerp van studie in onderzoeken van Van Steden en Bron (2012) en de Gemeentelijk ombudsman Amsterdam (2013). De Rotterdamse Rekenkamer (2012) deed onderzoek naar het optreden op straat van Rotterdamse stadswachten en in een studie van de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (2012) wordt aandacht besteed aan de 'lichtblauwe brigade' in de gemeente Schiedam. Daarnaast wordt in een aantal studies aandacht besteed aan strategieën van handhaving die verwant zijn aan gemeentelijk toezicht & handhaving, zoals de Amsterdamse vliegende brigades (Van Steden & De Groot, 2011) en de Amsterdamse Buurtveiligheidsteams (Van Stokkom, 2013a).

vormgegeven en hoe verloopt de samenwerking met de politie? Verdieping en meer inzicht zijn wenselijk op deze twee dimensies.

De eerste dimensie heeft betrekking op de gemeentelijke organisatie en de doel- en taakstellingen van de dienst toezicht & handhaving. Het ontbreekt aan kennis over toezicht en handhaving in hun 'gemeentelijke context'. Het is niet duidelijk hoe toezichthouders en handhavers functioneren als specifiek gemeentelijke functionarissen, op welke manier deze diensten bestuurlijk en beleidsmatig zijn ingebed binnen de gemeentelijke organisaties en welke problemen en hindernissen een rol spelen als het gaat om sturing en afstemming. Die onduidelijkheid speelt ook rondom de doel- en taakstellingen van de gemeentelijke toezicht & handhavingdiensten, en rondom de wijze waarop de doelstellingen zich verhouden tot meer concrete beleidsprogrammering en taakuitvoering. Door eerder onderzoek is daar inmiddels een globaal beeld van. Zo weten we dat de gemeentelijke toezicht & handhaving in Nederland 'veelvormig en versnipperd' is (Van Steden, 2012), maar ontbreekt tot op heden een diepgaand inzicht in de verschillende vormen van beleidsvoornemens, beleidsprogrammering en taakuitvoering. Eenvoudig gezegd: de achterliggende *waarom*-vraag ten aanzien van de redenen voor de inzet van gemeentelijke toezichthouders en handhavers en de meer praktisch gerichte vragen naar *hoe*, *waar* en *wanneer* met betrekking tot de uitvoering, zijn nog maar mondjesmaat beantwoord in voorgaande onderzoeken.

Een tweede belangrijke dimensie van het toezicht & handhavingswerk waar nog maar weinig studie van is gemaakt, is de verhouding ten opzichte van de politie en het politiewerk. Welke knelpunten en kansen doen zich daarbij voor? Zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt, blijkt uit eerdere studies dat samenwerken tussen politie en toezicht lang niet altijd soepel verloopt (Mein & Hartmann, 2013) en dat er meer lijn gebracht kan worden in het directe toezicht en de operationele regie op toezicht & handhaving. Toch blijft het doorgaans bij globale constatering en ontbreekt het aan een diepgaande en meer verfijnde analyse van de verhouding tussen politie en gemeentelijk toezicht & handhaving.

Er zijn drie redenen om meer aandacht te besteden aan deze verhouding. Ten eerste zijn toezicht & handhavingfunctionarissen vaak van de politie afhankelijk. Zo moeten BOA's in het geval van een aanhouding een beroep doen op de politie voor vervoer naar het politiebureau, heeft de politie in het geval van escalatie een back-upfunctie en dient de politie formeel de rol van operationeel regievoerder en direct toezichthouder te vervullen. Ten tweede werken politie en gemeentelijke toezichthouders en handhavers in sommige projecten direct met elkaar samen. In een aantal steden zijn intensieve samenwerkingsvormen

ingericht, bijvoorbeeld rondom evenementen of op plaatsen met veel overlast. Ten derde lijken gemeentelijke toezichthouders en handhavers meer en meer taken van de politie over te nemen in de sfeer van het openbaar domein: handhaving van de kleine norm, algemeen toezicht en het contact met burgers. Onderzoek doen naar toezicht & handhaving kan dan ook niet los gezien worden van de ontwikkelingen binnen de politie.

We richten de aandacht dus op beleidsmatige inzet en taakuitvoering enerzijds en samenwerking met de politie anderzijds. Dat betekent dat vele andere aspecten van gemeentelijk toezicht & handhaving in deze studie niet of in mindere mate worden belicht. Zo hebben we in dit onderzoek geen aandacht besteed aan de rol en inzet van particuliere BOA's. Ook het juridische kader blijft in dit onderzoek onderbelicht: wetgeving, bevoegdheden en sanctionering (bestuurlijke boete en strafbeschikking) komen slechts zijdelings ter sprake. De thematiek van professionaliteit en professionalisering komt wel aan bod, maar dan vooral in relatie tot taakstelling en taakuitoefening. Opleiding, wetskennis, uniformering en uitrusting hebben minder aandacht gekregen.

Ten slotte is relatief weinig aandacht besteed aan het alledaagse functioneren van toezichthouders en handhavers in termen van onder meer communicatie met het publiek, bejegening, conflicten en geweldsgebruik. Voor een nauwgezette analyse van het alledaagse optreden zou een observerende studie nodig zijn geweest. In deze studie is het echter de bedoeling zicht te krijgen op de vele uiteenlopende ontwikkelingen met betrekking tot beleidsprogrammering en beleidsuitvoering binnen zes grote steden. De onderzoeksmethode is daarop toegesneden: interviews met personen die vanuit hun eigen expertise – van sturing tot uitvoering – over toezicht en handhaving kunnen vertellen. Conform de afspraken met de opdrachtgever van dit onderzoek is studie gemaakt van het toezicht & handhavingswerk in zes grote steden. Parallel aan dit onderzoek werd een onderzoek van onderzoeksbureau Lokale Zaken naar toezicht en handhaving in middelgrote en kleinere gemeenten uitgevoerd (Bervoets, 2013).⁷

7 Aanvankelijk zou binnen deze studie ook een internationale vergelijking zijn uitgevoerd. Dat deel van het onderzoek is in overleg met P&W overgeheveld naar een WODC-onderzoek en is inmiddels verschenen (Terpstra e.a., 2013).

2.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstellingen van dit onderzoek zijn:

- bijdragen aan theorievorming rondom toezicht en handhaving in de openbare ruimte binnen grote steden, en speciaal met betrekking tot de samenwerking tussen politie en gemeentelijke toezichthouders en handhavers;
- inzicht verschaffen in het feitelijk opereren van diensten toezicht & handhaving van grote steden, de uitvoerende werkzaamheden van toezichthouders en handhavers, en de samenwerking met de politie;
- aanknopingspunten bieden voor een meer effectieve beleidsprogrammering en beleidsuitvoering binnen gemeenten, en voor versterking van de professionalisering van BOA's;
- aanknopingspunten bieden om de discussie met betrekking tot taakafbakening tussen politie en BOA's in de openbare ruimte helderder te voeren.

Vanuit het voorgaande kan de volgende hoofdvraag geformuleerd worden.

Welk beleid wordt gevoerd met betrekking tot de taakstelling en inzet van gemeentelijke toezichthouders en handhavers, en hoe verloopt de samenwerking – ook in termen van sturing en taakafbakening – met de politie?

Deze hoofdvraag valt in twee delen uiteen. De deelvragen van deel 1 zijn in twee groepen geformuleerd en luiden als volgt.

Organisatorische inbedding en sturing binnen de gemeente (hoofdstuk 3 en 4).

- a Hoe zijn de zes gemeentelijke diensten toezicht & handhaving organisatorisch ingebed en wat zijn de belangrijkste verschillen met betrekking tot de beleidsvoering?
- b Met welke partners wordt samengewerkt en hoe wordt het beleid onderling afgestemd?
- c Welke sturingsproblemen doen zich voor rondom en in de diensten toezicht & handhaving?

Taakstellingen en taakuitvoering (hoofdstuk 5, 6 en 7).

- d Wat zijn de doel- en taakstellingen met betrekking tot de inzet van toezichthouders en handhavers?

- e Op welke manieren wordt de taakuitvoering ter hand genomen en welke bijzondere ontwikkelingen doen zich daarin voor?
- f In hoeverre sluit de professionaliteit van toezichthouders en handhavers aan bij de gestelde doelen en taken?

De deelvragen van deel 2 hebben betrekking op samenwerking en afstemming met de politie (hoofdstuk 8, 9, 10 en 11).

- g Hoe verloopt de samenwerking tussen de politie en gemeentelijke toezichthouders en handhavers, en wat is de impact van formele afspraken op de samenwerking?
- h Hoe verloopt de samenwerking in specifieke projecten en teamverbanden van politiemensen en toezichthouders en handhavers?
- i In welke opzichten fungeert de politie als operationele regievoerder?
- j In welke opzichten worden gemeentelijke toezichthouders en handhavers als vervangers van de politie gepercipieerd?

2.3 Selectie van de cases

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een nadere toespitsing vereist. Van belang is dat het onderzoek zich richt op de grote(re) steden. Grote steden brengen een eigensoortige onveiligheidsproblematiek met zich mee, die zich onder andere concentreert in het stadscentrum, het stationsgebied, uitgaansgebieden, toeristische attracties en sommige woonwijken. Binnen die context worden vaak uiteenlopende typen toezichthouders en handhavers benut, omdat de gebieden met uiteenlopende problematieken te maken hebben. Er wordt dus regelmatig een flexibele inzet van de betreffende functionarissen vereist. Voor het onderzoek zijn zes grote steden geselecteerd:

- Rotterdam;
- Den Haag;
- Utrecht;
- Eindhoven;
- Tilburg;
- Nijmegen.

De gemeente Amsterdam is niet opgenomen in dit onderzoek omdat in die stad al betrekkelijk veel onderzoek is gedaan naar gemeentelijk toezicht & handhaving. Ook over Stadtoezicht Rotterdam is weliswaar eerder een studie versche-

nen – *Horen, zien en schrijven* van de Rotterdamse Rekenkamer (2012) –, maar dit onderzoek richtte zich voornamelijk op het functioneren op straat. Daarbij mocht Stadstoezicht Rotterdam in dit onderzoek niet ontbreken omdat het naar omvang de grootste dienst van Nederland is en men betrekkelijk veel ervaring heeft opgedaan wat betreft samenwerking en afstemming met de politie. De selectie is verder gebaseerd op de twee overige steden uit de G4 (Den Haag en Utrecht) en drie grote, maar niet Randstedelijke gemeenten: Eindhoven, Tilburg en Nijmegen (respectievelijk de vijfde, zesde en tiende stad van Nederland).

Ook binnen ieder van de betrokken steden hebben we een selectie gemaakt van gebieden en projecten. Een tweetal afwegingen speelde daarbij een rol. Ten eerste wilden we studie maken van die gebieden waar overlast zich concentreert of waar de inzet van toezicht & handhaving het meest gewenst is. Doorgaans zijn dat de stadscentra, vanwege een concentratie van horeca, uitgaansgelegenheden en winkels, maar ook wijken met bijvoorbeeld veel jongerenoverlast of een lage sociaal-economische status kenmerken zich soms door een urgente problematiek in de openbare ruimte. Ten tweede hebben we in iedere stad een bijzondere beleidsontwikkeling onder de loep genomen, hetzij op het gebied van taakuitvoering, hetzij op het gebied van samenwerking en afstemming met de politie. Gaandeweg ons onderzoek bleek namelijk al snel dat er in de ontwikkeling van het relatief nieuwe vakgebied veel pilots en projecten lopen waarin op verschillende wijzen geëxperimenteerd wordt met nieuwe vormen van taakuitvoering en samenwerking. Van deze projecten en pilots kan ons inziens veel geleerd worden.

Dit leverde de volgende verdeling op.

- Rotterdam:
 - Gebiedsdeel: Beverwaard (deelgemeente IJsselmonde);
 - Project: inzet stadswachten met taakaccent jeugd ('straatcoaches').
- Den Haag:
 - Gebiedsdeel: Stadsdeel Escamp;
 - Project: proeftuinen 'operationele aansturing politie' (stadsdeel Segbroek).
- Utrecht:
 - Gebiedsdeel: Kanaleneiland;
 - Project: inzet Breedstraatbuurt (centrum).
- Eindhoven:
 - Gebiedsdeel: Centrum;
 - Project: inzet buurtparticipatie (Genderdal).

- Tilburg:
 - Gebiedsdeel: Tilburg-West;
 - Project: Samenwerking met politie in Taskforce Tilburg Veilig.
- Nijmegen:
 - Gebiedsdeel: Centrum;
 - Project: Samenwerking met politie in Veiliger Wijk Teams.

2.4 Methoden van onderzoek

De voor dit onderzoek gehanteerde methoden hebben een kwalitatief en deels exploratief karakter. Met een dergelijke benadering is het mogelijk de ontwikkelingen binnen de betrekkelijk jonge gemeentelijke diensten toezicht & handhaving in kaart te brengen. De combinatie van een vooraf bepaalde vraagstelling met een meer exploratieve benadering biedt de mogelijkheid ook zicht te krijgen op relevante ontwikkelingen waarmee vooraf geen rekening kon worden gehouden. In de loop van dit onderzoek is de vraagstelling dan ook aangescherpt en deels verlegd.

2.4.1 De interviews

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn uiteenlopende onderzoeksmethoden gebruikt, waarbij het semigestructureerde interview veruit het meest is benut. Voor een adequate beantwoording van de onderzoeksvragen, vooral met betrekking tot de verhouding toezichthouders/handhavers en politiemensen, zijn we aangewezen op respondenten die vanuit hun professionele positie weloverwogen antwoorden kunnen geven. Gezien onze vraagstelling achtten we het van groot belang dat we het werk en de afwegingen rondom gemeentelijke toezichthouders en handhavers vanuit verschillende perspectieven konden belichten. We wilden dus nadrukkelijk niet alleen met betrokkenen uit de diensten toezicht & handhaving zelf in gesprek, maar ook met mensen uit de politieorganisatie die te maken hebben met toezichthouders en handhavers of daar een duidelijk beeld van hebben, of met mensen uit de gemeentelijke organisaties die te maken hebben met toezicht & handhaving.

Per casus (gemeente) zijn ongeveer zestien sleutelpersonen geïnterviewd (totaal 98 personen), verdeeld over grofweg vier soorten organisatieverbanden: de toezichtorganisaties zelf, de politie, gemeentelijke partijen die niet tot het

toezicht behoren en een categorie ‘overig’ (respondenten uit het plaatselijke arrondissementsparket van het OM en het bestuur). Over het algemeen waren betrokkenen erg bereidwillig met de onderzoekers in gesprek te gaan over hun ervaringen en slechts in enkele gevallen wat terughoudend, in verband met bestuurlijk gevoelige kwesties of vanwege drukke agenda’s.

De interviews vonden – op enkele uitzonderingen na – een-op-een plaats op de werkplek van de respondenten. Daarbij konden de geïnterviewden er zeker van zijn ongestoord en vrijelijk te kunnen reflecteren op de vragen en onderwerpen. Vooraf is een topiclijst opgesteld met relevante onderwerpen en vragen (zie bijlage 1), die ertoe diende de interviews te structureren. Deze topiclijst is steeds aangepast aan de achtergrond van de geïnterviewde personen. De interviews duurden gemiddeld één uur, zijn opgenomen en allemaal woordelijk uitgeschreven.

Voor deze interviews hebben we in iedere stad met functionarissen uit de volgende groepen gesproken.

- Binnen toezichtorganisaties:
 - management/leiding (afdelingshoofd/teammanagers/beleidsmedewerkers);
 - praktijk (uitvoerende toezichthouders en handhavers).
- Binnen de gemeente:
 - management/leiding centrale afdelingen (leidinggevendenden/beleidsmedewerkers/programmamanagers);
 - wijkcoördinatoren/wijkregisseurs.
- Binnen de politie:
 - management/leiding (leidinggevendenden/korpschef/beleidsmedewerkers);
 - wijkteams (wijkteamchefs/wijkagenten/projectbrigadier).

Daarnaast is nog met enkele bestuurders (burgemeester; wethouder) en enkele vertegenwoordigers van het OM gesproken.

De specifieke verdeling verschilt per stad. In sommige steden bleek bijvoorbeeld dat men vanuit de politieleiding weinig van doen heeft met het gemeentelijk toezicht & handhaving. In die gevallen hebben we ervoor gekozen meer politiemensen uit de wijkteams te interviewen. Ook waren in sommige gemeenten meerdere gemeentelijke beleidsafdelingen actief betrokken bij de toezichthouders. In die gevallen hebben we ervoor gekozen extra interviews met ambtenaren in te plannen. De precieze verdeling van geïnterviewden per

stad was dus sterk afhankelijk van de lokale inbedding van de toezichtorganisatie en de betrokkenheid van verschillende partijen.

2.4.2 Documentanalyse

Documentanalyse is benut om de onderzoeksvragen die betrekking hebben op beleidsdoelstellingen, bestuurlijke inbedding en gemeentelijke organisatie (mede) te beantwoorden. Hiervoor zijn uiteenlopende bronnen gebruikt. Allereerst waren dat ‘plannen van aanpak’ en interne evaluaties van vastomlijnde projecten en lopend beleid. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van organisatieschema’s en afdelingsplannen, zowel van de verschillende toezicht & handhavingdiensten als van de gemeentelijke organisaties in hun geheel. Soms is gebruikgemaakt van opleidingsplannen en instructies met betrekking tot communicatie en geweldsgebruik op straat. Ook dienden bestaande convenanten en beleidsafspraken tussen gemeente en politie als bron. Het toezicht & handhavingbeleid hebben we bestudeerd door integrale handhavingsprogramma’s, kadernota’s en collegeadviezen door te nemen. Veiligheid- en leefbaarheidsmonitoren, ten slotte, dienden om een beeld te krijgen van het type wijken waarin de toezichthouders en handhavers optreden.

2.4.3 Analyse van het interviewmateriaal

De analyse van het interviewmateriaal is in een aantal stappen gedaan. Al tijdens de veldwerkperiode is het materiaal geanalyseerd en gecodeerd met behulp van het kwalitatief analyseprogramma Atlas. Op basis van het gecodeerde materiaal zijn casusverslagen gemaakt, waarbij de informatie uit de interviews gestructureerd is en in een aantal thematische categorieën is ondergebracht. In een tweede analysefase is het materiaal uit deze omvangrijke casusverslagen opnieuw geanalyseerd, waarbij het streven was de inzichten uit de zes verschillende steden ‘horizontaal’ (dus thematisch) te hergroeperen rondom een aantal onderwerpen. Daarmee is de beschrijving per stad teruggebracht tot een zestal betrekkelijk korte typeringen in hoofdstuk 3. Daarnaast zijn de zes bijzondere projecten verdeeld over twee hoofdstukken met ieder drie van deze cases. In hoofdstuk 6 staan drie projecten met als onderwerp een bijzondere vorm van taakuitvoering centraal, in hoofdstuk 9 worden drie projecten over de samenwerking met de politie in georganiseerd teamverband besproken.

2.4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt doorgaans vergroot door triangulatie van methoden. Door uiteenlopende groepen belanghebbenden bij de interviews te betrekken (politie en gemeente; leidinggevend en uitvoerende functionarissen van de diensten toezicht & handhaving) hebben we de onderzoeksvragen vanuit meerdere perspectieven kunnen belichten. Zoals gezegd zijn daarnaast ook de relevante beleidsdocumenten benut.

Wat betreft validiteit en representativiteit van het onderzoek: het aantal geïnterviewde personen is te klein om statistisch geldige uitspraken te kunnen doen. Met behulp van de kwalitatieve onderzoeksmethoden beogen we wel meer zicht te krijgen op de rijkdom en variatie van opvattingen binnen het veld van gemeentelijk toezicht & handhaving. Bovendien kunnen we op basis van de onderzoeksbevindingen tot een theoretische generalisatie komen. Zo kunnen de geconstrueerde typologieën inzicht en betekenis verschaffen in de beleids- en handelingspraktijken in andere stedelijke contexten.

Daarbij past de kanttekening dat de door ons onderzochte diensten en beleidsprogramma's voortdurend in ontwikkeling waren. Dat betekent dat sommige gegevens en constatering na het afsluiten van een casus niet meer van toepassing zijn op de meest recente situatie. Het gaat dan vooral om organisatorische inbedding, maar soms ook om de inzet van functionarissen. Sommige bevindingen hebben dus alleen betrekking op de fase waarin we het onderzoek uitvoerden.

2.5 De opbouw van het rapport

Het rapport is verder als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 tot en met 7 gaan we in op organisatie, taakstelling en vakgebied van gemeentelijk toezicht & handhaving. In hoofdstuk 3 worden de zes verschillende diensten van de zes steden geïntroduceerd. Daarbij krijgen de verschillen in beleidsontwikkelingen tussen de betrokken steden extra aandacht. In hoofdstuk 4 gaan we in op gemeentelijke 'partners' van de diensten toezicht & handhaving en bespreken we de afstemmingsproblemen die typisch zijn voor deze gemeentelijke diensten. In hoofdstuk 5 gaan we in op de beleidsdoelstellingen van de diensten en hoe die zich verhouden tot de beleidspraktijk. Daartoe wordt een analyse gemaakt van taakstelling en taakuitvoering: waarop wordt ingezet en wat wil men bereiken? Hoofdstuk 6 kan gezien worden als een verdere toespitsing en uitwerking van

hoofdstuk 5 aan de hand van een bespreking van drie projecten met een bijzonder type taakuitvoering: buurtparticipatie in Eindhoven, nachtelijke inzet in Utrecht en straatcoaches in Rotterdam. In hoofdstuk 7 gaan we in op de vraag in hoeverre de medewerkers beantwoorden aan de eisen van professionaliteit en welke rol uitstraling en imago daarbij spelen.

In hoofdstuk 8 tot en met 11 staat de verhouding tot de politie centraal. In hoofdstuk 8 gaan we in op dagelijkse samenwerking, waarbij extra aandacht bestaat voor de rol van formele beleidsafspraken tussen politie en toezicht & handhaving om de samenwerking te verbeteren. Hoofdstuk 9 heeft als onderwerp samenwerking in een aantal bijzondere projecten: de Tilburgse Taskforce, de Nijmeegse Veiliger Wijk Teams en de proeftuinen 'sturing door de politie' in Den Haag. In hoofdstuk 10 gaan we in op de vraag hoe de politie omgaat met de operationele regie over BOA's. Hoofdstuk 11 is gewijd aan de vraag in hoeverre de respondenten toezichthouders en handhavers zien als vervangers van de politie.

In hoofdstuk 12 formuleren we een aantal conclusies, bieden we enkele nadere beschouwingen en doen we een aantal aanbevelingen.

Zes gemeentelijke toezicht & handhavingsorganisaties

In dit hoofdstuk introduceren we de zes diensten toezicht & handhaving door een bespreking van ontstaan, inbedding, organisatie en een aantal relevante beleidsontwikkelingen. Daarmee geven we de meest in het oog springende verschillen aan tussen de onderzochte diensten. Een aantal thema's dat we hier bespreken, wordt in volgende hoofdstukken verder uitgediept.

3.1 Stadsbeheer, onderdeel Toezicht en Handhaving, Rotterdam

Ontstaan

Het onderdeel Toezicht en Handhaving van Stadsbeheer Rotterdam is in grote lijnen een voortzetting van het Rotterdamse Stadstoezicht zoals dat sinds 2001 bestaat.⁸ Daarvoor was toezicht in de publieke ruimte in Rotterdam georganiseerd in drie afzonderlijke afdelingen: het team Milieucontrole, Parkeertoezicht en 'Rotterdam Veilig', waar medewerkers in een Melkert-constructie werkzaam waren als 'veiligheidsassistenten'. De ontwikkeling van Stadstoezicht Rotterdam sinds 2001 laat zich het beste beschrijven aan de hand van drie opeenvolgende typen medewerkers. Een eerste fase werd gekenmerkt door toezichthouders, medewerkers die als 'ogen en oren op straat' optraden en geen bevoegdheden hadden anders dan het doorgeven en signaleren naar de politie. De tweede fase werd gevormd door interventiemedewerkers. Vanwege een breed geconstateerde verloedering van de openbare ruimte werd besloten 300 toezichthouders verder op te leiden of te vervangen door nieuw geworven personeel. Deze 'interventiemedewerkers' hadden beperkte bevoegdheden te verbaliseren (fiscale parkeerhandhaving en bestuursrechtelijke handhaving op verkeerd aangeboden huisvuil). In de derde fase ontstond de behoefte aan meer blauw personeel

8 Op het moment van onderzoek was Stadstoezicht juist samengevoegd met Roteb en Gemeentewerken in een nieuw cluster Stadsbeheer. Van een afzonderlijke dienst Stadstoezicht kon toen feitelijk niet meer gesproken worden. Echter, omdat respondenten veelal de formele oude naam 'Stadstoezicht' bleven gebruiken, gebeurt dat hier ook.

op straat dat ook actief kon ingrijpen. Er is toen besloten tot het opleiden van 'brede handhavers' met BOA-bevoegdheid en de beschikking over handboeien. Onderdeel van deze ontwikkeling waren de verdergaande afspraken tussen politie, OM en Stadstoezicht Rotterdam over ondersteuning in het geval van aanhouding en geweldsincidenten. In 2012 is Stadstoezicht met Roteb en Gemeentewerken opgegaan in het cluster Stadsbeheer.

Inbedding toezicht & handhaving

Beleidsmatig kent de gemeente Rotterdam een verdeling in een aantal clusters, waarvan Stadstoezicht Rotterdam (als onderdeel van het cluster Stadsbeheer) het meest te maken heeft met de Directie Veiligheid, onderdeel van de Bestuursdienst. De Directie Veiligheid bepaalt vooral de kaders waarbinnen Stadstoezicht en andere diensten in het veiligheidsdomein opereren. Naast de Directie Veiligheid heeft Stadstoezicht beleidsmatige afstemming met een aantal andere clusters, zoals het cluster Stadsontwikkeling, dat de beleidsregie heeft over de Rotterdamse warenmarkten en het verkeers- en vervoerbeleid. De operationele inzet wordt op het niveau van de Rotterdamse deelgemeenten bepaald. Met deze deelgemeenten kent Stadstoezicht een gedeeltelijke inkooprelatie. De gebiedsmanager van de deelgemeente en de gebiedscoördinator van Stadstoezicht stemmen af over de inzet. Dit gebeurt op basis van jaarcontracten en inzetafspraken. Met de toekomstige opheffing van de deelgemeentelijke structuur was op het moment van onderzoek nog onduidelijk hoe de inbedding van Stadstoezicht eruit zou komen te zien. Duidelijk was wel dat de producten van 'heel' (nu: Openbare Werken, voorheen Gemeentewerken), 'schoon' (nu: Schone Stad, voorheen Roteb) en 'toezicht en handhaving' (voormalig Stadstoezicht) in één jaaropdracht voor één gebied opgetekend gaan worden.

Opbouw organisatie en functies

Stadstoezicht bestaat uit drie verschillende afdelingen: Toezicht, Handhaving en Parkeervoorzieningen. Voor dit onderzoek is vooral de afdeling Handhaving van belang. Deze afdeling heeft in totaal 370 fte aan medewerkers en is verdeeld over drie geografische uitvoeringsclusters (Noord, Zuid en Centrum) en een team Stedelijke Inzet. In dit laatste team is een aantal specialistische taken ondergebracht (onder andere controle drank- en horecawetgeving, stedelijke

interventieteams, de taxihandhaving, marktmeesters en de milieuhandhavers in domein 2). Medewerkers in de geografische clusters zijn allemaal 'brede handhavers' en BOA-bevoegd (domein 1). Een aantal clusters heeft ook bikers in dienst (stadsbreed in totaal 35). Alleen cluster Noord heeft een apart team controleurs fiscale parkeerhandhaving. De functies binnen een cluster zijn van hoog naar laag: een clustermanager, twee senior teamleiders, meerdere teamleiders en meewerkend voormannen (en -vrouwen), en de handhavers als teamleden. Per cluster zijn er daarnaast een of twee gebiedscoördinatoren in dienst die het contact onderhouden met de deelgemeente en de handhavingspartners over het 'product toezicht en handhaving'. Centraal heeft Stadsbeheer een eigen afdeling 'advies en beleid'. De eigen Handhavingsacademie was op het moment van onderzoek opgeheven; de daarbij aangesloten IBT-trainers (Integrale Beroepsvaardigheden Training) zijn in dienst gebleven van Stadsbeheer en de overige docenten zijn naar de Rotterdamse Serviceorganisatie verplaatst en werken voor de gehele gemeente Rotterdam. Aparte vermelding verdient de afdeling Toezicht. De beveiligers in gemeentelijke dienst vallen hieronder (voor onder andere werkpleinen en stadswinkels, maar ook een groep mobiele beveiligers), het toezicht in de Maastunnel en op fietsstallingen, de meldkamer (inclusief verkeersregiekamer) en de regionale cameratoezichtruimte (ondergebracht op een politiebureau). Cameratoezicht in Rotterdam wordt uitgevoerd door speciaal daarvoor getrainde medewerkers van Stadstoezicht onder regie van de politie. Ook doet een aantal stadswachten gedeeltelijk dienst als motorrijder voor het regelen van verkeersdoorstroming.

Enkele recente beleidsontwikkelingen: van 'groots aanwezig' naar 'aanwezig in de wijk'

Onder opeenvolgende burgemeesters ontwikkelde Rotterdam zich tot een stad waar veiligheid hoog op de agenda is komen te staan. Daar hoorde ook het tegengaan van de verloedering van de openbare ruimte bij: alledaagse ergernissen moesten net zo goed tegengegaan worden als de zwaardere criminaliteit. Niet verwonderlijk moest Stadstoezicht daarin een belangrijke rol vervullen. Vanaf 2001 heeft Stadstoezicht Rotterdam zich dan ook ontwikkeld van een dienst met een gedeeltelijke geschiedenis in de Melkert-regeling naar een grote en uitgebreid geoutilleerde handhavingsorganisatie met 'brede handhavers' en 'doorpakkers' die nadrukkelijk aanwezig zijn in het Rotterdamse straatbeeld. Daardoor raakte Stadstoezicht bekend als een van de best uitgeruste en grootste gemeentelijke toezicht & handhavingsdiensten van Nederland.

Deze onstuimige groei in aantal, aanwezigheid en toerusting ging echter niet altijd gepaard met een professioneel functioneren op straat. In 2012 verscheen een rapport van de Rekenkamer Rotterdam dat een kentering inzette: het optreden van Rotterdamse stadswachten op straat was in veel gevallen onder de maat qua communicatievaardigheden en had te vaak een willekeurig karakter (Rekenkamer Rotterdam, 2012). Door deze inzichten is Stadstoezicht in 2012 gekomen met een ‘herijking’: een nieuwe positiebepaling.⁹ De kern daarvan is een hernieuwde focus op kleine, alledaagse ergernissen, meer wijkgebonden toezicht en het anders organiseren van fiscale parkeerhandhaving. Het aanspreken van burgers op hun gedrag moest weer meer nadruk krijgen; niet repressie, maar het ‘bevorderen van nalevingsgedrag’ zou centraal moeten komen te staan (zie daarvoor ook hoofdstuk 5). Meer bescheidenheid in zowel de wijze van optreden (minder repressie, meer contact met burgers en overtredders) als in het takenpakket is daarvoor nodig. Ook zou er meer aandacht moeten komen voor gebiedsgericht toezicht: stadswachten moeten bekende gezichten in de wijk worden, waardoor het aanspreken van overlastveroorzakers makkelijker wordt.

Veel betrokkenen bij het Rotterdamse Stadstoezicht stellen dat het van belang is dat stadswachten hun wijk beter leren kennen, zodat er een duurzaam soort handhaving op gang kan komen en stadswachten niet alleen maar met ‘bonnen schrijven’ bezig zijn. Dit levert op den duur meer op, zo was de overtuiging ten tijde van dit onderzoek: ‘het kennen van je wijken, het ritme kennen, wanneer is het druk, wanneer niet’. Sommigen associëren dat met meer nadruk op ‘gastheerschap’, en het ‘adopteren van een wijk’ door een stadswacht. Bovendien zou hierdoor de samenwerking makkelijker en beter worden: partners hebben dan niet meer met telkens wisselende medewerkers te maken. Uiteindelijk moet de ontwikkeling van interventie-medewerker naar brede handhaver doorgezet worden naar de ‘wijkhandhaver’.

9 Gemeente Rotterdam (2012). *Visie stadswachten: Vertrouwd op straat. Positionering, aansturing en inrichting van de Rotterdamse stadswachten van (voormalig) Stadstoezicht.*

3.2 Leefbaarheid en Toezicht, Den Haag

Ontstaan

De gemeente Den Haag kent vanaf begin jaren negentig verschillende vormen van gemeentelijk toezicht & handhaving. Aanvankelijk vond dat uitsluitend binnen één stadsdeel plaats en onder leiding van de politie. Het handhavingsteam bestond toen uit politiemedewerkers en gemeentelijke medewerkers. In 1994 werden 'medewerkers toezicht' vanuit de Melkert-regeling aan deze teams toegevoegd en gingen meer stadsdelen met dit soort handhavingsteams werken. In 2000 zijn deze teams onder sturing van de gemeentelijke dienst Stadsbeheer gekomen. Deze dienst voegde aan de teams een gemeentelijke leidinggevende toe met de verantwoordelijkheid voor de personeelszaken. Tegelijkertijd hield de politiechef de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke inzet op straat. Ook werden inspecteurs openbare ruimte aan de teams toegevoegd. Deze vorm van sturing door twee leidinggevendenden zorgde echter voor problemen. Na 2004 werd de sturing daarom opnieuw veranderd: de gemeentelijke leidinggevendenden werden van de handhavingsteams gehaald en vervangen door bij de gemeente gedetacheerde politiechefs.¹⁰ Ook werden na 2004 de verschillende functies samengevoegd tot één gemeentelijke dienst Leefbaarheid en Toezicht (L&T) en werden de toezichthouders gestimuleerd een BOA-diploma te halen. Daarnaast groeide het personeelsbestand van 100 fte in 2011 naar 125 fte in de huidige situatie.

Inbedding toezicht & handhaving

L&T is onderdeel van de dienst Stadsbeheer. Het voor L&T relevante beleid wordt gekenmerkt door drie aspecten. Ten eerste zijn de stedelijke prioriteiten die genoemd worden in het beleidsplan *Handhaven op Haagse hoogte* van belang.¹¹ Deze prioriteiten zijn vastgesteld door raad en college op basis van een analyse

10 Op het moment van onderzoek werd duidelijk dat ook de sturing door gedetacheerde politiechefs beëindigd zou worden. De Haagse toezichthouders gaan onder operationele sturing van de politie werken en de handhavingsteams zullen gehuisvest worden op de Haagse politiebureaus.

11 Gemeente Den Haag (2011). *Handhaven op Haagse hoogte. Beleidsplan voor de handhaving van de leefbaarheid van de openbare ruimte*.

van bewonersmeldingen en de stadsenquête. Ten tweede wordt relevant beleid op de Haagse stadsdelen gemaakt, gebaseerd op de leefbaarheidsscan per stadsdeel. Ten slotte is er stedelijk beleid met betrekking tot het gebruik van de openbare ruimte (voertuigen, terrassen, uitstallingen) en in het kader van openbare orde en veiligheid (voor bijvoorbeeld de drank- en horecawetgeving). Voor deze specifieke vormen van stedelijk beleid onderhoudt L&T eveneens contact met andere Haagse gemeentelijke diensten en afdelingen, zoals de afdeling Openbare Ruimte en de Bestuursdienst.

Opbouw organisatie en functies

L&T is voor het overgrote deel decentraal georganiseerd naar de acht stadsdelen van Den Haag. De handhavingsteams in de stadsdelen zijn tussen de tien en twintig medewerkers groot. Daarnaast kent L&T het centrale stafteam (10 fte) en het team met boswachters. Het biketeam, dat stadsbreed ingezet kan worden voor bijvoorbeeld evenementen en speciale acties, bestaat uit zestien medewerkers uit de verschillende handhavingsteams. Ieder handhavingsteam bestaat uit een teamchef en vier typen medewerkers: junior, medior, senior en mentor. Al deze medewerkers zijn BOA-bevoegd (domein 1) inclusief een aantal (specifieke) verordeningen zoals de APV en de afvalstoffenverordening. Ten tijde van het onderzoek waren de gedetacheerde politiechefs nog teamchef, maar inmiddels was duidelijk geworden dat die constructie opgeheven zou worden. De L&T-medewerkers in de stadsdelen gaan per 1 januari 2014 onder operationele sturing van een politiechef op de Haagse politiebureaus werken. In de oude constructie hadden handhavingsteams in de stadsdelen daarnaast een politie-medewerker in dienst. Deze agenten, surveillant B met taakaccent handhaving, waren aan de handhavingsteams toegevoegd om de verbinding met de politie tot stand te brengen en BOA's op straat te ondersteunen bij escalaties of bedreigingen. Ook deze functie is in de nieuwe situatie opgeheven.

Enkele recente beleidsontwikkelingen: naar een handhavingsorganisatie op Haagse hoogte?

De belangrijkste recente ontwikkelingen in Den Haag zijn een gevolg van het programma *Handhaven op Haagse hoogte*. Dit beleidsplan is in 2011 vastgesteld door de Haagse gemeenteraad en is grotendeels een initiatief van toenmalig wethouder Dekker. De lezingen over de aanleiding hiertoe verschillen sterk, maar als

belangrijkste wordt genoemd dat de L&T-organisatie niet snel genoeg professionaliseerde. In dit beleidsplan wordt dan ook een aantal ambities voor verdere professionalisering vastgesteld, wordt bepaald wat de belangrijkste prioriteiten voor L&T zouden moeten zijn – zowel stadsbreed als voor de afzonderlijke stadsdelen – en wordt een voorstel gedaan voor de sturing door de politie.

Het Haagse L&T is volop in beweging, zowel als gevolg van het beleidsplan *Handhaven op Haagse hoogte* als door de reorganisaties die daaraan voorafgingen. Dat begon met de samenvoeging in 2004 van sterk verschillende ‘bloedgroepen’ (verschillende typen toezichthouders en handhavers) tot één centrale L&T-organisatie, zonder dat duidelijk was wat de gezamenlijke opdracht zou worden. Ook de sturing zorgde voor veel consternatie (in eerste instantie door een gemeentelijke chef en een politiefchef, daarna door een gedetacheerde politiefchef en in de toekomstige situatie door een politiefchef op de politiebureaus). *Handhaven op Haagse hoogte* kwam dan ook in een roerige tijd tot stand. Zowel de Haagse handhavers als de organisatie als geheel functioneerden voorheen ondermaats, menen politiemensen en leidinggevendenden uit de L&T-organisatie. Zo ontbrak het veel medewerkers aan basale vaardigheden op straat, werd er binnen L&T te weinig verantwoording over acties afgelegd en vond de aanpak van leefbaarheidsproblemen te weinig gestructureerd plaats.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat doelstellingen en optreden van de L&T-organisatie scherper zijn vastgelegd in *Handhaven op Haagse hoogte*. Medewerkers L&T moeten zich voortaan met drie speerpunten bezighouden: hondenbeleid, parkeerexcessen en afval op straat. Daarnaast heeft de sturing door de politie veel aandacht gekregen. Dit resulteerde in het ‘proeftuinproject’, waarin Haagse medewerkers van L&T in twee stadsdelen worden gehuisvest op twee politiebureaus en gestuurd worden door een handhavingschef van de politie. Onlangs is besloten deze vorm van sturing voor alle stadsdelen in Den Haag in te voeren (zie ook hoofdstuk 9). Dat geldt eveneens voor de uniformering van regie en overlegvormen op stadsdeelniveau. Toch klinkt er ook kritiek op *Handhaven op Haagse hoogte*. Het zou bijvoorbeeld een weinig eenduidig stuk zijn: een deel is visie voor een nieuwe organisatie, een ander deel bestaat uit uitvoeringsafspraken en nog een deel bevat ‘proefballonnetjes’. Het uitvoeren van de afspraken uit het plan bracht voor veel medewerkers veel onrust met zich mee. Ondanks de vooruitgang die de laatste jaren is geboekt met de professionalisering, wordt nu veel meer van hen gevraagd.

3.3 Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte, Utrecht

Ontstaan

Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) van de gemeente Utrecht komt oorspronkelijk voort uit de Hondenwacht, de Reinigingspolitie, de Parkeerpolitie en de stichting Stadstoezicht (ook hier bedoeld voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen). De stadswachten van deze stichting Stadstoezicht (ondergebracht op de politiebureaus) hadden ook in Utrecht geen bevoegdheden om te verbaliseren en hadden vooral een functie als ‘ogen en oren’ en ondersteuning bij evenementen. In 2007 is deze stichting bij de al bestaande handhavingsafdelingen van de dienst Stadswerken (Hondenwacht en Reinigingspolitie) gevoegd. Daarmee werd de gemeente opdrachtgever van de toezichthouders en handhavers openbare ruimte (met uitzondering van de parkeerwachten), hiertoe genoodzaakt door de teloorgang van de rijkssubsidie op ID-banen. Daarnaast ontstond de wens tot meer controle op toezicht in de openbare ruimte. In de jaren daarna is een aantal veranderingen doorgevoerd. Er werd nadrukkelijk afscheid genomen van de inrichting als werkgelegenheidsproject, er werd een stevige professionaliseringsslag gemaakt en er werd een aantal nieuwe teamleiders aangesteld. Ook werden nieuwe medewerkers aangenomen. Medewerkers die niet functioneerden, werden met zachte drang uit de organisatie gewerkt. Al het nieuwe personeel moest sowieso de BOA-bevoegdheid hebben en er moest verder gewerkt worden aan de opleiding en aan het ziekteverzuim. Ten slotte is ook de benaming aangepast: vanwege de associatie met de Melkertregeling zijn de namen ‘stadswacht’ en ‘Stadstoezicht’ afgeschaft.

Inbedding toezicht & handhaving

De gemeente Utrecht kent sinds 1 januari 2013 een verdeling in ontwikkelings- en uitvoeringsorganisaties. De nieuwe afdeling Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) is onderdeel van de uitvoeringsorganisatie Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). Met de nieuwe organisatie is nagenoeg alle vergunningverlening in Utrecht onder één dak gekomen. Ook de dienst parkeerhandhaving is per 1 oktober 2012 in het nieuwe THOR opgenomen. Relevant beleid wordt gemaakt binnen de Utrechtse veiligheidsorganisatie (ook wel: ‘eenheid Veiligheid’). Als ontwikkelingsorganisatie is dat de belangrijkste afstemmingspartner. Deze organisatie stelt het integraal veiligheidsplan op en bepaalt

de wijze waarop toezichthouders en handhavers worden ingezet. Op wijkniveau kent deze organisatie de gebiedsmanagers veiligheid, die als coördinator op decentraal niveau mede beslissen over de inzet van uitvoerende medewerkers van THOR. Daarnaast zijn ook het oude Stadswerken en de dienst Betaald parkeren afstemmingspartners.

Opbouw organisatie en functies

Op het moment van onderzoek bestond THOR uit vijf gebiedsteams, een overkoepelende afdelingsondersteuning en een afdelingshoofd met eindverantwoordelijkheid, maar na de voorgenomen reorganisatie beoogt THOR een meer gecentraliseerde dienst met meer mogelijkheden tot flexibele inzet te zijn. Het is de bedoeling vanuit drie locaties te gaan werken met 'integrale handhavers', die voor zowel APV als parkeerhandhaving kunnen worden ingezet. In totaal heeft THOR 150 à 160 medewerkers, waarvan 90 tot 100 BOA's. Ieder team kent circa 25 medewerkers en ondersteuning door twee senior integrale BOA's. Binnen THOR worden vier verschillende typen medewerkers onderscheiden: toezichthouders, senior toezichthouders, BOA's en senior integrale BOA's. Naast deze uitvoerende medewerkers in de gebiedsteams heeft THOR een achtkoppige staf, bestaande uit een afdelingshoofd, administratief medewerkers, beleidsadviseurs, juridisch medewerkers, projectleiders en een ICT-medewerker.

Recente beleidsontwikkelingen: opschuiven richting politie?

Recent lijkt de ambitieuze lijn die na de opname van de stichting Stadtoezicht in de gemeentelijke organisatie was ingezet, te worden doorgezet: de koers is meer dan voorheen gericht op handhaving en het oppakken van taken in het veiligheidsdomein. Voorbeelden van die toegenomen veiligheidstaken zijn de taken op het gebied van woninginbraak en autokraak: controleren van woningen in hotspots en onder de aandacht brengen van risico's onder bewoners.¹² Bovendien streven sommigen naar een inzet op basis van een 'continu rooster': inzet van medewerkers in nachturen en 'onorthodoxe' tijdstippen op plekken waarvoor de politie niet voldoende capaciteit heeft. Een bijzonder project is de

12 Gemeente Utrecht (2012). *Handhaving openbare en bebouwde ruimte. Programma 2012.*

nachtelijke inzet van Utrechtse BOA's in de Breedstraatbuurt: een wijk in het centrum van Utrecht waar veel overlast is van drugsdealers, drugsgebruikers, prostitutie en dak- en thuislozen. De inzet van THOR vindt daarbij twee nachten per week plaats (zie hiervoor ook hoofdstuk 6). Door sommigen wordt deze ontwikkeling mede gekoppeld aan de komst van de Nationale Politie: doordat de politie zich meer op (zwaardere) criminaliteit richt, ontstaat er ruimte voor toezichthouders en handhavers om politieachtige taken te verrichten.

Anderen relativeren deze koers en menen dat de 'rek' ook wel uit de organisatie is: er zijn niet genoeg medewerkers die een verdere toename van taken aankunnen. Hoewel er veel vraag van 'partners' is, is de organisatie (personeel) uitgedund. Met de evaluatie van het project Breedstraatbuurt werd duidelijk dat de inzet van THOR daar over het algemeen positief gewaardeerd wordt, maar dat het vervolg nog onzeker is, mede wegens het verlies van capaciteit elders. Het is dan ook de vraag of de medewerkers van THOR veel nieuwe of andere taken gaan opnemen. Sommigen vragen zich ook hardop af of het huidige personeelsbestand deze taken überhaupt aankan. De nachtinzet in de Breedstraatbuurt betekent automatisch dat de inzet in andere gebieden wordt teruggeschroefd. Mede om die reden zou inmiddels minder ingezet worden op preventie, algemene surveillance en 'wijkgericht werken', zoals ook in de evaluatie van de Breedstraatbuurt te lezen is.¹³ Ook bezuinigingen spelen hierbij een rol. Op het moment van onderzoek is dan ook moeilijk te zeggen in hoeverre de ambities van THOR te rijmen vallen met de beperkte capaciteit. Dit is afhankelijk van politieke besluitvorming.

3.4 Stadtoezicht, Eindhoven

Ontstaan

Tot 2006 kende de gemeente Eindhoven een afdeling Parkeerpolitie (BOA's) en een afdeling Stadswacht (melkertbanen belast met algemeen toezicht). Beide afdelingen waren bij verschillende diensten binnen de gemeente ondergebracht en werden verschillend door de politie aangestuurd. De parkeercontroleurs hadden een andere taakstelling, meer bevoegdheden en een zwaardere

13 Bureau Berenschot (2013). *Evaluatie 'Aanpak harddrugsoverlast Breedstraatbuurt (en omgeving)'*.

uitrusting, zoals handboeien en een wapenstok. Mede door de ontwikkelingen in de politieorganisatie ontstond in Eindhoven druk op de gemeente om toezicht zelf ter hand te nemen. Uit het coalitieakkoord voor de periode 2006-2010: 'Onze stad heeft groeiende behoefte aan algemeen toezicht in wijken, buurten en op hotspots, niet in de laatste plaats omdat de politie zich, gelet op de landelijke kerntakendiscussie, voor een deel terugtrekt uit haar toezicht-taken.'¹⁴ In 2006 is daarom de huidige dienst Stadstoezicht opgericht door het samenvoegen van de twee afdelingen Parkeerpolitie en Stadswacht. Ook in Eindhoven kenmerkte het begin zich door een zoektocht naar een eigen identiteit en het bestrijden van het negatieve imago dat het werk van stadswachten nog veelal aankleefde. Mede daarom werd afstand gedaan van de benaming 'Stadswacht' en gekozen voor de titel 'Stadstoezicht'. De samenwerking met de politie had geen prioriteit. Niet omdat het nieuwe Stadstoezicht die samenwerking niet wilde, maar omdat in eerste instantie de ontwikkeling van 'een eigen identiteit' centraal stond.

Inbedding toezicht & handhaving

Stadstoezicht Eindhoven maakt onderdeel uit van de sector Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). Daarnaast zijn met name twee andere gemeentelijke afdelingen van belang: de strategische afdeling Veiligheid en de sector Gebiedsontwikkeling (GBO). Vanuit de sector Veiligheid wordt een Meerjarenbeleidskader *Integrale Veiligheid* opgesteld. Dit kader wordt eveneens geagendeerd in de driehoek en het college. Besluitvorming vindt plaats in de raad. Uit dit beleidskader vloeit een jaarlijks of tweejaarlijks *Actieplan* voort, waarin geprioriteerde onderwerpen nader beschreven worden. Zowel politie als gemeentelijk toezicht & handhaving maakt vervolgens een toezicht- en handhavingsplan waarin inzet op basis van het *Actieplan* wordt aangegeven. Ten slotte vindt onder regie van de gemeente maandelijks een Veiligheidsoverleg plaats op basis van de door de gemeentelijke afdeling Intelligence (onderdeel van de sector Veiligheid) aangeleverde cijfers. Naar aanleiding hiervan worden specifieke operationele inzetkaarten gemaakt voor BOA's op straat.

14 Eindhoven (2006). *Coalitieakkoord 2006-2010: Eindhoven Eén. Slagvaardig op weg naar een sociaal, sterk en betrokken Eindhoven.*

Opbouw organisatie en functies

Stadstoezicht Eindhoven omvat 70 fte, waarvan de meerderheid als BOA optreedt. Het verschil in functie is – zoals binnen meerdere gemeenten het geval is – een verschil tussen de ‘toezichhouders-sec’, bijvoorbeeld preventie- of servicemedewerkers, en de ‘toezichhouders-boa’.¹⁵ Het streven is evenwel om uiteindelijk alle medewerkers het BOA-certificaat te laten halen. Stadstoezicht staat onder leiding van twee afdelingshoofden (voor personeel en organisatie, respectievelijk strategie en inhoud) met onder hun verantwoordelijkheid een aantal coördinatoren en operationeel coördinatoren. Ten tijde van dit onderzoek bestond de afdeling Stadstoezicht en Complex Toezicht uit de volgende teams: het team Burgerparticipatie (Integrale wijkhandhaving), het team Fiscaal Handhaven (parkeertoezicht), de camerapost en meldingen, het team Actieplannen Veiligheid, het team Bijzondere Taken en het team Complex Toezicht. Het team Actieplannen Veiligheid kan gezien worden als een uitvoerende afdeling van de strategische afdeling Veiligheid van de gemeente Eindhoven. Men houdt zich daar bezig met bijvoorbeeld preventie van woninginbraken, veilig uitgaan of jeugdproblematiek. Het team Bijzondere Taken behelst het fietsendepot, het loket gevonden voorwerpen en het taxitoezicht. Het team Complex Toezicht is het onderdeel dat betrokken is op woningtoezicht.

Enkele recente beleidsontwikkelingen: inzet veiligheid en buurtparticipatie

Ook Stadstoezicht Eindhoven lijkt zich nadrukkelijker te positioneren in het ‘veiligheidsdomein’. Dit is te herleiden tot het Eindhovense coalitieakkoord 2006-2010, waarin het verder terugdringen van overlast in de stad een van de aandachtspunten is.¹⁶ Ook in het Beleidskader *integrale veiligheid* 2012-2013 wordt meer aandacht besteed aan de aanpak van onveiligheid: ‘Eindhoven is op dit moment nog niet de veilige stad die we willen zijn.’ Voor de periode 2010-2013 is een ‘forse veiligheidsvergroting’ het doel, zowel wat betreft de objectieve veiligheid als ten aanzien van subjectieve veiligheidsbeleving.¹⁷ Hoewel de exacte invulling van de rol van de gemeente, en meer in het bijzonder van

15 Gemeente Eindhoven (2006). *Stadstoezicht Eindhoven. Hét gezicht van Eindhoven in het publieke domein. Uitwerking Eindhoven Eén, onderdeel Stadstoezicht.*

16 Eindhoven (2006). *Coalitieakkoord 2006-2010: Eindhoven Eén. Slagvaardig op weg naar een sociaal, sterk en betrokken Eindhoven.*

17 Gemeente Eindhoven (2009). *Beleidskader Integrale Veiligheid 2010-2013.*

Stadstoezicht, niet duidelijk benoemd wordt, wordt wel duidelijk dat bij ieder van de gestelde prioriteiten de gemeente nadrukkelijk een rol zal spelen.

Ten tijde van het onderzoek werd Stadstoezicht gericht gestuurd op basis van prioriteiten in de veiligheidsagenda. Ook speelde het gebruik van informatieanalyses een belangrijke rol. Zo is in samenspraak met Stadstoezicht en de gemeente een ICT-toepassing ontwikkeld waarop snel en overzichtelijk is te zien waar bijvoorbeeld veel woninginbraken plaatsvinden in een bepaalde periode. Deze informatie vormt samen met ‘zachte informatie’ van de wijkcoördinatoren de input voor de inzetkaarten van de medewerkers van het team Actieplannen Veiligheid. De thematiek van die inzet loopt breed uiteen. Dat gaat van voorlichting met betrekking tot overvalpreventie aan ondernemers in de binnenstad tot surveilleren op auto-inbraken, jeugdoverlast of fietsdiefstal. Daarnaast staat de samenwerking met de politie duidelijker op de agenda. Het streven naar een ‘eigen identiteit’ door Stadstoezicht Eindhoven had die samenwerking namelijk geen goed gedaan (zie hiervoor ook hoofdstuk 8). Een belangrijk middel om de samenwerking te verbeteren is een convenant waarin concrete taken en verantwoordelijkheden van gemeente, politie en OM omschreven worden.

Ten slotte, los van de taken in het ‘veiligheidsdomein’ en het zoeken naar meer samenwerking met de politie, is de inrichting van burgerparticipatie een opmerkelijke beleidsontwikkeling. Hierbij worden toezichthouders en handhavers actief gestuurd op basis van suggesties van wijkbewoners. Op deze ontwikkeling gaan we in hoofdstuk 6 dieper in.

3.5 Stadstoezicht, Tilburg

Ontstaan

Stadstoezicht Tilburg bestaat sinds 2006. Ook de gemeente Tilburg had daarvoor onbevoegde toezichthouders die vanuit een werkgelegenheidsproject (de Diamantgroep) met algemeen toezicht belast waren. Deze eerste stadswachten werden in Tilburg vooral preventief ingezet. Los daarvan had (en heeft) Tilburg zijn eigen parkeercontroleurs (nu in een aparte dienst Parkeertoezicht). De onbevoegde toezichthouders bleken op den duur niet tegemoet te kunnen komen aan de eisen die door burgers, bestuur en samenwerkingspartners aan professioneel toezicht gesteld werden.¹⁸ Ook in Tilburg wordt daarnaast

18 Gemeente Tilburg (2012). *Colleged advies Doorontwikkeling professionalisering Stadstoezicht*.

gesproken van een toegenomen roep om meer toezicht op de overtreding van APV-feiten en een zich op de kerntaken terugtrekkende politie. Daarom gaf het Tilburgse bestuur in 2006 opdracht te investeren in een 'professionele organisatie van toezichthouders met zichtbaar resultaat op straat en een afname van overlastgevendende situaties en andere ergernissen'.¹⁹ Daartoe werd Stadstoezicht een gemeentelijke organisatie en werd het losgekoppeld van leerwerkbedrijf de Diamantgroep. Bovendien investeerde Stadstoezicht in het personeel door extra medewerkers van de Tilburgse sociale werkvoorziening over te laten komen, nieuwe medewerkers met een BOA-bevoegdheid aan te trekken en een deel van de oude medewerkers om te scholen.

Inbedding toezicht & handhaving

Stadstoezicht Tilburg is onderdeel van de brede gemeentelijke afdeling Veiligheid en Wijken (V&W). Het Tilburgse veiligheidsbeleid dat daaraan ten grondslag ligt, is gemodelleerd langs drie pijlers: criminaliteit of overlast, zo is de gedachte, is een resultante van personen, gelegenheid en het toezicht daarop. De inrichting van de afdeling Veiligheid en Wijken is door deze drie pijlers geïnspireerd en valt uiteen in een persoonsgerichte, een gebiedsgerichte en een delictgerichte aanpak. Het cluster Toezicht en Handhaving vertegenwoordigt de delictgerichte aanpak. Stadstoezicht Tilburg valt onder dit cluster. Relevant beleid wordt gemaakt binnen de afdeling Beleid en Strategie van V&W. Wat betreft gemeentelijk toezicht op milieu- en verkeersovertredingen (voor zover dat uitgevoerd wordt door medewerkers Stadstoezicht), wordt in samenspraak met de afdeling V&W ook binnen de primaire afdeling Ruimte relevant beleid gemaakt.

Opbouw organisatie en functies

Stadstoezicht kent geen onderverdeling in afzonderlijke afdelingen. Wel is de leiding over medewerkers verdeeld over twee afdelingshoofden. Deze verdeling is gebaseerd op een geografisch onderscheid: het ene team omvat de gebieden binnen de Tilburgse ringbanen, inclusief de AFAC (Algemene Fiets Afhandel Centrale), cameratoezicht en de Taskforce Tilburg Veilig. Het andere team betreft

¹⁹ Ibid.

alles buiten de ringbanen, inclusief de bedrijventerreinen in de buitengebieden, de administratieve sturing en de planning. De verdeling in twee teams heeft vooral plaatsgevonden vanuit afwegingen van beheersbaarheid, maar in de praktijk bestaat er weinig verschil in de taakstelling van beide teams. De personele omvang op het moment van onderzoek is 54 medewerkers. Van deze medewerkers hebben zeventien de BOA-bevoegdheid en zijn zeventien onbevoegd toezichthouder. Daarnaast levert Stadstoezicht Tilburg zeven medewerkers voor het cameratoezicht (evenals in Rotterdam staat cameratoezicht onder regie van de politie, maar worden de camera's uitgekeken door medewerkers van Stadstoezicht). Op de administratie, planning en het 'backoffice' werken in totaal drie medewerkers. Voorts zijn zes medewerkers gedetacheerd bij de speciale Taskforce Tilburg Veilig. Ook deze zes medewerkers hebben de BOA-bevoegdheid. (Zie hiervoor verder hoofdstuk 9.)

Enkele recente beleidsontwikkelingen: professionalisering en gebiedsgericht werken

In vergelijking met de andere steden die hier onderzocht zijn, spelen in Tilburg professionaliseringsvraagstukken een betrekkelijk grote rol. Sinds de oprichting van een eigen dienst Stadstoezicht in 2006 bestaan er verschillende problemen: een relatief groot aandeel van het personeelsbestand met een geschiedenis in de WSW en ID-regelingen, herhaalde wisselingen van managers en veel koersveranderingen. Het streven om alle zittende medewerkers op te leiden tot het mbo-niveau 3 of 4 leek op het moment van onderzoek dan ook onrealistisch. Oorzaak daarvan was het aandeel toezichthouders waarvan niet met zekerheid gezegd kon worden of het BOA-niveau voor hen haalbaar was. Ten tijde van het onderzoek werd dan ook besloten tot een reorganisatie naar 'Stadstoezicht 3.0' om stapsgewijs te komen tot een organisatie die wel kan voldoen aan de eisen, inclusief een assessment van het personeel om te bezien welke personeelsleden geschikt zouden zijn voor een functie binnen de nieuwe organisatie.²⁰

Naast deze uitdagingen op het gebied van professionalisering zijn er andere ontwikkelingen in het Tilburgse veiligheidsbeleid met een invloed op Stadstoezicht. In het afdelingsplan uit 2012²¹ en de *Kadernota Veiligheid* voor de periode 2012 tot 2015²² wordt bijvoorbeeld voor toezichthouders en handhavers in Til-

20 Ibid.

21 Gemeente Tilburg (2012). *Definitief afdelingsplan Afdeling Veiligheid en Wijken*.

22 Gemeente Tilburg (2011). *Kadernota Veiligheid. Samen voor meer veiligheid*.

burg een rol voorzien in de bestrijding van jeugdcriminaliteit en in de uitvoering van gerichte gebiedscontroles in samenwerking met politie en burgers. Door meer toezicht van BOA's moet de overlast op straat worden teruggebracht. Ook zou Stadstoezicht een rol kunnen gaan spelen met betrekking tot burgerparticipatie. In het *Collegeadvies Doorontwikkeling professionalisering Stadstoezicht* wordt deze koers bevestigd. Voor de nabije toekomst lijken de beleidsmakers rondom Stadstoezicht dus meer in te willen zetten op gebiedsgebonden toezicht: vaste handhavers die hun wijk en de (keten)partners die daar optreden, kennen, waardoor men beter in staat is in te spelen op 'die zaken waaraan de meeste behoefte is'.²³ Onderdeel van de voorgenomen reorganisatie is een intensivering van samenwerking en afstemming met andere partijen in het veiligheids- en leefbaarheidsdomein: 'Op dit moment is sprake van "los toezicht" van allerhande aard: stads, publiek, privaat, politie, buurtpreventie.'²⁴ Deze soorten toezicht zouden meer aan elkaar verbonden moeten worden. Het ideale Stadsstoezicht moet een 'professionele en volwaardige partner zijn voor de burgers in de wijken, de partnerorganisaties zoals de politie, en de collega's van de gemeente Tilburg'.²⁵

3.6 Bureau Toezicht, Nijmegen

Ontstaan

In Nijmegen was vanaf eind jaren tachtig tot halverwege jaren negentig een aantal (onbevoegde) stadswachten via een Melkert-regeling in dienst. Deze functionarissen waren aanvankelijk ondergebracht bij de politie. Met het samengaan van de verschillende diensten konden toezichthouders zonder bevoegdheden gaandeweg worden afgevoerd, dan wel worden opgeleid tot toezichthouders die zich met handhaving rond parkeren, milieu en APV-feiten zouden bezighouden. Hiermee was Nijmegen voor Nederlandse begrippen tamelijk vroeg.

In Nijmegen vormt de politiek een belangrijke drijvende kracht achter de opkomst en institutionalisering van Bureau Toezicht. De 'roep om blauw op straat' vormde daarbij een belangrijke prikkel voor het integreren van verschil-

23 Gemeente Tilburg (2012). *Collegeadvies Doorontwikkeling professionalisering Stadstoezicht*.

24 Ibid.

25 Ibid.

lende toezichtdiensten en het herzien van hun taakstelling. Ook het proces van vervanging van onbevoegde toezichthouders door BOA's kwam vooral voort uit de politieke aandacht voor dit onderwerp. Daarnaast speelde ook in Nijmegen het capaciteitsvraagstuk bij de politie een rol: sommige zaken werden steeds minder gezien als een taak voor de politie. Dat speelde niet alleen ten aanzien van parkeer- en milieutoezicht, maar ook bij thema's in de sociale veiligheid, zoals toezicht op jongerenoverlast.

Inbedding toezicht & handhaving

Bureau Toezicht is als uitvoerende dienst hiërarchisch ('in de lijn') ondergebracht bij de afdeling Mobiliteit, voortkomend uit de taakstelling op het gebied van parkeerhandhaving. Voor de inhoudelijke sturing zijn de volgende beleidsprogramma's van belang: de programma's Veiligheid, Openbare Ruimte en Mobiliteit, en in mindere mate het programma Economie. Beleid dat relevant is voor het werk van toezichthouders en handhavers wordt vanuit deze programma's gemaakt. Ieder programma is gekoppeld aan een portefeuillehouder in het college van burgemeester en wethouders. Voor het programma Veiligheid is de portefeuillehouder de Nijmeegse burgemeester. Omdat verschillende portefeuillehouders betrokken zijn bij thema's rondom handhaving en vergunningverlening, is een bestuurlijk team ingericht. Dit team dient vooral ter reflectie op belangrijke en complexe issues die toezicht & handhaving aangaan, alvorens daar besluiten over worden genomen in het college. Afhankelijk van de vragen die spelen, schuiven verschillende portefeuillehouders in dit overleg aan. Daarnaast is het wijkmanagement van belang bij het mede bepalen van prioriteiten van Bureau Toezicht op wijkniveau.

Opbouw organisatie en functies

Bureau Toezicht bestaat uit ongeveer 60 medewerkers, verdeeld over drie teams: team Centrum (met circa 22 medewerkers), team Wijken (32 medewerkers) en team Straatcoaches (zes medewerkers). Daarnaast heeft Bureau Toezicht nog ongeveer 6 fte flexibele inzet. Bijzonder onderdeel van het team Wijken zijn de 'Veiliger Wijk Teams': voor drie Nijmeegse aandachtswijken is een aantal toezichthouders ingeroosterd voor extra intensieve, gebiedsgebonden inzet in samenwerking met de politie. In de praktijk wordt ongeveer 60 procent van de totale capaciteit aan parkeerhandhaving besteed, maar medewerkers zijn inte-

grale handhavers en worden geacht meerdere taken tegelijkertijd te verrichten. De sturing van Bureau Toezicht vindt plaats door een afdelingshoofd en drie teamleiders voor ieder van de verschillende teams. Verreweg de meeste werknemers zijn integraal toezichthouder (48 fte). Daarnaast zijn twee 'senior toezichthouders' verantwoordelijk voor ondersteunende sturing van de diverse Veiligere Wijk Teams. Ook hebben vijf medewerkers uit het centrumteam de functie van 'netwerker'. Deze medewerkers hebben een aanvullende, gebiedsgebonden verantwoordelijkheid voor een klein deel van het centrum. Ten slotte zijn vijf medewerkers specifiek opgeleid als milieutoezichthouders. Op een enkeling na (een aantal leden van het team Straatcoaches en vier ingehuurd werknemers voor fiscale parkeerhandhaving) is iedere medewerker BOA-bevoegd.

Enkele recente beleidsontwikkelingen: gastheerschap of handhaving?

In het recente beleid van Bureau Toezicht vallen twee patronen op. Een eerste is de inzet van integrale toezichthouders. Nijmeegse toezichthouders hebben een 'integrale taakstelling' en gaan nooit voor één taak de straat op. Een tweede opvallende ontwikkeling in inzet en profiel is het streven meer 'aan de voorkant te komen'. Contact leggen met bewoners en het geven van voorlichting als tegenhanger van het reageren op meldingen, zijn in de loop van de jaren belangrijker geworden. Volgens sommigen zijn de Nijmeegse toezichthouders en handhavers steeds meer 'gastheer'. Ook het werken met netwerkers in het centrum ligt in de lijn van die filosofie: functionarissen die als vast aanspreekpunt kunnen fungeren, voorlichting geven en overtredingen kunnen voorkomen, en maar zelden reactief optreden. Zowel de ontwikkeling naar integraal toezicht als de taakinvulling in termen van gastheerschap wordt in verband gebracht met een oriëntatie op de Nijmeegse burger. Enerzijds is het niet uit te leggen aan burgers dat een toezichthouder alleen met parkeren bezig is en andere overtredingen links laat liggen, anderzijds zouden minder bonnen en meer preventie ook effectiever zijn: het uitleggen van de aanpak en het informeren naar wat er leeft onder burgers en ondernemers zouden beter werken. Daarom wordt steeds meer ingezet op communicatieve vaardigheden en op houding en gedrag van medewerkers van Bureau Toezicht: op de ontwikkeling van de vaardigheden van 'gastheer'. Dat komt tot uitdrukking in de gemeentebrede beleidswijziging naar 'minder regels, meer gemak', waarmee een afname van de regeldruk in de openbare ruimte wordt nagestreefd.

Toch lijkt het niet voor iedere medewerker eenvoudig om een dergelijke benadering te combineren met het handhaven van regels. Sommigen zijn minder gecharmeerd van de toegenomen inzet op preventie en gastheerschap. Het is daarom prematuur om te stellen dat Bureau Toezicht in zijn takenpakket volledig opschuift naar een ‘zachtere’ benadering en meer aandacht voor contact met de burgers. Verschillende leidinggevendenden en beleidsmedewerkers zijn nog altijd van mening dat Bureau Toezicht vooral van de handhaving zou moeten zijn. Mede om die reden verwachten sommigen dat de parkeercontroleurs opnieuw zullen worden ingevoerd: zij maken een aparte handhavende, repressieve dienst eenvoudiger. Daarmee kan het ‘integrale toezicht’ voor andere gebieden in stand worden gehouden. Bovendien, zo stelt een beleidsmaker, is met het verder terugtrekken van de politie ‘een tegenbeweging van de burgemeester’ te verwachten, ‘die daar zijn clubje veiligheidsmensen een zwaardere rol in gaat geven’. Het is de vraag of die rol nog past bij die van gastheer/gastvrouw.

3.7 Slot

In de voorgaande bespreking blijkt dat ieder van de zes onderzochte gemeentelijke toezicht & handhavingsdiensten de laatste circa tien jaar veel ontwikkelingen heeft doorgemaakt. De belangrijkste daarvan is de professionalisering en profilering van medewerkers. Gemeenten zijn de taak van toezicht en handhaving in de openbare ruimte steeds serieuzer gaan nemen. In veel gevallen is dit niet zonder slag of stoot gegaan. In een aantal steden waren er kritische rapporten en/of bestuurlijke ingrepen nodig om de diensten toezicht & handhaving te herijken of op de ‘goede weg’ te krijgen. De meest uitgesproken voorbeelden daarvan zijn Den Haag, Tilburg en Rotterdam, maar ook in andere steden blijkt het professionaliseringsvraagstuk een blijvende kwestie (zie ook hoofdstuk 7). Desalniettemin heeft de aandacht voor professioneel toezicht & handhaving erin geresulteerd dat opleidingstrajecten serieus genomen worden, taakomschrijvingen in veel gevallen strakker omschreven zijn en er sprake is van verdere specialisatie. Tegelijkertijd betekent dit dat de verdere positionering en profilering van de gemeentelijke diensten een constant zoek- en veranderproces is. Bij de bespreking van de recente beleidsontwikkelingen bleek dan ook dat de verschillende steden daar andere keuzes in maken. Sommige stellen zich voor wat betreft het takenpakket wat bescheidener op, zoals Rotterdam, Den Haag en Tilburg. Andere diensten kiezen er juist voor ambitieuzere taken op te pakken,

zoals in Utrecht, maar ook in Eindhoven. Ook blijkt dat in een aantal steden het 'wijkgebonden' toezicht en het toezicht op basis van 'gastheerschap' aan populariteit winnen. Opnieuw geldt dat voor Eindhoven, maar ook de diensten in Rotterdam, Nijmegen en Tilburg zijn daar actief mee bezig. Ten slotte blijken in een aantal steden de samenwerking en de afstemming met de politie urgente kwesties. De ontwikkeling van een convenant in Eindhoven is daar een voorbeeld van, evenals de operationele sturing in Den Haag en de ketenafspraken in Rotterdam. Op samenwerking en afstemming met de politie komen we uitvoerig terug in de hoofdstukken 8, 9, 10 en 11.

Gemeentelijke afstemmings- en sturingsproblemen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan verschillende problemen rondom afstemming en sturing binnen de gemeentelijke organisaties. De diensten toezicht & handhaving zijn relatief jonge organisaties die de laatste tien jaren sterk zijn gegroeid en in sommige gevallen uiteenlopende taken op zich nemen. Mede om die redenen proberen verschillende leidinggevend²⁶ vat te krijgen op de (prioriteiten van de) diensten toezicht & handhaving en deze een heldere en vaste positie te geven binnen het gemeentelijke beleid. Er kan een bureau-politieke strijd ontstaan over de sturing van de toezichtorganisatie en de inzet van het personeel. Menige dienst heeft met reorganisaties te maken gehad, waardoor ook de betrekkingen met het centrale management weer veranderen. We beogen in dit hoofdstuk een beeld te geven van binnengemeentelijke afstemmingsproblemen. Aldus krijgen we niet alleen inzicht in de complexiteit van de gemeentelijke organisatie, maar ook in de uiteenlopende partijen die de prioriteitstelling van toezicht & handhaving mede willen bepalen.

Hieronder worden eerst drie problemen van afstemming en sturing op het niveau van het beleid besproken: de rechtstreekse en wisselende bemoeienis door de politiek, de fricties tussen de afdeling Veiligheid (of OVV of verwante termen voor dergelijke diensten) en de teamleiders van de uitvoerende toezicht & handhavingsorganisaties en de versnippering van het handhavingsbeleid vanwege uiteenlopende aanpakken in de stadsdelen (§4.2). Vervolgens bespreken we de afstemming op uitvoerend niveau en zoomen daarbij nader in op enkele knelpunten rond samenwerking met onder andere wijkmanagers en gebiedsmanagers (§4.3). In de slotparagraaf worden deze afstemmingsproblemen tegen de achtergrond van het ontstaan en het nog kortstondige functioneren van de toezicht & handhavingsorganisaties binnen de gemeentelijke dynamiek geplaatst.

26 Onder leidinggevend²⁶ vallen bijvoorbeeld programmamanagers en beleidsmedewerkers van verschillende afdelingen (Veiligheid/OOV, Mobiliteit of bijvoorbeeld Openbare Ruimte) en van de diensten toezicht & handhaving zelf.

4.2 Afstemmingsproblemen: politiek en beleidsprogrammering

De diensten toezicht & handhaving hebben te maken met verschillende managementafdelingen, stuurgroepen en andere ‘partners’. Verschillende steden beschikken over een ‘Stuurgroep Veilig’. In Rotterdam bijvoorbeeld hebben daarin de burgemeester, de politie, het OM en de betrokken wethouders zitting. Nijmegen heeft een bestuurlijk overlegorgaan Bestuurlijk Team Handhaving en Vergunningverlening (BTHV), waarin drie wethouders en de burgemeester zitting hebben. In de meeste steden is echter weinig bemoeienis vanuit de bestuurlijke gremia met de dienst toezicht & handhaving; vooral de leidinggevende ambtenaren zetten hun stempel op de dienst.

Er bestaan diverse ambtelijke overleggen over de inzet van toezichthouders en handhavers. In Eindhoven zijn daarbij betrokken de coördinator veiligheidsthema’s van Stadstoezicht, beleidsmakers van de Intelligenceafdeling van de strategische afdeling Veiligheid, de politie en een afgevaardigde van GBO (Gebiedsontwikkeling). In Nijmegen hebben programmamanagers van de drie programma’s Mobiliteit, Veiligheid en Openbare Ruimte in een stuurgroep als opdrachtgevers overleg met het hoofd van Bureau Toezicht over de taken van toezichthouders en handhavers. In Utrecht is een aantal keer per jaar overleg tussen de veiligheidsorganisatie en de leiding van THOR over ‘lopende zaken’. Bovendien is in Utrecht het (opstellen van het) jaarlijkse handhavingsprogramma ervoor bedoeld om zaken rondom toezicht & handhaving af te stemmen. Daarnaast zijn er centraal ‘regiegroepen’, waarin het bijvoorbeeld gaat over auto- en woninginbraken.

In steden met deelgemeenten of stadsdelen vinden overleg en afstemming veel plaats op dit decentrale niveau. In bijvoorbeeld Rotterdam en Den Haag zijn decentrale stuurgroepen Veilig en handhavingsoverleggen ingericht. In de decentrale stuurgroepen bespreken – onder voorzitterschap van de gebiedsmanager (Rotterdam) of de stadsdeelvoorzitter (Den Haag) – verschillende partijen veiligheids- en leefbaarheidsissues op ‘tactisch en strategisch niveau’. Stadstoezicht Rotterdam zit zelf niet in de stuurgroepen Veilig, maar wel in de handhavingsoverleggen. In Den Haag neemt L&T aan beide overleggen deel. Ook in andere steden is er decentraal beleidsmatig overleg over inzet van toezichthouders en handhavers. In Nijmegen bestaat overleg tussen teamchefs van Bureau Toezicht, wijkteamchefs van de politie, wijkagenten en wijkmanagement. Een dergelijk overleg (het ‘afstemmingsoverleg veiligheid’) vindt in de Nijmeegse gebiedsdelen iedere vier weken plaats. In Utrecht heeft THOR overleg met de decentrale gebiedsmanagers veiligheid over wat er speelt in de verschillende wijken en hoe daarop ingespeeld kan worden.

Er doet zich een aantal problemen en fricties voor rond afstemming en sturing van de diensten toezicht & handhaving. Die doen zich vooral voor op het niveau van beleidsprogrammering. Voordat we daarop ingaan, bespreken we eerst enkele afstemmings- en sturingsproblemen ten gevolge van de rechtstreekse bemoeienis door politieke bestuurders.

4.2.1 Toezicht & handhaving als politiek ‘object’

In een aantal van de onderzochte steden bemoeit de politiek zich actief met toezicht & handhaving. Dat is vanzelfsprekend: het is de taak van de lokale politiek om actief betrokken te zijn op de koers en de inzet van gemeentelijk toezicht & handhaving. Toch staat toezicht & handhaving maar mondjesmaat structureel op de politieke agenda. Politieke bemoeienis beperkte zich over het algemeen tot de overgang van de Melkert-fase naar een professionele dienst toezicht & handhaving. Voor alle steden in dit onderzoek geldt dat de gemeenteraden zich op dat moment actief bezighielden met opdracht en positionering van de diensten. In de meeste steden houdt daar de structurele politieke bemoeienis echter op. Slechts in Utrecht, Nijmegen en Den Haag werd er in dit onderzoek regelmatig gesproken over actieve politieke bemoeienis, zij het dat die bemoeienis zich vaak beperkt tot bepaalde fasen van beleidsverandering. Die politieke invloed lijkt een nogal wisselvallig karakter te hebben, afhankelijk van de politieke voorkeuren en wensen van de bestuurders.

In Nijmegen werd er bijvoorbeeld op gewezen dat de Nijmeegse politiek de oriëntatie van Bureau Toezicht heeft bepaald. Deze invloed manifesteerde zich al tijdens het ontstaan van Bureau Toezicht, toen een wethouder een uitgesproken visie vertolkte op de positionering van toezichthouders en handhavers in het publieke domein. Ook nu nog is in het dagelijkse werk goed te merken dat opeenvolgende wethouders en burgemeesters andere opvattingen huldigden over de positie van Bureau Toezicht op de beleidsterreinen openbare ruimte en openbare orde en veiligheid.

De invloed van de Nijmeegse politiek kwam onder meer tot uitdrukking in de discussie over uitrusting en begrenzing van bevoegdheden van toezichthouders en handhavers. Ook in de strategische invulling van het takenpakket doet de Nijmeegse politiek zich gelden. Een leidinggevende stelt bijvoorbeeld dat de huidige wethouder voor openbare ruimte en wijken een heel andere benadering heeft dan de voormalige wethouder of de huidige wethouder voor mobiliteit. Deze wethouder vindt het belangrijker dat medewerkers van Bureau Toe-

zicht zich als ‘gastheer en gastvrouw’ manifesteren en niet zozeer als handhaver:

‘Terwijl een wethouder van mobiliteit zegt: “Jullie moeten gewoon handhaven.” En de burgemeester zegt: “We hebben hier regels en wetten en je moet gewoon handhaven.” In die zin is het wel afhankelijk van het college.’

Deze wisselende politieke visies hebben hun weerslag op de beleidspraktijk. Een Nijmeegse teamleider meent bijvoorbeeld dat de diversiteit in de (politieke) sturing het werk van de Nijmeegse toezichthouders en handhavers soms aardig ingewikkeld kan maken. Zo komt het voor dat in een en hetzelfde geval volgens de ene wethouder gehandhaafd moet worden, terwijl de andere wethouder er een andere mening op na houdt. Maar ook in de meer dagelijkse prioritering doen uiteenlopende politieke visies zich gelden, bijvoorbeeld in een discussie over de vraag hoe op meldingen gereageerd moet worden. Een leidinggevende van Bureau Toezicht:

‘Een [wethouder] van openbare ruimte zegt van: “Neem die meldingen serieus.” [De wethouder] van mobiliteit zal zeggen: “Gewoon niet naartoe gaan.” We moeten uitdragen dat mensen dat zelf kunnen oplossen. Moet je vooral daar neerleggen. Heeft geen prioriteit. Dat zijn moeilijke discussies. Maar het zijn wel politieke discussies.’

Iets vergelijkbaars geldt voor de invloed van de Nijmeegse burgemeester. Sommigen stellen dat de vorige burgemeester een duidelijk stempel op het werk van de medewerkers van Bureau Toezicht drukte. Bijvoorbeeld in het besluit in Nijmegen straatcoaches aan te stellen. Een teamleider:

‘Bij de vorige burgemeester was dat heel sterk (...): “Mijn speerpunt is veiligheid. En of het nou subjectieve of objectieve veiligheid betreft, maakt me niet uit. Maar dat is mijn speerpunt.” Daarom zijn die straatcoaches gekomen. Dat had je ook anders kunnen regelen, denk ik. En dan zie je een verschuiving of er komt extra budget. En dan zie je dat er door de portefeuillehouder het hele jaar door op wordt gefocust.’

Dit kan in sommige gevallen zelfs betekenen dat ook de vertegenwoordigers van de toezicht & handhavingsorganisaties zelf moeten ‘lobbyen’ bij de politiek.

Bijvoorbeeld omdat ze vinden dat een wethouder een verkeerd beeld heeft van waar het om draait in toezicht & handhaving. Een Haagse medewerker van L&T vertelt daarover:

‘We hebben met veel wisselingen te maken gehad op dit dossier, hier bij Stadsbeheer, bij L&T en ook met een andere wethouder. Deze wethouder vindt bonnen heel belangrijk, we hebben hem ook meegenomen, bezoekers laten aanspreken, ondernemers. En zo los je in een half-uurtje van alles op, ligt die straat er weer netjes bij. Kwam hij terug, vond hij dat heel nuttig werk, heeft hij dat ook gezien. Dus op die manier proberen we hem steeds mee te nemen. Het gaat niet alleen om die bonnetjes.’

Een Haagse politiemedewerker meent dat dit het werk niet makkelijker maakt voor de Haagse L&T-organisatie. De politieorganisatie, zo meent hij, is ‘veel minder afhankelijk van hoe een politiek naar ons kijkt’, waar bij de gemeentelijke organisatie ‘alles op een goudschaaltje [moet] worden gewogen’. De politieke bemoeienis is op zichzelf dus niet onwenselijk, zo lijkt de gedachte, maar wel het gebrek aan consistentie en de verschillende politieke visies die wisselende lokale politici vertolken.

Ook in Utrecht had de politiek invloed. Voor de reorganisatie van toezicht & handhaving was bijvoorbeeld een speciale raadsvergadering belegd. Er worden met regelmaat raadsvragen gesteld over toezicht & handhaving, om de simpele reden dat medewerkers soms raadsleden kennen en dat sommige onderdelen politiek ‘interessanter’ worden gevonden; ‘en dan moet je op komen draven’, zo zegt een leidinggevende. Ook de overgang van stichting naar gemeente was een nadrukkelijk politiek besluit.

Hierna bespreken we twee afstemmingsproblemen op het niveau van beleidsprogrammering: de fricties tussen leidinggevend en de uitvoering, en de versnippering van het handhavingsbeleid.

4.2.2 Fricities tussen ambtelijk leidinggevend en de uitvoering

Een verwant probleem dat in sommige steden wordt genoemd, heeft betrekking op de spanning tussen het beleid dat centraal wordt gemaakt en de operationele keuzes die door teamleiders gemaakt worden.

In Utrecht is een belangrijke opdrachtgever van THOR de gemeentelijke veiligheidsorganisatie: zij bepaalde voorheen voor 75 procent waar THOR op ingezet wordt. Echter, door de organisatie in decentrale gebiedsteams ontstaat soms spanning tussen de koers vanuit de afdeling Veiligheid en de keuzes van gebiedsmanagers veiligheid en van teamleiders bij THOR. Een medewerker vertelt dat veel meldingen in zijn gebiedsdeel betrekking hadden op 'schoon' en dat hij daarom de inzet verschoven had naar 40 procent op handhaving van 'schoon', zoals illegaal afval, hondenpoep en zwerfafval. Omdat de opdrachtgever Veilig desalniettemin zei: 'Ik betaal voor 75 procent inzet op veiligheid, dat wil ik terugzien', moesten de ambities op het gebied van 'schoon' worden bijgesteld; aan sommige overlastcategorieën kon niet langer aandacht worden geschonken.

Volgens sommigen ontbreekt het centrale leidinggevend in deze zin wel eens aan voldoende notie van wat er decentraal speelt. Een uitvoerend medewerker:

'Er wordt in samenspraak bekeken waar de mensen op worden ingezet. Dus [de medewerkers op wijkniveau] hebben daar wel degelijk inspraak op, maar in beperkte mate. Men probeert het altijd wel te concretiseren, dus bijvoorbeeld 80 procent op jongerenoverlast. In de praktijk is dat moeilijk controleerbaar en soms ook moeilijk realiseerbaar. Dat is een ambitie, maar dat strookt nog niet met wat ik zou willen, als ik praat over wat een wijk nodig heeft, wat bewoners nodig hebben en waar ik denk dat toezicht & handhaving een rol zou moeten vervullen. Dan moet daar nog echt wel wat in gebeuren.'

Gedeeltelijk heeft dat te maken met het streven zoals dat op stadsniveau wordt geformuleerd, om bijvoorbeeld jongerenoverlast fors terug te dringen. 'Dus er ligt ook wel een bestuurlijke ambitie die nu in onze nek [hijgt], maar de praktijk is natuurlijk weerbarstig,' zo meent een beleidsmedewerker.

Toch menen anderen dat een dergelijke spanning tussen centraal beleid en keuzes door teamleiders niet of amper voorkomt. Uiteindelijk liggen de prioriteiten op decentraal niveau, zo stelt een leidinggevende: wat speelt in de wijken

komt uiteindelijk ook in het stedelijke integrale handhavingsprogramma terecht. Enkel de speerpunten worden in het handhavingsprogramma centraal bepaald en die worden in conceptvorm voorgelegd aan gebiedsmanagers veiligheid. Vervolgens is er wederhoor over wat teamchefs in de wijk als belangrijkste punten zien op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Voor het samenstellen van dit centraal beleid moet veel naar draagvlak en ondersteuning gezocht worden bij wijkbureaus en wijkveiligheidsmanagers. Zo stelt een beleidsmedewerker over de inzet in de Breedstraatbuurt:

‘Bijvoorbeeld de inzet Breedstraatbuurt, daar zit een hele beleidsgroep omheen, met iemand van de gemeente, iemand van het OM, iemand van de politie en iemand van ons. Om te kijken waar we aan kunnen bijdragen, wat we mogen, wat we kunnen. Het gaat niet allemaal over rozen, maar je weet wel van elkaar wat je kunt vragen en wat het kost. De omzet naar nachtdiensten kost bijvoorbeeld geld en daarin begrijpen we elkaar wel.’

Bovendien rapporteert THOR aan de Veiligheidsorganisatie hoe het budget besteed is. THOR mag binnen het budget eigen prioriteiten leggen, bijvoorbeeld door te besluiten minder op autokraak in te zetten en middelen door te sluizen naar de inzet Breedstraatbuurt.

Ook in andere steden blijkt er spanning te bestaan tussen centraal beleid en uitvoering, hoewel dat zich niet altijd in onenigheid uit, maar vaak neerkomt op een gebrek aan zicht op de uitvoering. In Nijmegen bijvoorbeeld menen sommige ambtelijk leidinggevendenden dat ze te ver afstaan van de uitvoering door Bureau Toezicht. Een leidinggevende: ‘Wij maken in die stuurgroep met drie programmamanagers beleidsafspraken, maar ik vraag me ook altijd af wat er nou in de werkelijkheid gebeurt.’ Het is weinig inzichtelijk wat toezichthouders en handhavers concreet doen, zo stelt hij: ‘Je wil niet weten hoeveel moeite ze hebben gehad om ons inzichtelijk te maken wat ze nou daadwerkelijk doen. Daar zijn plaatjes voorbijgekomen die zo verschillend zijn.’ De bestaande middelen om managementgegevens te genereren bieden daarbij te weinig soelaas, zo stelt hij. Wat hem betreft is een verkleining van het gat tussen beleid en uitvoering van belang. Een streven dat overigens ook nadrukkelijk genoemd wordt in het Nijmeegse beleidskader *Handhaving fysieke leefomgeving* over 2012.²⁷

27 Gemeente Nijmegen (2012). *Handhaving fysieke leefomgeving. Beleidskader 2012-2016*.

4.2.3 Versnippering van het handhavingsbeleid

Een tweede issue dat te maken heeft met afstemming en sturing op beleidsniveau binnen de gemeentelijke organisatie, is de versnippering van het handhavingsbeleid: in sommige steden ontbreekt het aan eenduidig handhavingsbeleid. Dit heeft (opnieuw) vaak te maken met de verdeling in gebiedsteams, stadsdelen of deelgemeenten. Den Haag vormt hier een goed voorbeeld van.

In Den Haag zijn stadsdelen zelf verantwoordelijk voor veiligheidsoverleggen, veiligheidsscans en uitvoeringsoverleggen die daaruit behoren voort te komen. Sommigen menen dat er nogal wat verschil bestaat in de wijze waarop stadsdelen dat doen. Bovendien hangt het succes of het falen sterk af van de persoon van de stadsdeeldirecteur en welke plaats die het handhavingsbeleid geeft in zijn of haar stadsdeel. Als deze minder daarop is georiënteerd, is het lastig het werk van de Haagse toezichthouders en handhavers op de agenda te krijgen. In sommige stadsdelen bestaat geen structurele aandacht voor het handhavingsbeleid. Zeker wat betreft probleemlocaties kunnen problemen niet opgelost worden 'door gewoon een beetje te handhaven', zo stelt een leidinggevende. Een teamleider van het Haagse L&T onderstreept: 'Dat is de uitdaging geweest, om de stadsdelen te laten beseffen dat handhaven een onderdeel is van het creëren van de gewenste situatie.' Ook op andere vlakken is sprake van weinig structureel beleid: L&T moet de handhaving in het geval van bestuursrechtelijke handhaving met verschillende andere afdelingen afstemmen, bijvoorbeeld met de afdeling Milieu en Vergunningen of met de Bestuursdienst. Daardoor ontbreekt het in Den Haag soms aan eenduidig handhavingsbeleid. Daarnaast dient L&T met verschillende stadsdelen overleg te voeren over de uitvoering van handhavingsplannen. Dit leidt tot een grote hoeveelheid overleggen. Een stafmedewerker van L&T:

'Ik zat zo ongeveer bij alle overleggen, maar ik had iets van 300 contactpersonen. Als ik met de uitvoering ging praten, zat ik met allerlei mensen, maar ook als ik naar het beleid ging of naar afspraken maken: identiek.'

Ook is het niet altijd eenvoudig voor L&T om 'handen en voeten' te geven aan het beleid dat door leidinggevenden van de verschillende gemeentelijke afdelingen wordt gemaakt. Zij staan te veel 'op afstand', zo stelt een leidinggevende. Om ambtelijke traagheid en de hoeveelheid overlegmomenten terug te schroeven zijn sommigen er dan ook voorstander van om handhavingsbeleid te ver-

plaatsen van de dienst Stadsbeheer (de diverse stadsdelen) naar de centrale Bestuursdienst. L&T zoekt naar de juiste vorm van sturing en afstemming, zo lijkt het. Zoals een medewerker van L&T zegt:

‘Er is niet een draaiboek van: als je het zo doet, gebeurt er dit. Het is aan de ene kant stads- en buurtafhankelijk, maar aan de andere kant doen we het ook te kort. Wij doen deze vorm van handhaving vijf jaar, maar daar zijn we niet de enige in. De rest van Nederland heeft dezelfde ontwikkeling doorgemaakt.’

Eenzijds lijkt het betrekkelijk korte bestaan de toezicht & handhavingsorganisaties hier parten te spelen. De diensten zoeken nog naar de meest efficiënte manier om handhaving en het beleid daaromtrent te organiseren. Anderzijds zijn dit voor gemeentelijke organisaties geen onbekende problemen: de organisatie van toezicht & handhaving binnen grote, bureaucratische verbanden levert automatisch dit soort problemen op.

4.3 Afstemmingsproblemen in de uitvoering

Ook in de uitvoering hebben de toezicht & handhavingsorganisaties contact met uiteenlopende gemeentelijke afdelingen. Dit gebeurt vaak als onderdeel van een inspanning om wijken of gebiedsdelen in samenspraak leefbaarder en veiliger te maken.

In Eindhoven kent de gemeente bijvoorbeeld de wijkcoördinatoren van de afdeling Gebiedsontwikkeling (GBO). Rotterdam heeft een vergelijkbare functie met deze naam. Andere gemeenten hebben voor dergelijke gemeentefunctionarissen uiteenlopende namen, van wijkregisseurs (Tilburg) tot wijkmanagers (Nijmegen) en gebiedsmanagers (Utrecht). Dergelijke functionarissen houden zich bezig met uiteenlopende veiligheids- en leefbaarheidsissues op wijkniveau, bijvoorbeeld jeugdoverlast of verkeersproblemen, maar ook groenvoorziening of het onderhoud van wegen. Ook met andere instanties op wijkniveau hebben toezichthouders en handhavers soms contact. Dat kan zijn omdat de problemen wijkoverstijgend zijn of de expertise van gemeentelijke diensten te boven gaan. In Eindhoven zijn dat naast de politie andere hulpverleners, zoals de verslavingszorg en het Leger des Heils.

In enkele gevallen bestaat er een apart operationeel wijkoverleg. Utrecht heeft bijvoorbeeld een operationeel, tweewekelijks handhavingsoverleg om ‘meer

kwaliteit en meer slagkracht op het gebied van schoon, heel en veilig in de openbare ruimte' te bereiken.²⁸ Deze handhavingsoverleggen staan onder regie van de 'gebiedsmanagers veiligheid' van de afdeling Veiligheid van de gemeente Utrecht. Naast de gebiedsmanagers veiligheid zitten daarin de wijkteamchef van de politie, vertegenwoordigers van THOR, de gebiedsbeheerder en in sommige gevallen jeugd- en jongerenwerk. De gemeente Den Haag kent operationele overleggen per stadsdeel. De benaming en invulling van deze overleggen verschillen per stadsdeel en waren op het moment van onderzoek in ontwikkeling.

Ook op het niveau van uitvoering doen zich afstemmingsproblemen voor. We bespreken hieronder twee factoren: het ontbreken van regelmatig overleg en contact met partners, en gebrekkige uitwisseling van informatie.

4.3.1 Ontbreken van regelmatig overleg en contact met 'partners'

Zoals uit het bovenstaande mag blijken, bestaan er in de onderzochte steden diverse overlegstructuren rond de uitvoering van toezicht & handhaving. Het daadwerkelijke contact van medewerkers toezicht & handhaving met partijen op deelgemeentelijk of wijkniveau verschilt echter sterk per stad en ook binnen steden zijn grote verschillen aan te treffen.

Op sommige plaatsen is het contact tussen medewerkers toezicht & handhaving en netwerkpartners goed. Zo is in Eindhoven de indruk dat op uitvoeringsniveau de 'lijntjes kort zijn': de verantwoordelijken binnen een bepaald gebied weten elkaar doorgaans snel te vinden.

Veel is afhankelijk van persoonlijk contact tussen medewerkers van Stadstoezicht en andere partijen. Dit is ook in Tilburg het geval. Sommigen zoeken het contact met bijvoorbeeld wijkmanagers op eigen initiatief op. Een BOA vertelt dat hij sinds kort bewonersavonden bezoekt om tekst en uitleg te geven over de problemen met en de aanpak van illegaal geplaatst vuilnis. Dezelfde BOA vindt dat daar verder geen formele afspraken voor nodig zijn: 'Gewoon hupakee beginnen. Geen plan nodig, gewoon doen, zorgen dat afspraken nagekomen worden.'

Echter, die betrokkenheid is in andere delen van Tilburg een stuk minder. Een ambtenaar over een BOA in de wijk waar hij werkzaam is:

28 Gemeente Utrecht (2009). *Korte lijnen, snelle acties. Evaluatie Handhavingsmodel Utrecht.*

‘Het is niet zo dat hij dan een grote rol heeft tijdens zo’n bewonersorganisatie. (...) [Hij] moet zich ook profileren, zich meer laten zien. Ik denk dat hij ook meer de samenwerking moet opzoeken met andere partners in de wijk. En ik denk dat hij er wel profijt van heeft als hij goed samenwerkt met de wijkagent en de huismeesters van de woningbouwcorporatie.’

Partijen buiten het Tilburgse Stadtoezicht vinden over het algemeen de ‘inbedding’ van de medewerkers van Stadtoezicht in de netwerken op wijkniveau tekortschieten. Toezichthouders werken te veel vanuit de opdrachten van Stadtoezicht en te weinig op basis van afstemming met de partners in de wijk. Medewerkers zijn te veel gericht op de eigen taken en bezigheden en te weinig op wat – naar de mening van ‘partners’ – van belang is om de leefbaarheid en de veiligheid in de wijk daadwerkelijk te verbeteren. Of zoals een beleidsmedewerker het verwoordt: ‘Hier in Tilburg hebben we de buurtregie, daar zit iedereen, behalve de toezichthouder. Daar snap ik [helemaal niks] van.’

Door sommigen wordt het belang van contacten op wijkniveau ook wel gerelativeerd. Medewerkers worden vanuit het Nijmeegse Bureau Toezicht bijvoorbeeld niet actief gestimuleerd aan te schuiven bij overleggen met netwerkpartners. Een teammanager zegt daarover: ‘Ik heb ook bewust gezegd van: ga nou niet heel geregisseerd zorgen dat je binnen een paar maanden vijftig contactpersonen hebt. Het gaat niet om de aantallen, maar om het effect dat je ermee bereikt.’ Naar zijn opvatting is het veeleer de taak van de wijkmanagers om signalen op te pakken van bewoners en niet zozeer van zijn eigen medewerkers. Het is dan ook aan deze wijkmanagers om toezichthouders en handhavers in te seinen, mocht de thematiek voor hen relevant zijn. ‘Dan kunnen zij ons uitnodigen op dat overleg en sluiten we aan. Anders is er een heel korte lijn om dingen op te pakken.’

De verwachtingen van de uitvoerend medewerkers toezicht & handhaving lopen hier sterk uiteen. Volgens sommigen is het een gemiste kans dat medewerkers hun oor niet meer te luisteren leggen bij partners over wat er speelt in de wijk. Anderen vinden het belangrijker dat toezichthouders en handhavers zich vooral met hun eigen taak bezighouden en vooral instrumenteel omgaan met de contacten met partners. We komen hierop terug in de conclusies.

4.3.2 Gebrekkige informatie-uitwisseling

Een tweede praktisch afstemmings- en sturingsissue heeft betrekking op de informatie-uitwisseling tussen medewerkers toezicht & handhaving en partners. Deze blijkt over het algemeen erg gebrekkig te zijn. Een Utrechtse ambtenaar: 'We verzamelen bakken met info. Toezicht en handhaving verzamelt info, straatcoaches verzamelen info, jongerenwerk, woningcorporaties...' Maar daar gebeurt te weinig mee en er wordt niet snel genoeg op gereageerd om 'de straat heel goed gericht aan te sturen'.

'Dat is niet alleen die bak informatie verzamelen, maar dat is ook veredeling. Welke info heb ik nodig en voor welke dienst is dat van belang voor het werk op straat? En niet over een week, maar de dag erna. De gemeente zou zich daarin veel meer moeten positioneren. Als je wilt bepalen en je hebt je ambities, dan moet je daarin ook de tools in handen krijgen.'

Ook betrokkenen bij het Tilburgs Stadstoezicht menen dat er nog veel onbenutte mogelijkheden zijn voor het gebruik van de kennis van toezichthouders en handhavers. Een beleidsmedewerker van de afdeling Veiligheid en Wijken stelt dat de organisatie moet leren 'straat informatie erbij af [te] tanken'. Daarvoor ligt een opdracht bij de uitvoerend medewerkers, want 'die weten precies hoe het zit. Die weten precies wie wat doet. Wie het voor het zeggen heeft.'

Verschillende medewerkers op beleidsmatig en leidinggevend niveau menen dat er dan ook te weinig gebeurt met de functie van toezichthouders en handhavers als 'ogen en oren'. Zo stellen verschillende politieagenten dat toezichthouders en handhavers soms meer op straat zijn dan zij, maar dat het maar moeilijk lukt om alles wat ze zien goed te registreren en door te geven aan relevante partijen. Bovendien is men nu vaak te zeer taakgericht. Een leidinggevende meent dat dat anders kan:

'Je kijkt niet alleen naar hondenpoep of wildparkeren, maar je kijkt ook naar het kenteken van die en die auto die we zoeken, want die zou er wel eens kunnen wonen. Het is allemaal zo simpel, maar je moet ze wel een bril meegeven. En volgens mij hebben ze nu maar één bril op, en dat is de bril van het papier dat ze meekrijgen.'

Door toezichthouders en handhavers functioneler in te zetten en meer gebruik te maken van het gegeven dat ze veel op straat zijn, kan veel voordeel behaald

worden, zo menen verschillende partners van toezicht & handhaving. Echter, doordat de diensten vaak nadrukkelijk gericht zijn op een vastomlijnd aantal taken (en omdat het aanpakken van extra taken niet zelden gevoelig ligt), gebeurt dit te weinig. Daarnaast, zo volgt uit het bovenstaande, ontbreekt het soms ook aan 'integraliteit'. In sommige wijken met veel overlast zijn veel verschillende partijen belast met toezicht en handhaving, maar die hebben lang niet altijd goed onderling contact, waardoor de uitwisseling van informatie achterblijft. In hoofdstuk 6 zullen we zien dat dit ook speelt rondom het straatcoachproject in Rotterdam. In hoofdstuk 8 gaan we nader in op informatiedeling met de politie en de rol van formele afspraken daarbij.

4.4 Slot

Een analyse van de gemeentelijke 'inbedding' van de diensten toezicht & handhaving leert dat er zich in alle onderzochte steden problemen voordoen als het gaat om afstemming en sturing. Allereerst pogen wisselende politieke spelers soms invloed te verkrijgen op de dienst toezicht & handhaving. Die invloed kwam in drie steden expliciet voor, vooral bij invoering van nieuw beleid en bepaald niet structureel of aanhoudend. De problemen spitsen zich vooral toe op wisselende visies op de doel- en taakstellingen van de dienst toezicht & handhaving. Op het niveau van beleidsprogrammering zijn twee afstemmingsproblemen besproken: in een aantal steden bestaat onenigheid tussen het centrale management en teamleiders over inzet en sturing van toezichthouders en handhavers. Daarnaast is in sommige steden sprake van een versnippering van het handhavingsbeleid.

Ook op uitvoerend niveau doen zich afstemmingsproblemen voor. Zo zijn de deelname aan overleg op wijkniveau en de afstemming met bijvoorbeeld wijkcoördinatoren en wijkmanagers beperkt te noemen. Hoewel dit door sommigen niet als een probleem wordt gezien, interpreteren onder anderen sommige wijkregisseurs dit als een gemiste kans: door een betere inbedding van toezichthouders en handhavers op wijkniveau kan beter ingespeeld worden op de problemen die spelen en op de wensen van andere betrokken partijen. Daarnaast is het lastig, zo blijkt bijvoorbeeld in Tilburg en Utrecht, om zicht te krijgen op het werk van uitvoerende medewerkers.

Deels lijken die problemen te maken te hebben met het betrekkelijk korte bestaan van de diensten toezicht & handhaving, deels zijn ze inherent aan complexe en verkokerde gemeentelijke organisaties. Ook hebben de issues te maken

met de handhaving van uiteenlopende APV-feiten die in uiteenlopende ‘programma’s’ zijn opgenomen, variërend van handhaving van verkeer en milieu tot zaken die meer met veiligheid te maken hebben. Dat betekent dat er verschillende ambtelijk leidinggevenden en wethouders zijn die iets te zeggen willen hebben over de prioriteiten van de dienst toezicht & handhaving. Tegelijk betekent de veelzijdigheid van het werk van toezichthouders en handhavers dat er veel overleg nodig is tussen verschillende partijen. Ook blijven een ‘institutionele logica’ en een zekere stroperigheid kenmerkend voor een ambtelijke organisatie waarin legaliteit, behoorlijk bestuur en zorgvuldige afhandeling vooropstaan (Hartman & Tops, 2005).

Op wijkniveau ontbreekt het vaak aan voldoende contact en overleg met partners. De soms nog wat ongedefinieerde taakstelling of onwennigheid van uitvoerende medewerkers zou daar wel eens toe kunnen bijdragen (zie daarvoor ook hoofdstuk 7). Een ontwikkeling naar meer eenduidig handhavingsbeleid, meer aandacht voor nut en noodzaak van contacten op wijkniveau en een duidelijke profilering in taakstelling van uitvoerende medewerkers zouden deze problemen mogelijkterwijs voor een belangrijk gedeelte kunnen onderwerpen. We gaan hier in de conclusies uitvoeriger op in.

Beleidsdoelstellingen, taakstelling en taakuitvoering

In hoofdstuk 3 hebben we de verschillende diensten toezicht & handhaving per stad getypeerd. Het bleek dat er sterk verschillende accenten werden gelegd in de profielen van toezichthouders en handhavers. Des te opmerkelijker zijn dan ook de grote overeenkomsten in beleidsdoelstellingen en taakstelling tussen de steden. Daarop gaan we in dit hoofdstuk nader in. Allereerst komen in §5.1 de beleidsdoelstellingen aan bod: om welke redenen worden toezichthouders en handhavers ingezet? Voorts bespreken we op een meer concreet niveau de taakstelling (§5.2). In §5.3 gaan we in op de praktische beleidsuitvoering: hoe worden toezichthouders en handhavers ingezet? Om die inzet inzichtelijk te maken gebruiken we de termen ‘reactief’ en ‘preventief’. De mate waarin toezichthouders en handhavers reactief dan wel preventief ingezet worden, betekent doorgaans veel voor de wijze waarop zij taken oppakken, hoe het contact met bewoners en met overlastgevers of overtreders is en in hoeverre zij zelf op de hoogte zijn van wat er leeft in de wijken. Een toelichting van de termen ‘preventief’ en ‘reactief’ volgt verderop. In de voorlaatste paragraaf (§5.4) bespreken we twee redenen waarom de nadruk in veel gevallen ligt op reactief optreden.

5.1 Beleidsdoelstellingen: bevorderen van nalevingsgedrag

Bij de analyse van beleidsdocumenten springen drie doelstellingen in het oog waarvoor toezichthouders en handhavers worden ingezet: ten eerste het bevorderen van ‘naleefgedrag’, ten tweede het contact met bewoners en het bekend zijn in de wijk en ten derde ‘algemene surveillance in de openbare ruimte’.

Op de eerste doelstelling ligt zonder twijfel de meeste nadruk: het ‘bevorderen van naleefgedrag’. Dit blijkt niet alleen uit beleidsdocumenten, maar ook uit interviews. Het gaat niet om aantallen bonnen, om het gedwee afwerken van een takenpakket op het gebied van handhaving, maar om het bereiken van een gedragsverandering. Een Tilburgse leidinggevende:

‘Bij ons verschuift [de focus] echt naar normstelling en naleving, dus op het nalevingsgedrag. (...) Die normstelling, als die enigszins geloofwaardig moet zijn, dan moet je die ook controleren en sanctioneren.’

Ook in andere steden wordt dit ‘nalevingsgedrag’ benoemd. Het Utrechtse THOR bijvoorbeeld richt zich op ‘het stimuleren en bewaken van het gewenste (maatschappelijk) gedrag in de openbare ruimte’. ‘De wet- en regelgeving in de openbare ruimte wordt zo goed mogelijk nageleefd.’²⁹

Handhaving is het sluitstuk van een keten: idealiter zouden toezichthouders en handhavers pas tot verbaliseren over moeten gaan als andere middelen geprobeerd zijn, bijvoorbeeld handhavingscommunicatie.³⁰ Ook in het jaarwerkplan van het Haagse L&T over 2012 komt dit uitgangspunt terug: ‘Handhaving van overtredingen in de openbare ruimte is het sluitstuk van het schoon, heel en veilig houden van de stad. Het ultieme doel van handhaving is het naleefgedrag van bewoners beïnvloeden en verbeteren,’³¹ en ook in Rotterdam komt handhaven pas op de laatste plaats in de afweging hoe nalevingsgedrag het best kan worden bereikt: het bevorderen van naleefgedrag staat centraal en handhaving is ‘ultimum remedium’.³²

Andere doelstellingen worden vaak met dit streven naar ‘nalevingsgedrag’ verbonden. Het contact met bewoners en het bekend zijn in en met de wijk – de tweede veelgehoorde doelstelling – zouden daar ook toe moeten bijdragen: ‘gezag wordt ook ondersteund door goede kennis van de wijk en de wijkbewoners en het hebben van een groot netwerk’, zo staat in een Rotterdams beleidsdocument te lezen.³³ ‘Vaste gezagsdragers in de wijk’ zijn het ideaal: zij zouden moeten bijdragen aan vertrouwen en bewoners ertoe moeten aanzetten ook elkaar aan te spreken op gedrag. De nieuwe Rotterdamse stadswachten, zo valt te lezen, zouden daarbij een voorbeeldfunctie moeten vervullen:

29 Gemeente Utrecht (2012). *Afdelingsplan THOR*.

30 Gemeente Nijmegen (2012). *Handhaving fysieke leefomgeving. Beleidskader 2012-2016*.

31 Gemeente Den Haag (2012). *Jaarwerkplan 2013. Bedrijfsonderdeel: Leefbaarheid en Toezicht*. Gemeente Den Haag: Dienst Stadsbeheer.

32 Gemeente Rotterdam (2012). *Visie stadswachten. Vertrouwd op straat. Positionering, aansturing en inrichting van de Rotterdamse stadswachten van (voormalig) Stadstoezicht*.

33 Ibid.

‘Door aan te geven welk gedrag de norm is, door alert te zijn op signalen van overlast en zo burgers hun verantwoordelijkheid te laten nemen in het tegengaan van overlast.’³⁴

Het sturen op nalevingsgedrag en het contact met buurtbewoners hangen dus nauw samen: ‘Om nalevingsgedrag te bevorderen in de wijken zijn zichtbare en toegankelijke stadswachten nodig, die opereren vanuit het hart van de wijk.’³⁵ Kennis van de wijk en de buurtbewoners wordt daarbij essentieel geacht. Dat geldt ook voor Tilburg: ‘medewerkers van Stadstoezicht zijn bekend in hun wijk, halen daar relevante informatie op en zetten die, indien nodig, direct door naar de samenwerkingspartners in hun netwerk’,³⁶ zo staat te lezen in het *Collegeadvies Doorontwikkeling professionalisering Stadstoezicht*.

Gedeeltelijk staat dit contact met bewoners echter ook op zich. Zo wordt over hetzelfde contact met bewoners in Tilburg opgemerkt dat medewerkers Stadstoezicht ‘zichtbaar, herkenbaar en aanspreekbaar aanwezig’ moeten zijn en dat zij ervoor zorgen dat ‘burgers zich veiliger voelen’.³⁷ In Den Haag mikt L&T op beter en meer contact met wijkbewoners omdat er beter moet worden ingespeeld op ‘ergernissen en onbehagen van Hagenaars’, zo staat te lezen in het beleidsplan *Handhaven op Haagse hoogte*.³⁸ Ook het jaarwerkplan over 2013 beoogt ‘een effectieve en professionele handhaving, gericht op de problemen van bewoners’, en een L&T die idealiter ‘dienstverlenend naar bewoners’ is.³⁹ Het gaat bij een beter contact met bewoners dus niet alleen om het bevorderen van nalevingsgedrag, maar ook om ‘dienstverlening’: inspelen op de belangrijkste ergernissen en bewoners een veiliger gevoel geven.

Een derde doelstelling die soms nog te beluisteren valt, refereert eveneens aan dit laatste element van veiligheidsbeleving: algemene surveillance in de openbare ruimte. Stadstoezicht Eindhoven bijvoorbeeld is in 2006 onder meer in het leven geroepen voor ‘aanwezigheid in de openbare ruimte’ en ‘preventie

34 Ibid.

35 Ibid.

36 Gemeente Tilburg (2012). *Collegeadvies Doorontwikkeling professionalisering Stadstoezicht*.

37 Ibid.

38 Gemeente Den Haag (2011). *Handhaven op Haagse hoogte. Beleidsplan voor de handhaving van de leefbaarheid van de openbare ruimte*.

39 Gemeente Den Haag (2012). *Jaarwerkplan 2013. Bedrijfsonderdeel: Leefbaarheid en Toezicht*. Gemeente Den Haag: Dienst Stadsbeheer.

en signalering'.⁴⁰ Met een dergelijke doelstelling lijkt vooral de aanwezigheid van geüniformeerde functionarissen op straat nagestreefd te worden: feitelijk een vorm van 'blauw op straat'. Er zijn weinig aanknopingspunten voor een concretere invulling, anders dan 'toezicht op leefbaarheid en waar nodig het handhaven ervan'. Uitgangspunt lijkt vooral het voorkomen van overtredingen, het vergroten van het veiligheidsgevoel (*reassurance*) en aanspreekbaar zijn. Vaak wordt dit type doelstelling geassocieerd met het oorspronkelijke stadswachtenwerk, de oude Melkert-functies. Deze doelstelling wordt mede om die reden maar weinig genoemd: de Eindhovense referentie is een uitzondering.⁴¹

Samengevat beogen gemeentelijke diensten toezicht & handhaving dus voornamelijk 'gedragsverandering' onder het publiek te bewerkstelligen en bewoners te bewegen regels na te leven, waarbij 'bonnen schrijven' idealiter slechts een van de middelen is. Een goed contact met bewoners en 'weten wat er speelt' kunnen daartoe bijdragen, maar zijn op zichzelf ook een doelstelling: beter inspelen op wat er leeft onder bewoners en middels geüniformeerd toezicht bewoners een veiliger gevoel bezorgen zijn doelstellingen die eveneens benoemd worden.

Veel leidinggevend en beleidsmedewerkers menen dat het handhavingsvak daarmee niet eenvoudiger wordt. Als het alleen maar zou gaan om bonnen schrijven, zou het een stuk eenvoudiger zijn, zo meent een Rotterdamse leidinggevende. Maar het gaat er juist om iemand tot een gedragsverandering te bewegen: 'De kern is dat er geen gelijke gevallen zijn. Je moet iedere keer denken, hoe krijg ik die meneer nou zo ver dat hij die hond aan het lijntje doet.' In sommige gevallen menen zij daarom ook dat de nadruk op toezicht zou moeten liggen en niet op handhaving. Het doel is anders geworden, zo stelt een leidinggevende: van een stad die schoon, heel en veilig is, 'hoe dan ook', naar een meer duurzaam resultaat 'om het met elkaar schoon, heel en veilig te houden' [cursivering auteur]. Direct en persoonlijk contact met burgers is daarvoor essentieel. Ook een andere medewerker van Stadstoezicht Rotterdam kenschetst deze kentering binnen het denken over handhaving. Hij noemt het voorbeeld van een huisvuilprobleem:

40 Gemeente Eindhoven (2006). *Stadstoezicht Eindhoven. Hét gezicht van Eindhoven in het publieke domein. Uitwerking Eindhoven Eén, onderdeel Stadstoezicht.*

41 Overigens is het waarschijnlijk dat de doelstelling 'bevorderen van nalevingsgedrag' in de praktijk deels tot eenzelfde type uitvoering leidt als *reassurance policing*: zichtbaar aanwezig zijn, aandacht besteden aan 'kennen en gekend worden' en aan het aanspreken van bewoners en overlastgevers.

‘Wij concluderen dat het effect van een bon veelal van korte duur is. En we zien ook in straten waar we veel verbaliseren, dat het huisvuil blijft terugkomen. Dus als je naar een nalevingsstrategie wil, zul je keuzes moeten maken in welke instrumenten je gebruikt, en dat betekent niet altijd sanctioneren, dat betekent ook investeren in je wijk en weten wat er in sommige straten achter de voordeur gebeurt. En dan vraag je om een ander type handhaver.’

Kortom, de diensten toezicht & handhaving willen af van het imago van bonnenschrijvers: idealiter zetten medewerkers burgers er op een andere manier toe aan hun gedrag in de openbare ruimte aan te passen. De onderzochte diensten wijken hierin opvallend weinig van elkaar af.

5.2 Taakstelling: vooral honden, huisvuil en parkeren

Ook wat betreft taakstelling valt op dat de zes onderzochte steden sterk overeenkomen: medewerkers houden zich voornamelijk bezig met de handhaving van een aantal artikelen uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV), aangevuld met fiscale parkeerhandhaving. De verschillen die we in hoofdstuk 3 hebben vastgesteld, komen dus maar beperkt terug in het werk van toezichthouders en handhavers. In alle steden zijn toezichthouders en handhavers vooral bezig met ‘honden en huisvuil’,⁴² aangevuld met parkeerhandhaving en handhaving op parkeeroverlast (fout parkeren).⁴³ Meer concreet gaat het daarbij vooral om de volgende soorten overlast: parkeeroverlast, overlast van auto- en caravanwrakken, illegaal bijgeplaatst vuilnis of te lang buitenstaande containers, hondenpoep en loslopende honden, zwerfafval, fietsen op de stoep of in voetgangersgebieden en het toezicht bij evenementen. In een aantal steden komt daar de handhaving op fiscaal parkeren bij. In Nijmegen bijvoorbeeld is dit zelfs de belangrijkste taak. Ook in Rotterdam maakt de handhaving op betaald parkeren een belangrijk deel van het takenpakket uit. Daarnaast hebben BOA’s een aantal extra bestuurs-

42 Flight (2012) en Flight e.a. (2012) verwijzen met de term ‘honden en huisvuil’ naar de overtredingen waar de meeste bestuurlijke strafbeschikkingen voor uitgeschreven zijn.

43 Het rapport van Flight e.a. (2012) is mede gebaseerd op een analyse van het aantal bestuurlijke strafbeschikkingen dat in drie jaar tijd is uitgeschreven. Handhaving op parkeeroverlast valt daar niet onder.

rechtelijke taken en verantwoordelijkheden. Zo kunnen zij in sommige steden fiets- en autowrakken onder bestuursdwang laten verwijderen. Ook neemt de dienst toezicht & handhaving in de meeste steden de controle op uitstallingen van winkels en de terrasgrootte van horecaondernemingen op zich. Voor zover steden nog de beschikking hebben over toezichthouders zonder bevoegdheden, worden deze voornamelijk ingezet voor signaleren of het opleggen van administratieve sancties waarbij geen contact is met overtreders. In de gesprekken met uitvoerend medewerkers wordt opvallend weinig gerefereerd aan de beleidsdoelstellingen die we hiervoor bespraken: het bevorderen van ‘nalevingsgedrag’, de contacten met bewoners en algemeen toezicht op straat. Hoewel het meelopen met diensten het beeld had kunnen nuanceren, lijkt er dus sprake van een opvallende kloof tussen doelstelling en taken.

Op een aantal vlakken wijken de diensten toezicht & handhaving van elkaar af. Voorbeelden van aanvullende en afwijkende taken zijn het beheer van het fietssendeput in Eindhoven, de verwijdering van fietswrakken in Tilburg, geluidsmeting bij evenementen in Nijmegen of markttoezicht in Rotterdam. Ook de inzet voor cameratoezicht (het uitkijken van camera’s door medewerkers toezicht & handhaving) is niet overal hetzelfde. In bijvoorbeeld Tilburg en Rotterdam speelt Stadstoezicht daar een belangrijke rol in. In andere steden is het puur een taak voor en van de politie, zoals in Utrecht of Den Haag, of zijn camera’s vrijwel afwezig (Nijmegen). In Eindhoven wordt voor de bemanning van de cameraruimte gebruikgemaakt van de stichting Stadswacht Helmond. Ook zijn de diensten toezicht & handhaving in een aantal steden betrokken bij buurt-participatieprojecten. De buurtparticipatieprojecten in Eindhoven zijn daar een voorbeeld van (zie hoofdstuk 6), naast ‘Buurt Bestuurt’ in Rotterdam en in beperkte mate in Den Haag. Ook bezoeken toezichthouders en handhavers in sommige steden bewonersavonden. Doorgaans vormt een dergelijke inzet een klein onderdeel van het totaalpakket aan taken.

Daarnaast verbaliseren handhavers niet overal op dezelfde APV-feiten. Den Haag en Rotterdam zijn bijvoorbeeld meer terughoudend: de bevoegdheden zijn beperkt tot verbaliseren op een bescheiden aantal artikelen, waaronder bijvoorbeeld het eerdergenoemde verkeerd aanbieden van huisvuil, hondenpoep en parkeeroverlast. De handhavers in Utrecht en Nijmegen daarentegen verbaliseren ook op alcoholgebruik in de openbare ruimte, zich ophouden in portieken en slapen op straat. Ook is er in de steden met een ‘decentrale organisatie’, met sturing vanuit stadsdelen, deelgemeenten of gebiedsdelen, sprake van een groot verschil in taakstelling binnen de stad. Dat geldt voor Rotterdam, Den Haag

en Utrecht: verschillende stadsdelen of deelgemeenten geven andere prioriteiten aan, zodat toezichthouders en handhavers afhankelijk van het stadsdeel of de deelgemeente andere taken hebben. In sommige stadsdelen of deelgemeenten spelen medewerkers toezicht & handhaving dan ook een belangrijker rol dan in andere.

Op een aantal vlakken zijn diensten bereid verder reikende taken op zich te nemen, zonder dat daar een uitbreiding van verbaliseerbevoegdheden in de APV bij komt kijken. Het gaat dan bijvoorbeeld om assistentie of ondersteuning van de politie. Een goed voorbeeld daarvan is de inzet van het Utrechtse THOR tijdens nachturen in de Breedstraatbuurt (zie hoofdstuk 6). Ook worden medewerkers van THOR ingezet voor voorlichting na woninginbraak en autokraak door een bezoek te brengen aan de slachtoffers van inbraak en de burens. In Eindhoven houdt een aantal medewerkers zich bezig met 'actieplannen': Jeugd en Veiligheid of Georganiseerde criminaliteit en prostitutie. In Nijmegen komt dit soort inzet betrekkelijk weinig voor, met als uitzondering de inzet van toezichthouders en handhavers in het centrum voor de zogenaamde ernstige overlastplegers (zie hoofdstuk 8). Ook in Den Haag komt deze inzet voor, maar slechts sporadisch. Voorbeelden daarvan zijn de inzet op inbraakpreventie in de wijk Escamp of 'geïntegreerde criminaliteitsacties', waarbij medewerkers L&T de politie bestuursrechtelijk assisteren bij controle van automobilisten, bijvoorbeeld om te bezien of zij inbrekerswerktuig bij zich hebben. Ook in Rotterdam springen medewerkers van Stadstoezicht in sommige deelgemeenten bij als het gaat om het Donkere Dagen Offensief van de politie. Rotterdamse stadswachten lopen daarvoor brandgangen na tijdens de surveillance in de wijken waar veel ingebroken is. Op basis van de gesprekken die we gevoerd hebben, lijken dit uitzonderingen te zijn. In de meeste steden vindt dit soort acties niet of nauwelijks plaats. Bovendien geldt dat dit verder reikende en tegen het politiewerk aanschuurende werk erg afhankelijk is van contacten en samenwerking met de politie. Zie hiervoor verder hoofdstuk 8.

Er is daarnaast sprake van een aantal 'grensgevallen' in taakstelling. Bijvoorbeeld met betrekking tot rijdend verkeer: daar zijn toezichthouders en handhavers in principe niet voor bevoegd. Toch mogen Rotterdamse stadswachten inrijverboden handhaven, maar alleen als de auto stilstaat en de bestuurder aanspreekbaar is. Een ander voorbeeld is 'roodlichtnegatie' (voetgangers en fietsers die door rood licht lopen of fietsen), een bevoegdheid die toezichthouders en handhavers in de meeste steden niet hebben, maar waar ook in Rotterdam een 'passieve bevoegdheid' van is gemaakt: overtreders mogen geverbaliseerd worden bij

‘heterdaad’ (wanneer een stadswacht ermee geconfronteerd wordt) en niet als onderdeel van een gerichte actie. Een ander grensgeval is jeugdoverlast. Tot op beperkte hoogte houden de onderzochte gemeentelijke diensten toezicht & handhaving zich bezig met jeugdoverlast (nog afgezien van de straatcoaches in Rotterdam en Nijmegen, zie hoofdstuk 6). In Eindhoven bijvoorbeeld wordt in het *Toezicht- en handhavingprogramma* gesproken van een grotere inzet van medewerkers van Stadstoezicht in het kader van het actieplan *Jeugd en Veiligheid 2012*.⁴⁴ Medewerkers zouden daarvoor vooral als ‘ogen en oren’ moeten optreden en als signalerende voorpost van de politie kunnen fungeren. Ditzelfde geldt voor de medewerkers van Stadstoezicht Tilburg. Aanspreken doen toezichthouders en handhavers in die gevallen wel, maar tot verbaliseren gaan zij zelden over. Ook in Den Haag, en dan nog enkel in sommige stadsdelen, treden toezichthouders en handhavers signalerend op met betrekking tot jongerenoverlast. Hetzelfde geldt voor overlast van psychiatrische cliënten of voor ‘MOE-landers’ (immigranten uit Midden- en Oost-Europa) die overlast veroorzaken door bijvoorbeeld overmatig drankgebruik. In de Utrechtse wijk Kanaleneiland spelen medewerkers van THOR eveneens een rol in het handhaven bij jongerenoverlast. Zie daarvoor hoofdstuk 8.

Uit deze analyse van de taken van toezichthouders en handhavers rijst het beeld op dat de concrete, dagelijkse taken maar tot op beperkte hoogte overeenkomen met de eerder geschetste doelstellingen. Het streven naar een meer duurzaam resultaat, handhaving als ‘sluitstuk van een keten’ en bovenal het ‘sturen op nalevingsgedrag’ komt uit de beschrijving van taken maar weinig naar voren. Mogelijk heeft dit onderscheid in doelstellingen en taken vooral te maken met de wijze *waarop* taken worden uitgevoerd: bepaalde doelen moeten bereikt worden door een bepaalde wijze van *taakuitvoering* (bijvoorbeeld door bejegening, voorlichting of preventieve aanwezigheid) en niet zozeer door de taken zelf. Hieraan besteden we in de volgende paragraaf aandacht.

44 Gemeente Eindhoven (2011). *Toezicht- en Handhavingprogramma 2012*.

5.3 Taakuitvoering: preventief of reactief?

5.3.1 *Introductie: preventief en reactief in theorie*

Na een omschrijving van algemene doelstellingen en taakstelling komen we toe aan een typering van de wijze van optreden: worden toezichthouders en handhavers vooral preventief of reactief ingezet en vanuit welke gedachte gebeurt dat? Allereerst is een korte toelichting van de terminologie op zijn plaats.

In de politieliteratuur wordt een onderscheid gemaakt tussen incidentgericht en probleemgericht werken, waarbij er vaak op wordt gewezen dat de politie een sterke neiging heeft om zich tot het eerstgenoemde werk (reageren op meldingen, in actie komen na allerlei incidenten) te beperken (Van Stokkom & Terpstra, 2006). Als we het in dit (en het volgende) hoofdstuk hebben over ‘reactief’ optreden doelen we op dit overtredings-, incident- en meldingsgerichte optreden. Preventie is veel meer gericht op probleemgericht werken: proberen greep te krijgen op de oorzaken van terugkerende meldingen en incidenten teneinde herhaling te voorkomen. Als we spreken over ‘preventie’ doelen we echter op meer dan dat. Ook het eerder aangestipte ‘bevorderen van het nalevingsgedrag’ ten gevolge van de aanwezigheid van toezicht en surveillance valt daaronder. Vaak wordt dat omschreven als ‘generale preventie’: van sanctioneren zou een afschrikkend en normbevestigend effect op het publiek uitgaan. Dat geldt ook voor controle en toezicht op straat. Als we spreken over een preventieve taakuitvoering doelen we dus op surveillerende werkzaamheden op straat, beoogd om regelnaleving te bevorderen.

5.3.2 *Preventieve en reactieve taakuitvoering in de praktijk: vier typen inzet*

In het hiernavolgende typeren we vier vormen van inzet en beleidsuitvoering van medewerkers gemeentelijk toezicht & handhaving. Achtereenvolgens zijn dat de reactieve inzet op meldingen, de reactieve inzet op basis van vragen van partners, de preventieve inzet vanwege kennis over overlastgevers en de preventieve inzet vanwege contact met bewoners.

Type 1: reactief – het toezicht & handhavingsequivalent van ‘meldingen rijden’

Veel gemeentelijke toezicht & handavingsorganisaties werken voornamelijk op basis van meldingen, klachten en vragen die van partners en bewoners komen.

Soms gaat dit juist gepaard met gebiedsgebonden inzet: weliswaar heeft ieder team een eigen gebied waarvoor het verantwoordelijk is, maar de inzet binnen dat gebied geschiedt vaak op basis van meldingen en niet op basis van vaste surveillance. Ook is dit vaak afhankelijk van individuele medewerkers: sommigen zijn meer dan anderen geneigd meldings- en incidentgericht te werken. Deze gebieden worden bediend in reactie op meldingen van partners of burgers. Of, als het patroon van meldingen daar aanleiding toe geeft, projectgericht, bijvoorbeeld met betrekking tot overlast van honden of verkeerd aangeboden huisvuil. Dit geldt bijvoorbeeld voor een gedeelte van Nijmegen: de wijken zonder betaald parkeren, of urgente leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Hoewel in Den Haag ieder stadsdeel zijn eigen handhavingsteam heeft, lijkt dit ook hier de belangrijkste modus te zijn: reageren op plaatsen waar veel afval ligt of waar veel meldingen van hondenoverlast komen, en daar soms projecten voor ontwikkelen.

In sommige steden beoordelen partners de dienst toezicht & handhaving als te reactief: medewerkers zijn alleen maar met de binnengekomen meldingen bezig en te weinig opmerkzaam voor wat er nog meer speelt in de wijk. Voorbeelden daarvan hoorden we in Tilburg en Rotterdam. In een Rotterdamse wijk lieten politieagenten bijvoorbeeld weten dat stadswachten te weinig bereid zijn roosters aan te passen, bijvoorbeeld voor een 'Buurt Bestuurt'-avond, waar het contact met bewoners centraal staat. Veelal hangt dit ook samen met de druk op de organisatie om medewerkers te leveren voor toezicht tijdens evenementen in het centrum. Een Rotterdamse agent:

'Zij zitten in hun eigen organisatie, met eigen doelstellingen. En dat botst momenteel heel erg. Ze hebben zoveel te doen, met zo weinig mensen ook. Ze zijn met hetzelfde aantal mensen en ze hebben de stad [centrum] erbij gekregen, ook met heel veel evenementen en zo. [De burgemeester] wil die stad schoon hebben, en die loopt de hele tijd te leuren. (...) Er zit politieke druk op. De Coolingsingel moet er goed uitzien, dat is het imago van de stad.'

In Rotterdam lijkt dit wel sterk af te hangen van de wijk, de deelgemeente of het cluster van Stadtoezicht waarnaar gekeken wordt: in sommige wijken is juist veel sprake van gebiedsgebonden betrokkenheid en is Stadtoezicht bereid snel en flexibel te reageren op vragen van partners. Hierop gaan we in hoofdstuk 8 verder in.

Type 2: reageren op meldingen en vragen van partners

Dit laatste, ongunstige neveneffect van reactieve inzet op basis van meldingen staat dan ook op gespannen voet met een ander type reactieve inzet: die op basis van verzoeken en vragen van ketenpartners. Een andere ratio achter 'reactieve inzet' is om juist dienstbaar te zijn aan partnerorganisaties.

In Eindhoven werkt Stadstoezicht bijvoorbeeld met 'inzetkaarten' die ingevuld worden aan de hand van meldingen en vragen van 'klanten': de partners waarmee Stadstoezicht in de Eindhovense veiligheidszorg te maken heeft. Op deze kaarten wordt op concreet niveau aangegeven wat de medewerkers op straat geacht worden te doen: het probleem, het aantal uren dat daaraan besteed moet worden en wanneer dat gedaan moet worden. Zo variëren taken sterk per dag en gedurende de dag, zoals een medewerker stelt:

'Ga ik naar Strijp, hebben we bijvoorbeeld anderhalf uur illegaal gestort afval, dan ga ik weer een wijk in om te kijken hoe het daar gesteld is, dan weer naar Strijp om te kijken naar hondenoverlast. Dan weer naar Woensel-Noord, dan weer naar Zuid.'

Ook in andere steden klinkt de ambitie om beter in te spelen op wensen van partners. Een voorbeeld dat een Tilburgse ambtenaar noemt, is de inzet op andere tijdstippen dan de reguliere, om de eenvoudige reden dat 'je ze op sommige plekken later moet hebben'. Bijvoorbeeld omdat veel jongerenoverlast zich pas na halftien 's avonds afspeelt, de tijd dat de 'late diensten' van Stadstoezicht Tilburg eindigen. Ook in Utrecht lijkt dit dienstverlenende soort toezicht & handhaving belangrijker te worden: medewerkers meer inzetten op basis van de vraag die ergens speelt, en niet zozeer een vast aantal medewerkers koppelen aan een wijk. Ook de bezuinigingen en het teruglopen van de aantallen medewerkers spelen hierin een rol:

'De inzetbaarheid is veel meer over de hele stad geregeld straks. Dat is een duidelijk andere koers die we zijn ingeslagen ten opzichte van vóór deze reorganisatie. Want toen waren het echt allemaal koninkrijkjes, (...) vijf koninkrijkjes.'

Gebiedsteams blijven in Utrecht in stand, maar medewerkers worden minder ingezet op basis van het gebied waaraan zij verbonden zijn, en meer op basis van 'de issues die spelen in de stad.' THOR lijkt dus juist weg te bewegen van

een decentrale organisatie. Ook het streven om meer integraal te gaan werken kan in dit licht gezien worden: idealiter moet iedere BOA voor iedere taak ingezet kunnen worden, ongeacht de voorkeuren. Een staflid van THOR: 'Die eilanden, daar moet ik vanaf. Mensen echt bij elkaar gaan stoppen.'

Voor reactieve inzet zijn dus twee motivaties. Ten eerste het gemeentelijk equivalent van 'meldingen rijden'. Dit kan soms tot een wat naar binnen gekeerde, weinig flexibele manier van werken leiden, zo blijkt. Toezichthouders en handhavers zijn in de ogen van partners soms juist te druk met de eigen meldingen en de eigen roosters. Met het tweede type streven de diensten er juist naar dienstbaar te zijn naar netwerkpartners. Dit tweede type reactieve taakuitvoering is dus ontstaan uit het inspelen op meldingen en vragen van partners ('u roept, wij draaien'), maar kan er in de praktijk juist toe leiden dat toezichthouders en handhavers preventief aanwezig zijn, omdat partners dat willen. Een voorbeeld dat in sommige steden speelt, is de inzet van toezichthouders en handhavers tijdens evenementen: medewerkers zijn daar vooral aanwezig om te surveilleren en mede om overtredingen te voorkomen. Toch treden ze daar op verzoek van een partner op. De grens tussen preventieve en reactieve inzet is dus niet altijd even makkelijk aan te houden.

Type 3: preventieve inzet vanwege kennis over overlastgevers

Een eerste belangrijke reden om toezichthouders en handhavers vooral op preventieve én gebiedsgebonden wijze in te zetten hangt samen met de aard van de overlast: om ernstige overlast in te dammen wordt het van belang geacht dat vaste functionarissen het gebied en de overlastgevers kennen. Een goed voorbeeld daarvan is de inzet in de Breedstraatbuurt in Utrecht. Doordat daar veel overlast is van een vaste groep overlastgevers, wordt een aantal 'stevige BOA's' ingezet die na verloop van tijd de overlastgevers kennen en weten hoe ze hen moeten aanspreken. We bespreken dit voorbeeld uitgebreid in het volgende hoofdstuk.

Een ander voorbeeld is de inzet van het Nijmeegse Bureau Toezicht in de in Nijmegen geprioriteerde aandachtswijken en in het bijzonder in de drie aandachtswijken waar Veiliger Wijk Teams opereren. Met deze teams is een aantal vaste functionarissen van Bureau Toezicht en van de politie verbonden aan wijken met de meeste leefbaarheids- en veiligheidsproblemen in Nijmegen. Ook in het Nijmeegse centrum blijkt de aanwezigheid van medewerkers van Bureau Toezicht goed te werken in het voorkomen van overlast van een vaste groep

overlastgevers. Het gaat daar vooral om een groep cliënten van een opvangte-huis voor dak- en thuislozen. Doordat medewerkers van Bureau Toezicht dage-lijks met deze cliënten in aanraking komen én de ruimte en de opdracht heb-ben met hen in contact te treden, kennen de medewerkers van Bureau Toezicht deze mensen persoonlijk. Namen zijn bekend en alle medewerkers hebben een overzicht van overtredingen, zodat ze weten wanneer een cliënt in aanmerking komt voor een gebiedsontzegging. Hierop gaan we in hoofdstuk 8 verder in.

Type 4: preventieve inzet vanwege contact met bewoners en ondernemers

Een andere reden om toezichthouders en handhavers veelal preventief in te zet-ten is een beter contact met bewoners en ondernemers. Zowel in de Nijmeegse Veiliger Wijk Teams als in het Nijmeegse centrum is daar sprake van: een relatief groot team voor een relatief klein gebied zorgt daar voor een goed contact met bewoners en ondernemers. De mate van overlast is ook reden om intensiever in te zetten met vaste gezichten. Voor het centrumgebied is in Nijmegen een apart centrumteam in het leven geroepen, waarvan de medewerkers zowel met inten-sieve parkeerhandhaving als met leefbaarheids- en veiligheidsproblemen bezig zijn. Bureau Toezicht heeft de functie van ‘netwerker’ in het leven geroepen. De toezichthouders en handhavers met dit taakaccent hebben een apart gedeelte van het centrum onder hun hoede en onderhouden daar contacten met bewo-ners en ondernemers. In het beleidskader *Handhaving fysieke leefomgeving* staat dat bij uitstek in het centrum de rol van ‘gastheer en gastvrouw’ van belang is.

Sommige medewerkers van het Haagse L&T menen dat hiervan ook sprake is in Den Haag. Zij stellen dat door deelname aan bewonersoverleggen en de ‘Buurt Bestuurt’ de bekendheid van de Haagse handhavers onder bepaalde wijkbewo-ners sterk is toegenomen. Ook een politiechef stelt dat handhavers zelf het stads-deel goed kennen: ‘Zij kennen bepaalde bewoners ook. Het is niet zo dat ik hier iedere keer een andere BOA zie. Ze werken in dit gebied.’ Dat is evenwel nog wat anders dan ‘kennen en gekend worden’. Het lijkt erop dat het hier vaker gaat om het ‘kennen’ van de wijk door de handhavers, dan dat zij zelf ‘gekend worden’ door bewoners. Uitsluitend in gebiedsdelen waar nadrukkelijk aandacht is voor dat contact, lijkt er daadwerkelijk sprake te zijn van zowel ‘kennen’ als ‘gekend worden’. Zo benadrukken de aandachtsvelders in het Eindhovense buurtparti-ci-patieproject dat dit preventieve, gebiedsgebonden werk grote voordelen heeft ten opzichte van de reactieve inzet. Het is dan beter mogelijk om afspraken te maken met bewoners en ondernemers (zie hoofdstuk 6).

De vier typen inzet die hiervoor besproken zijn, kunnen als volgt worden samengebracht (tabel 1).

Tabel 5.1: Vier typen inzet

Type 1	Reactieve inzet	Het toezicht & handhavings-equivalent van 'meldingen rijden'
Type 2	Reactieve inzet	Reageren op meldingen en vragen van partners
Type 3	Preventieve inzet	...vanwege kennis over overlastgevers
Type 4	Preventieve inzet	...vanwege contact met bewoners en ondernemers

De hier beschreven preventieve inzet lijkt dichter te komen bij het streven om nalevingsgedrag te bevorderen dan de reactieve inzet die we hiervoor bespraken. Door deze vormen van preventief optreden raken toezichthouders en handhavers bekend met bewoners en overlastgevers en andersom, zodat de kans op 'nalevingsgedrag' (nog voordat een bon is geschreven) groter is. Toezichthouders en handhavers hebben immers 'bekende gezichten' en de consequenties van een overtreding zullen bij bewoners eerder bekend zijn. We hebben echter de indruk dat medewerkers niet vaak en veel op deze manier optreden. Hoewel uitvoerders wel degelijk ongerichte surveillance op zich zouden kunnen nemen, is het opmerkelijk te noemen dat we in onze gesprekken vrijwel niets hebben vernomen over 'rondjes rijden' of 'rondjes lopen' louter om te laten zien dat de toezichthouders en handhavers er zijn. In de volgende paragraaf belichten we twee onderliggende motivaties voor een nadruk op reactieve inzet.

5.4 Twee redenen voor een nadruk op reactieve inzet

Hoewel in dit onderzoek geen participerende observaties zijn uitgevoerd (en er bij generalisaties op basis van de interviews dus een slag om de arm moet worden gehouden), lijken toezichthouders en handhavers vooral reactief te worden ingezet. Zowel uitvoerend medewerkers van de diensten toezicht & handhaving als teamchefs, politiemensen en andere partners laten weten dat toezichthouders vooral in actie komen *nadat* de overtreding begaan is. Preventieve inzet in bijzondere projecten of door medewerkers met een taakaccent vormen eerder de uitzondering dan de regel. In combinatie met het voorgaande is er dus sprake van een tegenstrijdigheid. Enerzijds mag blijken dat de diensten toezicht & handhaving meer geïnteresseerd zijn in de bereidheid tot het naleven van regels, een toegenomen veiligheidsgevoel en een verbeterd contact tussen wijk-

bewoners en toezichthouders/handhavers. Anderzijds lijkt het zo te zijn dat toezichthouders en handhavers vaker op reactieve dan op preventieve basis worden ingezet. De doelstelling ‘nalevingsgedrag bevorderen’ krijgt in de taakuitvoering dus maar weinig aandacht. De diensten toezicht & handhaving willen af van het imago van bonnenschrijvers en streven een type toezichthouder/handhaver na dat effect bewerkstelligt door preventief aanwezig te zijn, contact te leggen en met een doelmatige bejegening te voorkomen dat mensen een overtreding begaan. Dit lijkt echter vooral ambitie en niet zozeer werkelijkheid te zijn.

5.4.1 Focus op verantwoording

De nadruk op reactieve inzet blijkt allereerst te maken te hebben met de manier waarop toezichthouders en handhavers verantwoording afleggen over de uitvoering van het werk op straat. Een nadruk op preventieve inzet en meer aandacht voor ‘gedragsverandering’ brengen namelijk een dilemma met zich mee: hoe kan hard worden gemaakt wat het effect is van gemeentelijk toezicht & handhaving? Verschillende effecten van toezicht & handhaving zijn lastig aantoonbaar: subjectieve veiligheidsgevoelens, nalevingsgedrag, contact met wijkbewoners, maar ook de inzet op jeugdoverlast, waarbij veel verschillende partijen zijn betrokken. Het ‘hard maken’ hiervan gebeurt veeleer op basis van gevoelens, zo zegt een Haagse leidinggevende: ‘Ik vond altijd dat het best wel redelijk ging. Anderen vonden van niet, maar omdat je het op geen manier inzichtelijk hebt, blijven het gevoelens.’

Een Rotterdamse politiemanager laat weten dat je allerlei middelen hebt om aan te tonen wat het effect is van Stadtoezicht. ‘Je hebt je absolute cijfers, de veiligheidsmonitor, je hebt zelfs de AD misdaadmonitor’, maar uiteindelijk gaat het erom zo objectief mogelijk recht te doen aan ‘wat er op straat gebeurt (...) en dat wordt je meetmiddel, en dat is doodeng’. De ‘toezichtmodellen’, waarin Stadtoezicht Rotterdam intensief samenwerkt met de politie en andere partijen, vormen volgens sommigen een voorbeeld van ‘hoe het ook kan’. Een beleidsmedewerker bij de politie:

‘Al die managers op al die afdelingen hebben allemaal geleerd dat ze SMART-doelstellingen moeten hebben die ze kunnen halen. Maar het leuke is: die toezichtmodellen, daar hangen nauwelijks SMART-doelstellingen aan, want ze zijn geboren uit een noodzaak. De problemen zijn zo

groot dat als we daar nu niet maximaal inkleunen, samen, dan gaat het mis. Dus als die noodzaak er is, dan is het politiek bestuurlijk ook makkelijker te verkopen: we moeten het Zuidplein veiliger maken. En die harde cijfers zullen er natuurlijk altijd een onderdeel van zijn, maar je hebt er ballen voor nodig.'

Een probleem waar frontlijnorganisaties vaak mee kampen, speelt dus ook bij de diensten toezicht & handhaving: hoe maak je inzichtelijk 'wat werkt'? Veel beleidsmedewerkers laten bovendien weten dat de inspanningen van Stadstoezicht een schakel vormen in een grotere keten van interventies en aanpakken. Een integraal veiligheidsmanager oriënteert zich bij het vormgeven van zijn beleid dan ook niet altijd op lokale effectmeting, maar op inzichten van algemene aard:

'Ik kan niet hard maken dat de inbraken gekelderd zijn door toezichthouders, maar een van de weinige aanpakken van vermogenscriminaliteit waarvan bewezen is dat ze werken, is het gericht toezicht houden in de hotspots. Dus dan durf ik wel te zeggen dat het werkt.'

Door gemeentelijke leidinggevenden van afdelingen Veiligheid/OOV wordt dan ook gesteld dat het te veel krediet voor gemeentelijke toezichthouders en handhavers zou zijn om te zeggen dat het terugdringen van bepaalde overlast, bijvoorbeeld van criminele jeugdorganisaties, aan het Stadstoezicht is te danken. Vaak ontstaat dit inzicht in afnemende overlast bovendien op basis van contacten met bijvoorbeeld buurtregisseurs of wijkcentra – zoals een Tilburgse leidinggevende stelt – zonder dat dit in harde cijfers is te vangen, laat staan dat vastgesteld kan worden wat de invloed is van de eigen medewerkers daarop. Iets vergelijkbaars geldt voor surveillance waarin meerdere zaken worden meegenomen. Een Utrechtse beleidsmedewerker zegt over de verantwoording daarover dat het een soort schatting is, zeker als je integraal werkt: 'je doet van alles'. Impactmeting wordt daardoor moeilijk. In veel steden hebben de diensten toezicht & handhaving daarom een wat ongemakkelijke verhouding met sturing van de aantallen verbalen. Een medewerker van Stadstoezicht Rotterdam verwoordt die ambivalente verhouding:

'Je geeft het domein aan waarop gehandhaafd moet worden, dan wil ik wel weten wat er geschreven is. Uren zeggen me niet zoveel. Maar het aantal verbalen zegt ook niet alles. Een hele dienst naar buiten gaan zonder een verbaal, geloof ik ook niet.'

De diensten toezicht & handhaving hebben daardoor een haat-liefdeverhouding met quota, maar gebruiken nog wel degelijk aantallen bonnen en processen-verbaal om verantwoording af te leggen. Ook kunnen ze dienen om zicht te krijgen op de aanpak van individuele medewerkers. Een leidinggevende bij het Haagse L&T:

‘Het zegt me allemaal niet heel veel. Maar wat wel interessant is: een teamchef heeft tien man onder zich, en de een schrijft er één, en de ander achthonderd. Die balans klopt niet. Maak je misschien meer strafrechtelijke PV's? Zit je meer in het bestuursrecht? Het is helemaal afhankelijk van de problematiek in je stadsdeel. En zo moet je naar zo'n quantum kijken.’

Het sturen op het eerdergenoemde ‘nalevingsgedrag’ (voorlichting, uitleggen, enzovoort) blijkt dus een moeilijk te realiseren streven, omdat het effect moeilijk meetbaar is. Op enkele uitzonderingen na blijven de meeste diensten toezicht & handhaving vasthouden aan peiling middels quota en aantallen verbaalen. Om de simpele reden dat het effect van preventieve inzet moeilijker aantoonbaar is, beperken veel van de medewerkers zich over het algemeen tot makkelijker meetbare en aantoonbare handelingen.

5.4.2 Beperkte middelen

Een andere reden om meer in te zetten op reactieve inzet heeft te maken met de beperkte middelen waarover de verschillende gemeentelijke diensten toezicht & handhaving beschikken.

Zo wordt door sommige managers toezicht & handhaving aangegeven dat ze wel met ‘vaste gezichten’ zouden willen werken, maar dat daarvoor domweg niet genoeg personeel beschikbaar is. Dit geldt bijvoorbeeld voor Tilburg en Den Haag. Hoewel in Tilburg onbevoegde toezichthouders naast de BOA's aanvullend flexibel worden ingezet in de verschillende wijken of gebiedsdelen, valt op dat deze gebieden relatief groot zijn voor één medewerker. Het is daardoor de vraag of buurtbewoners weten welke functionaris aan hun wijk is toegewezen. Ook verschilt het sterk per medewerker of actief contact gelegd wordt met partners in de wijk en of men daar dus als ‘vast gezicht’ en aanspreekpunt geldt, zoals ook al bleek uit het voorgaande hoofdstuk.

Bovendien kan niet-reguliere inzet in reactie op vragen van partners niet

altijd even eenvoudig worden opgevangen: ‘Dan heb je heel veel inzet en verschillende disciplines nodig van mensen, en dat betekent dat je bijna alle mensen nodig hebt. En dat je heel kwetsbaar bent,’ zo meent een teamleider. Ook door de inzet op projecten moeten er ‘mensen uit de gebieden weggetrokken worden’. De huidige capaciteit is met de verwachte toename van aanspraken op Stadstoezicht te gering. Een leidinggevende:

‘Als je ziet wat er op ons af gaat komen, ook vanuit wijken en de flexibele inzet, dan denk ik dat we in de toekomst met meer mensen moeten kunnen acteren. (...) Plantechnisch kom je er niet uit als je ook nog in de weekenden wil gaan werken, en ook nog na halftien ’s avonds. Dan heb je meer mensen nodig.’

Hoe een en ander in de Tilburgse context praktisch gaat uitpakken, is nog niet duidelijk. De ambities om de inzet op meerdere plaatsen en andere tijdstippen (’s avonds en in de weekenden) te intensiveren lijkt niet overeen te stemmen met de praktische omvang en kwaliteit van Stadstoezicht. Volgens Stadstoezicht Tilburg is meer en intensievere inzet niet onmogelijk, maar dan zullen daar eerst noodzakelijke stappen voor gezet moeten worden in termen van professionalisering en formatie.

Dit speelt ook in andere steden, bijvoorbeeld in Utrecht. Niet iedereen ziet daar de voorgenomen wijzigingen naar een meer centrale aanpak met vertrouwen tegemoet: de binding met de wijk komt onder druk te staan ten faveure van flexibele, reactieve inzet op de issues die spelen. Ook de Haagse L&T-organisatie is een betrekkelijk kleine organisatie voor een stad met de omvang van Den Haag. Dat betekent dat ook daar ‘de spoeling dun is’. Er zijn simpelweg te weinig BOA’s om ze een eigen wijk te geven. Een Haagse medewerker over het stadsdeel Escamp:

‘Als je Escamp zou vergelijken met Nederlandse steden, dan staan ze op de 27ste plaats wat inwonertal betreft. We hebben maar 21 BOA’s en die werken onregelmatig. Als ik ze dan echt wijken moet toebedelen, dat gaat niet.’

En ook in Rotterdam speelt de kwestie van beperkte capaciteit – ondanks de relatief grote organisatie daar. Een Rotterdamse wijkagent meent bijvoorbeeld dat stadswachten te vaak worden ‘weggetrokken’ voor centrale, flexibele inzet op andere plaatsen in de stad. Bijvoorbeeld voor evenementen. Hierdoor laat in veel

gevallen de binding aan de wijk te wensen over. Een wijkagent: ‘Heb je een probleem met hondenpoep, moet ik wachten tot ze weer een plek vrij hebben.’ Een steeds professioneler en taakgerichter Stadstoezicht kan hierdoor steeds verder vervreemd raken van gebiedsgericht, preventief werken: er is simpelweg niet voldoende capaciteit. Een Rotterdamse agent verwoordt zijn bezwaren aldus:

‘Eentje zegt: “Ik ben fiscaal jurist.” De ander zegt: “Ik kom alleen voor handhaven.” De ander zegt: “Ik ben alleen voor precario.” Een ander zegt: “Ik ben alleen voor de vuilniszakken.” “Wat doe je dan?” “Ja, zak opendrekken, kijken of je wat kunt vinden.” “En als je wat anders ziet?” “Nee, ik ben alleen daarvoor.” “Kom op, beetje creatief zijn, flexibel zijn.” “Ja, maar ik krijg gezeik als ik dat doe.” Soms kan ik me dat niet voorstellen. Dan moet ik even terug: oké, dit is hun werkwijze, ik moet het wel accepteren. Of ik moet zeggen: ik stop de samenwerking.’

Door deze ‘dunne spoeling’ zijn in een aantal steden stadswachten geen ‘vaste en bekende gezichten’ te noemen. De professionalisering en de invoering van een processcheiding (het labelen van medewerkers met specifieke taken) bij Stadstoezicht kunnen soms op gespannen voet staan met een meer gebiedsgerichte, wijkgebonden en preventieve vorm van toezicht & handhaving.

5.5 Slot

Het is op basis van dit onderzoek lastig te overzien in hoeverre toezichthouders en handhavers surveilleren tussen de meldingen door, maar vanuit de (team)-leiding krijgen toezichthouders en handhavers maar zelden de opdracht te investeren in kennis van overlastgevers en bewoners. Op straat zijn voor surveillance, aanspreekbaar zijn en het leren kennen van bewoners en netwerkpartners, lijken maar voor een heel beperkt deel van de dag gedaan te worden. Doorgaans is het takenpakket overzichtelijk, zodat er ook eenvoudig verantwoording over afgelegd kan worden.

Het is daarom, nogmaals, de vraag in hoeverre toezichthouders en handhavers toekomen aan bevordering van ‘nalevingsgedrag’ en contacten leggen om dat makkelijker te maken. Toegegeven, veel daarvan zit vooral in de wijze van optreden op straat, maar ook bij de beschouwing van de vraag in hoeverre medewerkers reactief dan wel preventief worden ingezet, lijkt minder aandacht uit te gaan naar ‘preventieve varianten’ van taakuitvoering. Het ‘streven naar

gedragsverandering' wordt vooral genoemd als formele doelstelling, maar door de wijze waarop medewerkers worden ingezet, komt er vooralsnog weinig terecht van die doelstelling.

In het volgende hoofdstuk gaan we met deze inzichten in het achterhoofd dieper in op een aantal projecten waarin een bijzonder soort taakuitvoering centraal staat. In een aantal steden wordt namelijk geëxperimenteerd met verder reikende vormen van taakuitvoering en inzet van toezichthouders en handhavers. Door een studie van deze projecten willen we proberen meer grip te krijgen op de uitwerking van verschillende vormen van taakuitvoering en op de mogelijke voor- en nadelen daarvan.

Taakuitvoering: drie projecten

In dit hoofdstuk zoomen we in op een drietal projecten met een bijzonder soort inzet en taakuitvoering. Daarmee gaan we verder in op de vraag op welke manieren de diensten toezicht & handhaving de taakuitvoering ter hand nemen en (vooral) welke bijzondere ontwikkelingen zich daarbij voordoen.⁴⁵ In een aantal projecten is sprake van een verder reikende taakuitvoering en wordt op medewerkers een verdergaande aanspraak gedaan in termen van professionaliteit, creativiteit en omgang met bevoegdheden. Een studie van deze projecten is om verschillende redenen gerechtvaardigd. Ten eerste komen in deze projecten de in het vorige hoofdstuk benoemde preventieve en reactieve inzet in nieuwe en bijzondere combinaties terug. Ten tweede gaat het hierbij om projecten die het vaste werk te buiten gaan en het werkdomein verder oprekken. Ze laten iets zien over de ontwikkeling van het vakgebied en mogelijke richtingen voor de toekomst. Daarnaast sluiten we met dit hoofdstuk aan bij de in hoofdstuk 3 geconstateerde diversiteit in beleidsontwikkelingen. Binnen de diensten toezicht & handhaving wordt geëxperimenteerd met en gezocht naar verschillende wijzen van inzet. De vorming van bijzondere pilots en projecten kan als een weerslag van die zoektocht worden gezien.

De drie projecten die we hier belichten, zijn achtereenvolgens: de inzet van toezichthouders en handhavers voor contact met buurtbewoners in de vorm van buurtparticipatieprojecten in Eindhoven (§6.1), de inzet van toezichthouders en handhavers op ‘onorthodoxe’ tijdstippen in de nacht in de Utrechtse Breedstraatbuurt (§6.2) en de inzet van toezichthouders en handhavers voor een bijzonder soort doelgroep: de straatcoaches van het Rotterdamse Stadstoezicht (§6.3). In de slotparagraaf (§6.4) besluiten we met een integrale bespreking van de verworven inzichten.

45 Bij de selectie van deze projecten hebben we daarom vooral gezocht naar bijzondere taakuitvoering in de openbare ruimte en niet zozeer naar afwijkende taakstelling. Toezichthouders en handhavers houden zich in verschillende steden weliswaar met verschillende afwijkende taken bezig, maar dit zijn vaak afgebakende taken die geen betrekking hebben op toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Te denken valt aan taken in het kader van het toezicht op bijzondere wetten, bijvoorbeeld het toezicht op de drank- en horecawet, dat per 1 januari 2013 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt.

6.1 Intensief en vraaggericht contact met bewoners: buurtparticipatie Eindhoven

Achtergrond en organisatie

Een eerste project dat we hier onder de loep nemen, is het buurtparticipatieproject in de Eindhovense wijk Genderdal. Medewerkers van het Eindhovens Stadstoezicht worden daarbij ingezet voor vraaggericht werken op basis van suggesties van bewoners. In de *Adviesnota Koers burgerparticipatie 2011-2014* wordt verwoord wat de doelen van deze buurtparticipatieprojecten zijn: het vergroten van vertrouwen van burgers en draagvlak voor overheidsingrijpen in wijken met een laag sociaaleconomisch profiel. Belangrijke middelen daarvoor zijn ‘transparantie van handelen’ en ‘herkenbaarheid van functionarissen’. Door inzet te tonen op basis van de suggesties van bewoners zou dit toe moeten nemen. Daarnaast zouden bewoners *zichzelf* ook meer verantwoordelijk moeten gaan opstellen voor het wel en wee van hun wijk. Zoals verwoord in de adviesnota: ‘Burgerparticipatie is iets anders dan “u vraagt, wij draaien”. Bewoners en ondernemers hebben ook plichten.’⁴⁶

Na een succesvolle pilot in de wijk Genderdal in najaar 2011 is dit project in twintig buurten in Eindhoven ingevoerd. Hiermee krijgen wijkbewoners van ‘actiewijken’ actief zeggenschap over de inzet van toezichthouders en handhavers. Bewoners kunnen bij een centraal punt in de wijk (vaak de buurtinformatie Winkel) aangeven waar toezichthouders en handhavers in de wijk aandacht aan moeten besteden. Medewerkers van Stadstoezicht die hiervoor worden ingezet, zijn omgedoopt tot ‘aandachtvelders’.

Aanpak: reactief of preventief, dienst verlenen of handhaven?

De Eindhovense buurtparticipatie betekent niet dat medewerkers meer dan voorheen aanwezig zijn in de wijk: toezichthouders en handhavers hebben juist een beperkter en vast aantal uren waarin de suggesties van bewoners moeten worden opgevolgd. Opvallend genoeg, zo stelt een aandachtsvelder vast, waren medewerkers Stadstoezicht voorheen juist meer op preventieve wijze aanwezig. Nu moet bewoners gericht gevraagd worden om concrete

46 Eindhoven (2010). *Adviesnota Koers burgerparticipatie 2011-2014*.

opmerkingen en suggesties. Sommige aandachtsvelders hekelen die aanpak op basis van vaste uren. Het zorgt ervoor dat medewerkers minder gericht aanwezig zijn en dat daarmee de functie van het vertrouwde gezicht in de wijk, het 'er zijn', naar de achtergrond verdwijnt: 'Nu heb je een aantal uren, vroeger had je dagdelen. En dat merkt de burger ook.' Ook een betrokkene van de gemeente vindt het ophalen van bewonersmeldingen bij de buurtinfowinkel en die laten inroosteren door de planning van Stadstoezicht onhandig en contraproductief:

'Als ze in die wijk zijn, moeten ze alles aanpakken wat ze tegenkomen. (...) Dus ze moeten blanco de straat op gaan. Dus naar de buurtinfowinkel gaan, de signalen ophalen en daarmee aan de slag gaan. (...) [Dat pas] over vier weken gaan uitvoeren, dat kun je niet verkopen aan de bewoners. (...) Aanwezig zijn op straat en zichtbaar zijn, daar gaat een grote preventieve werking van uit.'

Het buurtparticipatieproject combineert reactieve en preventieve taakuitvoering op een bijzondere manier. Toezichthouders en handhavers zijn weliswaar aan vaste wijken toegewezen, maar worden toch op basis van meldingen ingepland. Dat betekent dat medewerkers zelden een dag in een wijk zijn. Bovendien kan het zo zijn dat telkens wisselende medewerkers, in aanvulling op de vaste aandachtsvelders, worden ingepland om meldingen te verwerken. In zekere zin lijkt dit project dan ook weinig te verschillen van de in het vorige hoofdstuk omschreven reactieve inzet op basis van meldingen.

Toch is de aanpak wel degelijk verschillend van puur 'meldingen rijden'. 'Dienstverlening' speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol: 'Deze mensen hebben een uniform aan en hebben contact met het publiek. Ze verlenen service,' zo meent een ambtenaar. Soms lijken de betrokken medewerkers zelfs ronduit 'klantgericht' op te treden. Een medewerkster stelt dat het van belang is 'mensen achter te laten met een plezierig gevoel'. Een ander verbindt dat vooral met een streven naar kwaliteit: 'Kwaliteit is ook mensen benaderen en vragen van: hoe kan het beter?' Het ideaal van benaderbaarheid en aanspreekbaarheid komt terug in de omschrijving van het dagelijks werk door de individuele aandachtsvelders. Medewerkers vertellen dat ze zich vaak als aanspreekpunt in de wijk opstellen, waarbij dienstverlening de boventoon voert. Daarvoor is het van belang dat buurtbewoners bekend zijn met de medewerkers: 'Je bent ook een vertrouwenspersoon, je hebt een band met die mensen, en ja, je moet ook heel discreet zijn,' zo zegt een van hen. Handhaving delft daarbij volgens veel mede-

werkers snel het onderspit: het is belangrijker niet belerend over te komen dan ‘een bon te scoren’.

Dat betekent wel dat medewerkers met een op het oog tegenstrijdige boodschap op pad moeten: aan de ene kant dienstverlenend, benaderbaar en aanspreekbaar, aan de andere kant al handhavend meldingen en suggesties serieus nemend. Toch kan het wijkgebonden werk met de ‘vaste gezichten’ deze combinatie van dienst verlenen en handhaven volgens medewerkers juist eenvoudiger maken. Doordat wijkbewoners bekend zijn, kunnen makkelijker afspraken gemaakt worden. Ook ontstaat meer begrip onder wijkbewoners:

‘Ik heb meegemaakt dat ik mensen bij wie ik al vijftien keer koffie had gedronken, al twee keer had gewaarschuwd over een aanhangwagen die in de weg stond. Ze zeiden: “Ja, is goed, halen we weg.” Maar toch, de week erna stond hij er nog steeds. Toen heb ik dat ding meteen laten wegslepen. Ik sta erbij, komen die mensen naar buiten, helemaal over de zeik. Ik zeg: “Luister, telt mijn waarschuwing dan niet? Ik had hem de eerste keer al kunnen laten wegslepen, dat wil ik niet doen, want ik wil jullie ook de kans geven. Maar op een gegeven moment heb ik ook geen keus meer.” Maar dan praat je erover. (...) Mensen zijn dan nog wel boos, maar ze begrijpen het wel.’

Bovendien zijn ‘dienstverlening’ en ‘handhaving’ in het dagelijks werk niet uit elkaar te houden. Een aandachtsvelder: ‘Het is verschrikkelijk verweven. Dat is bijna niet uit elkaar te houden. We lopen hier bijvoorbeeld om op fietsen te handhaven, maar we worden vijftien keer naar de weg gevraagd.’

Gevolgen: bekendheid over en weer, maar geen toename sociale controle

Uit de gesprekken blijkt dat bekendheid over en weer als een belangrijk succes wordt aangemerkt. Buurtbewoners weten welke toezichthouders en handhavers bij hen in de wijk lopen, en de toezichthouders en handhavers weten steeds beter wie er in de wijk woont waar zij dienstdoen. Daarnaast hebben aandachtsvelders zelf de indruk beter benaderbaar te worden door de buurtparticipatie:

‘Je hebt meer contact, mensen durven je ook aan te spreken. Je hebt vaak dat je op straat loopt, en dat mensen toch een beetje... wow, alsof je politie bent. Alsof er een hokje om je heen zit. En met de buurtparticipatie

merk je heel erg dat we dat hok open hebben gezet. En dat je flyert, en dat mensen denken: o, we mogen ze aanspreken, we kunnen ze vragen stellen. (...) We hebben heel goed het verschil gemerkt.'

Een betrokken ambtenaar benadrukt dit succes: 'Er komen zelfs hele brieven binnen van: hé, goed initiatief.' Doordat de aandachtsvelders de vaste gezichten in de wijk zijn geworden, is het bovendien eenvoudiger om een relatie op te bouwen met bepaalde bewoners in de wijk: 'Je bouwt dan een band op met al die groepen. Je komt er ook regelmatig,' zo stelt een aandachtsvelder. Bewoners weten tot wie ze zich moeten wenden, en andersom zijn de medewerkers van Stadstoezicht te spreken over het gegeven dat met bewoners makkelijker afspraken te maken zijn. Er is dus wel degelijk sprake van een preventief effect van dit type inzet, maar het grootste voordeel van de Eindhovense burgerparticipatie zit volgens de meeste respondenten in de verbeterde relatie tussen Stadstoezicht en buurtbewoners. Voor de meeste aandachtsvelders die we gesproken hebben, is dit belangrijker dan de concrete meldingen die binnenkomen. 'Als ik naar Gestel ga, dan weet ik wat er speelt. Dus ik hoef niet per se met een opdracht, ik weet toch wel wat ik moet doen. Dat hoor je en je ziet het. (...) Ik ken mijn plekken daar, dus ik weet waar ik moet controleren,' zo zegt een aandachtsvelder.

Het buurtparticipatieproject heeft echter ook andere doelstellingen. Naast het 'kennen en gekend worden' is het de bedoeling meer draagvlak te creëren en meer 'actief burgerschap' te bevorderen: de gemeente hoopt dat buurtbewoners door de participatie genegen zijn zelf ook eerder in het geweer te komen. Een leidinggevende:

'Wij hebben technisch heel weinig Stadstoezicht, zestig man voor 230.000 inwoners, dat is heel weinig. Maar we zeggen ook: we hebben niet meer nodig, want we gaan samen met die burger kijken wat wij gaan aanpakken en wat zij gaan aanpakken. Dus naast Stadstoezicht en politie krijg je dadelijk ook de burger.'

Vanuit gemeentelijk beleid bezien kan de burgerparticipatie dan ook als welbegrepen eigenbelang worden opgevat. Echter, de structuur is nog niet zodanig, zo stellen bijvoorbeeld de uitvoerend medewerkers, dat burgers ook zelf al daadwerkelijk meer inzet tonen. Sommige aandachtsvelders betreuren dit. Buurtbewoners trekken zich het wel en wee van de wijk nog te weinig aan. Ze stellen zich te passief op, ook ten aanzien van hun medebewoners. De buurtparticipatie heeft daar maar weinig in kunnen veranderen: vooralsnog laten buurt-

bewoners zich maar weinig inspireren om zelf ook de handschoen op te pakken en intensiever aan de slag te gaan met verloedering en overlast in de eigen buurt.

Slot

Het buurtparticipatieproject wordt als een succes betiteld omdat de relatie tussen toezichthouders/handhavers en buurtbewoners verbetert, er makkelijker afspraken zijn te maken en bewoners eerder weten wie verantwoordelijk is voor de handhaving in de wijk. In dit project lijken toezichthouders en handhavers dus werk te maken van het eerdergenoemde streven 'nalevingsgedrag' te bevorderen. Door een goede relatie is het makkelijker bewoners al in een vroeg stadium aan te spreken en afspraken te maken. Dat er meer draagvlak wordt gecreëerd voor het optreden van Stadstoezicht of dat er sprake is van een toename van de bereidwilligheid onder bewoners om zelf actiever te worden, valt op basis van dit onderzoek echter niet hard te maken.

Het project wordt gekenmerkt door een tweetal tegenstellingen. De eerste is die tussen preventieve en reactieve inzet. Hoewel het toebedelen van 'vaste gezichten' aan wijken veel voordelen heeft, is er toch voor gekozen medewerkers in te delen op basis van de binnengekomen meldingen. Maar door die strakke planning komen preventieve aanwezigheid en de functie van het 'vaste aanspreekpunt' onder druk te staan. Hier komt dus de spanning naar voren die we in het vorige hoofdstuk vaststelden. Het wordt wenselijk geacht medewerkers flexibel in te kunnen zetten, maar dat blijkt hier negatieve gevolgen te hebben voor (preventieve) aanwezigheid in de wijk.

Een tweede tegenstelling is die tussen dienstverlening en handhaving. Veel van de dienstverlening van aandachtsvelders heeft juist te maken met handhaven, het aanpakken van overlast: mensen aanspreken en verbaliseren. Het is echter de vraag hoe die combinatie op den duur uitpakt. De buurtparticipatieprojecten kunnen in het ergste geval een soort Klaagmuur worden, waar een kleine groep bewoners komt mopperen over lastige burens of de overlast van jongeren in de wijk. 'Dienstverlening' heeft dan maar op een kleine groep mensen betrekking. De vraag is dan ook of met deze doorontwikkeling andere doelen van de buurtparticipatie – zoals het bredere draagvlak, meer vertrouwen in de gemeente en meer zelfwerkzaamheid – haalbaar blijven.

6.2 Inzet tijdens nachtelijke uren: Breedstraatbuurt, Utrecht

Achtergrond en organisatie

Het tweede project met verder reikende taakuitvoering is de inzet van gemeentelijke handhavers op onorthodoxe tijdstippen: de (nachtelijke) inzet van Utrechtse BOA's in de Breedstraatbuurt.

De Breedstraatbuurt is een gebied in het Utrechtse centrum met een hoge concentratie aan leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Er is onder andere een straat met raamprostitutie, meerdere coffeeshops en een nachtopvang voor dak- en thuislozen. De combinatie van deze voorzieningen met een hoge horecaconcentratie zorgt voor veel overlast op straat. Veel van die overlast hangt samen met drugsproblematiek: er is een hoge concentratie drugsdealers en -gebruikers. Vanaf 2008 is de gemeente Utrecht bezig maatregelen te nemen om de overlast in de Breedstraatbuurt terug te dringen. In de periode tussen 2009 en 2011 nam het aantal klachten over harddrugsoverlast echter sterk toe. Deze klachten culmineerden in een raadsinformatieavond (RIA) eind 2011, waar de ernst van de overlast echt duidelijk werd. 'Heel heftig, [met] bewoners en ondernemers gillend op de tribunes [over] hoe dramatisch het was,' zo vertelt een ambtenaar. Naar aanleiding van deze bewogen avond werd een lijst van twintig maatregelen opgesteld om de harddrugsoverlast terug te dringen.

Een van de partijen die een belangrijke rol zou gaan vervullen in de Breedstraatbuurt is THOR: deze dienst zou meer gaan surveilleren, intensiever aanwezig zijn én ook in de nachtelijke uren diensten gaan draaien. Voor twee nachten in de week gaan twee koppels BOA's de straat op. Hiervoor zijn 'wat steviger BOA's' aangetrokken, zowel uit andere teams als uit het binnenstadteam zelf, want 'je moet ook mensen hebben die weten hoe ze dat aan moeten pakken', zo stelt een leidinggevende.

Ander publiek, andere taken, andere aanpak?

De nachtelijke taken zijn op papier niet anders dan de taken overdag: kleine ergernissen, overlast in de APV-sfeer, enzovoort. Medewerkers van het project Breedstraatbuurt hebben dan ook niet meer geweldsmiddelen dan collega's in reguliere diensten. Toch heeft het werk 's nachts wel degelijk een ander karakter. Dit komt vooral voort uit een 'ander publiek' en een andere setting, zo stellen zowel uitvoerend medewerkers als leidinggevenden. Hierdoor zijn medewer-

kers minder bezig met handhaven op hondenoverlast of vuilnis, maar meer met overlast van hinderlijke personen in relatie tot drank- en drugsgebruik en met straatprostitutie. Een medewerker stelt dat de dealers en gebruikers er ook overdag zijn, maar dan gaan ze meer op in het overige publiek. Taken richten zich daardoor meer op het aanwezig zijn, verbaliseren op alcohol, het tegengaan van straatprostitutie en het signaleren van zaken waarop BOA's niet bevoegd zijn te handhaven, zoals drugs dealen.

Daarnaast hebben de medewerkers uit het project veel te maken met wat 'doelgroepen' wordt genoemd: vaste overlastgevers, vaak dak- en thuislozen en/of drugsverslaafden. Een aantal van deze mensen heeft een gebiedsontzegging. De Utrechtse handhavers zijn ervan op de hoogte wie een gebiedsontzegging heeft, en wie bijna. Zodra een 'doelgroeper' van Utrechtse BOA's in de Breedstraatbuurt een derde APV-verbaal krijgt, schakelen zij de politie in, zodat op het bureau (door de politie) een verblijfsontzegging opgemaakt kan worden. De BOA's worden tijdens de politiebrieffing op de hoogte gesteld van de stand van zaken ten aanzien van de gebiedsontzeggingen. De medewerkers van THOR hebben daarnaast toegang tot een map op het politiebureau met informatie die voor hen relevant is. Voor de nachtelijke diensten gaan THOR-medewerkers naar het politiebureau voor de briefing en men sluit ook af met een debriefing.

Het verschil met het werk overdag zit vooral in 'ander publiek' en toegenomen risico's. Het werkaanbod is daardoor groter, zo staat ook te lezen in de evaluatie van het project.⁴⁷ Dat geldt ook voor aanhoudingen. Een medewerker: 'De derde nachtdienst was het gelijk raak. Dus je merkt het wel. Er zit net effe wat meer alcohol in. Of het duister doet rare dingen met mensen, dat ze denken: ik mag meer.' Aanhoudingen komen dan ook vaker voor nu BOA's in de nachten werken. Vooral omdat medewerkers meer zien en horen door 'twee paar extra ogen en oren', zo meent een politieman. Bovendien passen BOA's meer dwang toe nu ze in de nachturen optreden. Op het moment van onderzoek was er juist tweemaal aangifte gedaan tegen BOA's bij de politie. 'Dus ook de verdachten zijn nog niet gewend dat ze door toezicht worden aangepakt,' zo zegt een politiemedewerker. Een THOR-medewerker laat weten dat door dat toegenomen risico de afhandeling door de politie een extra aandachtspunt wordt. Als hij iemand aanhoudt, moet er voor de afhandeling standaard een agent aan te pas komen: 'Die agent heeft het hartstikke druk, die ga ik er niet mee lastig[vallen].'

47 Bureau Berenschot (2013). *Evaluatie 'Aanpak harddrugsoverlast Breedstraatbuurt (en omgeving)'*.

Die moet naar mij komen voor dat ventje zonder ID.' Medewerkers besluiten regelmatig hun toevlucht te nemen tot andere oplossingen, zodat ze overtreders niet hoeven aan te houden. Een BOA vertelt bijvoorbeeld dat de Utrechtse BOA's niet mogen verbaliseren op de Opiumwet, terwijl ze veel in aanraking komen met drugsgebruik. Om toch iets aan rondhangende drugsdealers en -gebruikers te kunnen doen zijn er 'meerdere wegen die naar Rome leiden', zo stelt een THOR-medewerker:

R1: 'Als jij een dealertje bent, en ik kan niks met je drugs, maar je fietst over de stoep, (...) dan krijg je er een voor fietsen over de stoep. Gewoon hier niet meer blijven, wegwezen.'

Interviewer: 'Dat doe je ook 's nachts?'

R1: 'Als je vervelend genoeg bent, krijg je er een. Ik bepaal zelf wel wanneer ik ervoor schrijf. Maar ik mag niks met de Opiumwet. Ik kan niet een jointje in beslag nemen. Een agent wel.'

R2: 'We zoeken naar de juiste manier om ze alsnog een bekeuring aan te doen.'

R1: 'We kunnen het ze heel erg lastig maken. Dat het voor hen niet interessant is om daar te hangen.'

Daarbij heeft de aanwezigheid van de BOA's al veel effect, ook al kan men niet op alles verbaliseren dat overlast veroorzaakt: 'Alleen onze aanwezigheid al... Als die mannen hier lopen, ga je daar staan. Lopen ze door, fiets je gewoon heel rustig met ze mee, dan worden ze helemaal lijp.' Hoewel het nadrukkelijk niet de bedoeling is dat medewerkers zoeken naar overtredingen, is er wel een zero-tolerancebeleid met betrekking tot overlast, zodat dealers en gebruikers minder de neiging hebben zich op te houden in dit gebied.

THOR en politie(taken) in de Breedstraatbuurt

De inzet van THOR is aan duidelijke grenzen gebonden. De politie zou de partij zijn die zich vooral bezighoudt met 'de vaste klanten', terwijl THOR zich meer zou richten op de softere zaken: aanspreken van jongeren die op straat of in portieken aan het blowen zijn, signaleren op andere zaken. Dit lijkt niet helemaal in overeenstemming met het voorgaande. Toch vinden veel THOR-medewerkers niet dat de BOA's zich met politiewerk bezighouden. Veel van de overlast kan als 'kleine overlast' gezien worden – hangen in portieken, wild-

plassen, drinken op straat – en is daarom typisch werk voor gemeentelijk toezicht & handhaving.

Toch ligt de taakverdeling en de inzet op ‘oneigenlijke taken’ van de medewerkers in de Breedstraatbuurt bij sommigen gevoelig. Waar de medewerkers die betrokken zijn bij de Breedstraatbuurt gretig zijn om nieuwe taken op te pakken, vrezen anderen voor te veel inzet van BOA’s op taken ‘waar we eigenlijk niet voor zijn’. Daar komt bij dat door het ongebruikelijke tijdstip en de (deels) ongebruikelijke taken contact en samenwerking met de politie van groot belang zijn. Juist die samenwerking tussen THOR en politie is een van de aandachtspunten, zo blijkt uit de evaluatie van adviesbureau Berenschot.⁴⁸ Ook tijdens onze gesprekken viel te constateren dat ‘de liefde heeft moeten groeien’, zoals een betrokkene stelt. In de ontwikkeling van het project is een drietal hindernissen aan te wijzen.

Een eerste was de weigerachtigheid van de politie om in gemengde koppels op te treden vanwege de beperkte opleiding en uitrusting van BOA’s. Een agent: ‘Kunnen zij mij ondersteunen als ik een klap krijg, kunnen ze me verder helpen? Zijn ze voldoende verbaal capabel?’ Ook onbekendheid met THOR-medewerkers en hun manier van werken speelde hierbij een rol. Een agent: ‘Wij zijn gewend om de-escalerend te werk te gaan. Hoe is dat bij hen? Dat weten we niet. (...) In het begin zit je daar wel mee in je maag.’ Politie en gemeente lijken hierin een andere interpretatie van de samenwerking te hebben: THOR en gemeente gingen uit van een samenwerking in gemengde koppels, de politie van een samenwerking in separate koppels.

Een tweede obstakel is van technische aard. Omdat de meldkamer van THOR in de nachturen niet bereikbaar is, ontstond de vraag of BOA’s zich in het geval van noodoproepen tot de politiemeldkamer zouden kunnen wenden. Een aansluiting op C2000 was echter niet mogelijk. Ook zou de meldkamer te druk bezet zijn om ’s nachts BOA’s van informatie te voorzien in het geval dat iemand bijvoorbeeld geen identiteitsbewijs bij zich had. Uiteindelijk is de oplossing gevonden in het gebruik van het ‘MUMO systeem’: een systeem dat eerder gebruikt werd door politiebikers. Voor het opvragen van informatie is bedacht dat BOA’s ’s nachts kunnen bellen met het ‘R-TIC’ (het Real Time Intelligence Centre).

Een derde type obstakel omvat de vorige twee: de samenwerking in de Breedstraatbuurt had in het begin veel te lijden onder de gereserveerdheid van de politie. De meldkamer van de politie was bijvoorbeeld weinig coöperatief

48 Ibid.

om informatie te verstrekken aan medewerkers van THOR. ‘We hebben echt muren moeten slechten. Intern was er enorme weerstand. Terwijl ik wel de toegevoegde waarde zie van die mensen,’ aldus een politiemedewerker. En ook op de werkvloer was er veel weerstand, zo laat hij weten: ‘Hoe haal je het nou in je hoofd om met de THOR...’ De aanloop naar de nachtelijke inzet van de Utrechtse handhavers heeft hierdoor lang geduurd: veertien maanden. De vraag dringt zich dan ook op in hoeverre de technische vraagstukken werkelijk het probleem waren, of dat niet ook veel van de ‘ruis’⁴⁹ te maken heeft met vertrouwen en de bereidheid tot samenwerking.

Effectiviteit: bestendig?

Uit verschillende effectmetingen, de evaluatie van de aanpak drugsoverlast (waar meerdere maatregelen onder vallen) door Bureau Berenschot en de evaluatie van de extra inzet van BOA’s door THOR zelf, blijkt dat de effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen lastig is vast te stellen.⁵⁰ Onderzoekers concluderen dat ‘het intensiveren van toezicht door gemeente en politie (...) op korte termijn [heeft] bijgedragen aan een vermindering van de overlast’, maar geen duurzaam effect heeft. Ook is het aantal boetes afgenomen, maar het is onduidelijk of dit te wijten is aan grotere bekendheid van medewerkers van THOR onder overlastgevers, de periode van het jaar of aan het sluiten van de prostitutieramen in een deel van de Breedstraatbuurt.⁵¹

In de gesprekken die wij hebben gevoerd, wordt dit beeld bevestigd. Er ligt veel nadruk op het zichtbaar aanwezig zijn (zowel voor ‘doelgroepers’ als voor bewoners) en op de ‘ogen-en-orenfunctie’: het signaleren door BOA’s. Dealers en gebruikers kunnen door de intensieve aanwezigheid van THOR ‘hun ding niet doen’, zo zegt een BOA. De effecten van de intensievere inzet zijn duidelijk zichtbaar, maar ook te veel afhankelijk van ‘aanwezig zijn’: ‘Ondertussen duurt dat maar, en die buurt is nog steeds blauw geverfd. (...) Als we loslaten, slaat de vlam binnen een week weer in de pan,’ zo meent een politiemedewerker. Omdat de inzet weliswaar effectief is, maar ook kostbaar, en een groot beroep doet op het schaarse personeel, is eind september 2013 dan ook besloten om

49 Ibid.

50 Ibid.

51 Ibid.

de proef in de Breedstraatbuurt volgens afspraak te staken. Een voorstel voor een vervolg werd op het moment van onderzoek uitgewerkt. De reikwijdte hiervan is echter afhankelijk van beschikbare middelen.

Slot

De aanleiding voor de nachtelijke inzet van THOR is de roep om een hardere aanpak van uit de hand gelopen overlast en het gegeven dat de politie het niet alleen afkan. De doelstelling is dus repressie. Tijdens de diensten zelf zijn het echter vooral de aanwezigheid, het surveilleren en de bekendheid met vaste overlastgevers die zorgen voor een gunstig effect. Daarmee vormt ook het project rondom de nachtelijke inzet van THOR een combinatie van reactieve en preventieve inzet. Hoewel intern niet iedereen overtuigd is van de inzet van THOR in de Breedstraatbuurt, is de ambitie bij direct betrokken uitvoerders en leidinggevenden evident. Het stopzetten van het project had dan ook niet zozeer te maken met gebrek aan effectiviteit, maar veeleer met capaciteitsproblemen. In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat preventie veel mankracht vereist. Dat blijkt dus ook hier duidelijk te gelden. Ten slotte is het nog de vraag in hoeverre de geconstateerde hindernissen in de samenwerking tussen THOR en politie ondervangen kunnen worden, aangezien ze maar voor een beperkt deel te maken hebben met (beleids)afspraken over inzet en afstemming. Hierop gaan we in hoofdstuk 8 uitgebreider in.

6.3 Inzet jongerenoverlast: straatcoaches, Rotterdam

Hoewel het werk van straatcoaches inhoudelijk afwijkt van dat van reguliere stadswachten, wordt het optreden tegen jongerenoverlast door veel diensten toezicht & handhaving als ambitie geformuleerd. Het derde bijzondere project heeft dan ook betrekking op de inzet van gemeentelijk toezicht & handhaving om jongerenoverlast tegen te gaan. Hiervoor bekijken we de straatcoaches van Stadstoezicht Rotterdam.

Achtergrond en organisatie straatcoachinzet

De oorspronkelijke aanleiding om straatcoaches in te zetten was de beschikbaarheid van landelijk budget om te experimenteren met een alternatieve aanpak van jeugdoverlast. De eerste Rotterdamse straatcoaches die op deze manier zijn gefinancierd, zijn in deelgemeente Delfshaven in een pilotvorm van start gegaan. In eerste instantie ging het hier om acht straatcoaches in de wijk het Nieuwe Westen. Per december 2012 is besloten tot een verlenging, mede gefinancierd vanuit deelgemeentelijk geld.

Op het moment van onderzoek liepen er in de deelgemeente Delfshaven, in de wijk het Nieuwe Westen en in de wijk Bospolder-Tussendijken, in totaal twaalf straatcoaches. Daarnaast zijn er sinds voorjaar 2013 zes straatcoaches in deelgemeente IJsselmonde ingezet. De straatcoaches dragen hetzelfde uniform als hun collega-stadswachten. Ook werken straatcoaches vanaf dezelfde locatie. Wel is binnen Stadstoezicht geselecteerd op medewerkers die affiniteit met jeugd hebben en krijgen straatcoaches een aanvullende opleiding. In de sturing van de straatcoaches speelt de projectleider jeugd van de deelgemeente een belangrijke rol: zij bepaalt wanneer en waar straatcoaches ingezet worden. Ook houdt ze samen met de politie en een jongerenwerker de 'Beke-lijst'⁵² bij voor de jongerengroepen. Op basis daarvan en op basis van de signalen van verschillende partijen die actief zijn in de deelgemeente, wordt door haar advies uitgebracht aan de deelgemeentelijke driehoek (deelgemeentevoorzitter, districtschef politie en officier van justitie) over de gewenste inzet van straatcoaches en jongerenwerkers.

Aanpak: tussen agent en jongerenwerker?

De primaire doelstelling is het terugbrengen van overlast door jongeren op straat. Dat betekent dat straatcoaches proberen contact te leggen met een aantal jongeren en in kaart te brengen wie zich in die groep bevindt. Als het gaat om criminele jongeren, beperkt de taak zich tot signaleren. Wekelijks maken straatcoaches sfeerverslagen van wat er op straat speelt, en aan het eind van iedere dag maken zij een overzicht van het aantal jongeren met wie zij contact hebben gehad en (eventueel) hoeveel processen-verbaal er geschreven zijn. Al deze

52 De 'Beke-shortlist' betreft typeringen van jeugdgroepen als hinderlijk, overlastgevend en crimineel.

informatie wordt doorgegeven aan de projectleider jeugd van de deelgemeente, maar de sfeerverslagen worden ook met de politie gedeeld.

Hoewel de Rotterdamse straatcoaches een uitgebreidere bevoegdheid tot verbaliseren hebben dan de reguliere stadswachten, zijn zij vooral op straat om contact te leggen met jongeren: het voorkomen van overlast is belangrijker dan het schrijven van bonnen. Daarbij is de gedachte dat straatcoaches een positie innemen tussen jongerenwerker en agent. Een ambtenaar: 'Er was heel erg behoefte aan zo'n instrument tussen politie en jongerenwerk, en dat is ingevuld door de straatcoaches.' Dat betekent dat straatcoaches voortdurend dienen te meanderen tussen verschillende rollen, bijvoorbeeld tussen coach en handhaver:

'Als je bij het coachen blijft, laat je over je heen lopen, je geeft je grenzen niet aan. Dan ben je geen geschikte straatcoach. Maar alleen maar handhaven, dan kom je niet meer binnen bij een groepje. Maar als je grenzen aangeeft en je kunt ermee spelen... dan ben je een goeie straatcoach.'

De Rotterdamse straatcoaches vinden het dan ook van belang dat ze kunnen verbaliseren, bijvoorbeeld op hinderlijk ophouden en alcoholgebruik op straat. 'Op het moment dat je niet kunt doorpakken, ben je uitgeteld, een blaffende hond,' aldus een leidinggevende. Hij omschrijft de Rotterdamse straatcoaches dan ook als 'handhavers met taakaccent jeugd'. De keuze voor dit profiel is een direct gevolg van het gat tussen politie en jongerenwerk:

'Er is een lacune ontstaan tussen jongerenwerk, dat meer richting preventie gaat, richting zorg, (...) en een politie die meer een beweging maakt naar zware criminaliteit. (...) Dus daar ontstaat een lacune. En daar zijn we in gesprongen.'

Toch leggen de meesten de nadruk op gedragsverandering en beïnvloeding. Straatcoaches 'gaan eerst pedagogisch de wijk in, proberen gedrag te veranderen door te praten', zo vertelt een uitvoerder. 'We willen dat het in de openbare ruimte goed gaat, alleen willen we dat niet door middel van repressief optreden bereiken.' De extra bevoegdheid is de spreekwoordelijke stok om mee te slaan, maar in de praktijk wordt deze weinig gebruikt: doordat jongeren weten dat straatcoaches kunnen verbaliseren, is het middel al effectief in zijn potentie, zo meent een straatcoach.

Aanpak: persoonlijk contact met twee soorten doelgroepen

Het contact met de jongeren heeft een sterk persoonlijk karakter. Allereerst blijkt dat al uit het contact met jongeren. Zo stelt een van hen dat straatcoaches niet bekend zijn als ‘meneer of mevrouw de handhaver’, maar bij naam. Vaak hebben jongeren wel iets tegen het uniform op zichzelf, zo vervolgt deze straatcoach. Daarom is het van belang contact persoonlijk te houden: ‘Dan zeg ik: “Hallo jongens, ik ben het, hè, (...) ik heb geen petje, geen ditje, geen datje, ja, een uniform, maar ik ben [het] gewoon.”’

Het contact lijkt zich vaak spontaan op straat af te spelen zonder dat straatcoaches van alle jongeren de achtergrond kennen. Het contact leggen op zichzelf lijkt daarbij voorop te staan en zich improviserend te ontwikkelen. Straatcoaches gaan de straat op en kijken welke jongeren er zijn om contact mee te leggen. Een straatcoach:

‘Ik kijk een persoon aan en dat bepaalt het gesprek. Sommige mensen hebben wat strenger toespreken nodig, maar bij anderen ga ik juist anderhalve meter verder staan, want ik ben vrij lang. Dus als ik te dicht erop ga staan, daar wordt het gesprek niet ontspannen van. Dus wat dat betreft is het wel constant een kwestie van inschatten: wie heb je voor je?’

Sommige van de straatcoaches zijn afkomstig uit een milieu dat vergelijkbaar is met dat van de jongeren op straat. Straatcoaches maken dan ook gebruik van hun individuele verschillen: sommigen hebben meer affiniteit of zijn beter in staat contact te leggen met specifieke groepen jongeren.

De Rotterdamse straatcoaches richten zich echter niet alleen op jongeren: ook ondernemers en bewoners worden als doelgroep gezien. Een betrokkene vertelt dat het van belang is een ‘kloof dicht te krijgen’ tussen ondernemers/bewoners en jongeren:

‘Voor de ene burger is het bijvoorbeeld al een klacht als-ie twee jongeren ziet praten, dan voelt hij zich al bedreigd. Dus niet elke klacht is een klacht. We gaan in gesprek om te weten te komen: wat is uw klacht, wat voelt u dan? En dan moet je soms ook zeggen: eigenlijk is uw klacht geen klacht.’

Straatcoaches zijn dus bezig met de ervaring van overlast door anderen. De straatcoaches spelen ook in op het ‘veiligheidsgevoel’ van bewoners en ondernemers door bijvoorbeeld een bezoek te brengen aan ondernemers en te spre-

ken over ervaren overlast of hen te stimuleren zelf contact te leggen met jongeren en hen aan te spreken op de overlast die ze veroorzaken. Een uitvoerend medewerker: 'We zien het als een geheel. In een wijk, daar horen ze allemaal bij. Als we een schakel kunnen zijn in dat geheel, dat is ons doel.' Zowel het voorkomen van overlast als het inspelen op de ervaring daarvan staat centraal: een nadrukkelijk preventieve filosofie dus.

Straatcoaches en politie: een andere visie?

Ook in het geval van de Rotterdamse straatcoaches is de samenwerking met de politie een aandachtspunt. Dat lijkt voor een belangrijk deel te maken te hebben met het verschil in benadering tussen politie en straatcoaches. Allereerst zijn de politiemensen die we gesproken hebben niet gelukkig met de 'tussenpositie' van straatcoaches. Voor hen is het onduidelijk waar straatcoaches mee bezig zijn en wat hun toegevoegde waarde is: 'Alleen maar met jeugd, dat was het. Wat dan? Ja, alleen maar praten, en signalen ophalen. (...) Sfeer proeven?' zo vertelt een politieagent. 'Alleen, wat heb ik hieraan?' Straatcoaches maken te weinig gebruik van hun handhavende mandaat, zo meent een andere politiemans. Dat straatcoaches weinig gebruikmaken van die bevoegdheid, bewijst dat ze dat middel eigenlijk niet nodig hebben, of sterker nog: dat je voor dit werk net zo goed een jongerenwerker in kunt zetten. Niet in de laatste plaats, zo zegt een agent, omdat straatcoaches uiteindelijk te angstig zijn om de confrontatie aan te gaan.

De meeste irritatie lijkt echter samen te hangen met informatiedeling. Straatcoaches vervullen een belangrijke rol in het signaleren en het doorgeven van informatie over individuele jongeren, zo meent een betrokkene van de deelgemeente. De politie geeft echter een afwijkende lezing. Er blijkt veel af te dingen op de wijze waarop straatcoaches informatie aanleveren. De 'sfeerverslagen' leveren volgens een van de politiemedewerkers te weinig op:

'Daar staat informatie in waar je als politie niet zoveel aan hebt. Dus dan lees je dat, leuke foto erbij... Dan loop je een week achter de feiten aan. Wat ik dan mis, is heel inhoudelijk: ik heb die en die benaderd, ik heb dat en dat gedaan. Dat doen ze niet. Ze zeggen: dat is onze taak niet, het zit veel meer in de sfeer.'

Informatievoorziening op persoonsniveau komt volgens hem dan ook vooral vanuit de politie, niet vanuit de straatcoaches. Straatcoaches en deelgemeente

willen graag een foto, naam en toenaam van bepaalde jongeren ontvangen van de politie, maar zelf leveren zij niets aan:

‘Een keer in de zoveel tijd hebben we overleg. En dan laten ze met zo’n Powerpoint zien hoeveel jongens we hebben. Per foto: dit is Ali, dit en dat heeft-ie gedaan. Maar dat is alleen maar mijn informatie, mijn mutaties hebben ze daar vermeld. Dan denk ik: ben ik nou de enige? We zitten hier met 25 partners.’

Een ambtenaar meent echter dat het probleem met informatie en het delen daarvan bij de politie ligt en niet zozeer bij de straatcoaches. Zo vertelt ze dat ze veel jongeren graag zou benaderen voordat ze in de Beke-classificatie vallen. Het is beter ‘vooraan’ te zitten met de aanpak van overlastgevende jongeren, bijvoorbeeld om een jongere zonder antecedenten die veel rondhangt bij criminele jongeren, ‘daarvan los te weken’. Maar dat is nog wel eens lastig: lang niet altijd is de identiteit van jongeren bekend, terwijl dat volgens haar noodzakelijk is om snel te kunnen ‘schakelen op individuele jongeren’. Ze meent dat dit vooral te wijten is aan de terughoudendheid van de politie om informatie te delen: pas als een groep officieel geprioriteerd is, kan er op persoonsniveau informatie uitgewisseld worden.

Slot

Het blijkt dat de verwachtingen uiteenlopen, vooral tussen politie en andere partijen: er zijn verschillende ideeën over het nut van straatcoaches. Een positief effect is lastig aan te tonen. Deels omdat het terugdringen van jongerenoverlast aan meerdere partijen toegeschreven kan worden, maar ook doordat het ‘meten’ van het effect van preventief optreden lastig is. Een leidinggevende laat weten dat hij weliswaar verantwoording aflegt door middel van maand- en jaarcijfers, maar dat het uitleggen van een interventie erg lastig is. ‘Dan moet je al die rapportages gaan lezen, dat doet niemand.’ Politieagenten menen überhaupt dat het effect tegenvalt. Zo stelt een politieman over de jubelstemming: ‘Ik zit er soms bij en dan denk ik: hebben we het over dezelfde groep jongens?’ Vooral de mogelijkheid om de straatcoaches direct aan te sturen vanuit de deelgemeente verklaart het enthousiasme, zo meent hij: ‘Als je dat bij de politie doet, zeggen ze: waarom, wat ga je ermee doen?’

Met dit verschil in visie op effectiviteit raken we dus aan een wezenlijk en

fundamenteel onderscheid in benaderingswijze.⁵³ De politie verlangt persoonsgebonden informatie en assistentie bij het in kaart brengen van groepen overlastgevende jongeren. Straatcoaches en deelgemeente zien de effectiviteit vooral in het toegenomen en verbeterde contact met jongeren en in de mogelijkheid van een goed stuurbare en flexibele inzet. Ook kun je effectiviteit bereiken door in te spelen op de perceptie van overlast: hoe ervaren buurtbewoners en ondernemers de jongerenoverlast en hoe zou je daarop in kunnen spelen? Met een dergelijke aanpak proberen straatcoaches klachten voor te zijn. Het team straatcoaches kan dan ook gezien worden als een project met preventieve doeleinden; het is vooral deze benadering die botst met de uitgangspunten van de politie.

6.4 Slot

Opmerkelijk genoeg worden de drie besproken projecten door de meeste partijen als succesvol gezien voor zover er een preventieve werking van uitgaat: dat geldt voor de buurtparticipatieprojecten, voor de inzet in de Breedstraatbuurt en voor de straatcoaches. De buurtparticipatieprojecten zijn relatief goed bekend onder buurtbewoners, waardoor het mogelijk is afspraken te maken. Bovendien zijn toezichthouders en handhavers daardoor zelf ook makkelijker aanspreekbaar. Echter, doordat medewerkers van Stadstoezicht Eindhoven uitsluitend ingedeeld worden op basis van de meldingen die door bewoners ingediend worden bij de buurtinfowinkels, komt het bekend raken in en met de wijk onder druk te staan. Daarnaast, zo stellen sommigen, is al lang bekend wat er speelt en is het daarom niet nodig om bewoners te vragen concrete meldingen in te dienen om op basis daarvan de toezichthouders en handhavers op pad te sturen.

Ook in de Breedstraatbuurt lijkt er een preventief effect uit te gaan van de aanwezigheid van BOA's. Door surveillance worden overlastgevers ontmoedigd zich op te houden in het gebied. Er is lang niet altijd een aanhouding voor nodig om ervoor te zorgen dat overlast wordt verminderd. Voor zover dit project reactief is te noemen, zit dat vooral in de totstandkoming: THOR stelde zich

53 Ook Loef e.a. (2012) wijzen op dit verschil in verwachtingen over straatcoaches. Aanpak en taakstelling waren bij aanvang van veel Nederlandse straatcoachprojecten nogal ondoordacht en in een aantal gevallen waren doelen te breed en onrealistisch geformuleerd, waardoor te hoge verwachtingen ontstonden. Daarnaast stellen ook zij vast dat de politie soms moeite heeft met de positionering en de bevoegdheden van de straatcoaches.

dienstverlenend op omdat bewoners vroegen om meer toezicht en de politie dat niet alleen afkon.

De Rotterdamse straatcoaches ten slotte worden door de meeste betrokkenen uitermate succesvol genoemd, vooral omdat door hun inzet overlast voorkomen kan worden. De geïnterviewde politiemedewerkers hebben daar kritiek op. De effectiviteit is beperkt: straatcoaches dragen te weinig bij aan het vergaren van informatie waar de politie wat aan heeft, en maken te weinig gebruik van hun bevoegdheid te verbaliseren.

Zo blijkt dat van de preventieve inzet volgens veel respondenten veel effectiviteit kan uitgaan. Dit is weliswaar lastig meetbaar in termen van incidenten of contacten, maar de waardering die over dergelijke inzet wordt uitgesproken, is opmerkelijk. Toch zijn er ook duidelijke nadelen verbonden aan preventieve inzet. Deze werden ook al in het vorige hoofdstuk benoemd: naast het moeilijk meetbare effect kost het veel mankracht. Bovendien betreft het hier vaak relatief veeleisend werk, waarvoor vaak een type medewerker wordt ingezet dat stevig in de schoenen moet staan of anderszins opvalt in professionaliteit en optreden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de inzet in de Breedstraatbuurt, waarvoor vooral de 'betere BOA's' worden uitgekozen en waardoor de buurt constant 'blauw geverfd' is. Er is continue inzet nodig om überhaupt effect te sorteren. Ditzelfde geldt voor het Eindhovense project: medewerkers worden minder flexibel inzetbaar als ze voor een grote tijdspanne gebonden zijn aan een wijk. Juist daarom is toch besloten voor een inzet op basis van meldingen. Bij de Rotterdamse straatcoaches ten slotte blijkt de kritiek vooral van de politie te komen: preventieve inzet levert hun te weinig op. Het kost veel mankracht en de resultaten in termen van afnemende jongerenoverlast zijn (voor hen althans) niet duidelijk genoeg.

Professionaliteit en imago

In het voorgaande hoofdstuk stelden we vast dat voor de projecten met een bijzonder soort taakuitvoering vaak meer gevorderde medewerkers aangetrokken worden. De vraag blijft in hoeverre reguliere medewerkers voldoende 'in huis hebben' voor dit soort projecten. Deze vraag is vooral van belang omdat de hier onderzochte diensten toezicht & handhaving allemaal een gedeeltelijke geschiedenis in re-integratieregelingen hebben, waarbij het er vooral om ging langdurig werklozen 'werkritme' te laten opdoen.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we kort in op de ontwikkelingen rondom professionalisering van toezicht & handhaving. In §7.2 sluiten we daarop aan door kort de soorten opleidingen te schetsen in de door ons onderzochte steden. De opvattingen van uitvoerende medewerkers staan vervolgens centraal in §7.3. Deze blijken sterk te verschillen van de opvattingen van leidinggevend en politiemensen: laatstgenoemde groepen zijn minder positief en stellen dat de toepassing van beleidsvrijheid, de bejegening en de kennis van wet- en regelgeving nog veel te wensen overlaten (§7.4). In §7.5 bespreken we het negatieve imago waarmee de beroepsgroep nog altijd te maken heeft.

In dit hoofdstuk reflecteren zowel de uitvoerders zelf als de leidinggevend en partners op de vraag hoe toezichthouders en handhavers te werk gaan in de openbare ruimte. Gezien de kritiek die vooral op de voormalige Melkertiers is geuit, ligt deze materie gevoelig. Het is dan ook niet altijd makkelijk vast te stellen of de uitleg wel volledig juist is. Voor een gedegen analyse van professioneel optreden op straat zou in feite uitvoerig en langdurig participatief observerend onderzoek nodig zijn: meelopen op straat, zodat daadwerkelijk vastgesteld kan worden hoe uitvoerend medewerkers op straat handelen en burgers bejegenen.

7.1 Enkele ontwikkelingen

In hoofdstuk 1 stelden we vast dat niet-politiek toezicht & handhaving de laatste twee decennia sterk is doorgroeid. Ook de professionalisering van toezichthouders en handhavers heeft zich verder ontwikkeld. De diensten toezicht

& handhaving willen dan ook niet meer met de oude werkgelegenheidsdoelstelling geassocieerd worden: het niveau van medewerkers ten tijde van de Melkert- en WIW-regelingen is niet meer acceptabel voor een professionele gemeentelijke handhavingsorganisatie, zo valt veel te horen. Ter illustratie vertelt een Rotterdamse ambtenaar over de periode voor de professionaliserings-slag binnen Stadstoezicht Rotterdam:

‘De werkgelegenheidsfunctie stond voorop. De bijdrage aan veiligheid, maakte niet uit. We hebben die werklozen in een pak gehesen, ze liepen met roedels van acht, handen op de rug, naar beneden kijkend, zwaar filtersigaretten rokend, honderden. Maakte allemaal niet uit. (...) Ziekteverzuim van rond de 30 procent. (...) De helft kwam niet door een herhaald antecedentenonderzoek heen. Drama.’

In sommige gevallen hebben diensten toezicht & handhaving ervoor gekozen een andere naam aan te nemen. In Utrecht is de naam bijvoorbeeld gewijzigd van ‘Stadstoezicht’ naar ‘Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte’ (THOR) en ook in Nijmegen is de naam Stadstoezicht ingewisseld voor ‘Bureau Toezicht’. Ook blijkt dat een eerste ronde professionalisering al achter de rug is. Die eerste aanzet om het niveau te verbeteren had veelal betrekking op basale vaardigheden. Een leidinggevende:

‘Een jaar of vier geleden waren we heel erg met ICT bezig. En met Nederlandse taal, want je moet gewoon een stuk tekst kunnen tikken, maar dat niveau zijn we wel gepasseerd.’

Hetzelfde geldt voor Nijmegen. Een politiechef daar maakt de opmerking dat bij het Nijmeegse Bureau Toezicht een ontwikkeling is doorgemaakt van ‘melkertbanen naar mensen die gewoon met hun beroep bezig zijn’. Een Nijmeegse BOA:

‘Je ziet de professionalisering, het is groter geworden. Er is wel een natuurlijk verloop en een afvloeï geweest. Mensen gingen meer richting APV, het staande houden, Tobias, overlast, drank, wildplassen, tegen het uitgaan aan. Mensen die dat niet leuk vonden, zijn afgevloeï en daar zijn jonge mensen voor in de plaats gekomen. (...) Dat heeft vooral een grote omslag gehad met het staande houden, met de Tobias uitschrijven, geweldsbevoegdheden, handboeien. (...) Dat zijn mooie taakaccenten,

die het werk ook wel verrijken en breder maken en die inhoudelijk meer van je gaan verlangen. Meer en dieper de samenleving in.'

De meeste van de onderzochte organisaties hebben dan ook geen medewerkers meer in dienst met een contract op basis van een re-integratieregeling. Uitzondering daarop is Rotterdam, waar een apart contingent toezichthouders is aangesteld voor onder andere toezicht in de Maastunnel. Het personeelsbestand dat via de Melkert-regeling binnen is gekomen, is inmiddels ofwel opgeleid tot BOA, ofwel gestimuleerd elders te solliciteren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de diensten toezicht & handhaving in Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Nijmegen en Eindhoven. In Utrecht is nog een klein aantal medewerkers in dienst dat wel uit de oude Melkert-regeling afkomstig is, en niet de overstap naar BOA heeft gemaakt. In Tilburg heeft men van de onderzochte steden relatief nog de meeste niet-BOA's met een achtergrond in de Melkert- en WIW-regelingen.

7.2 Opleidingen

Bij deze ontwikkelingen hoort een wijziging van het opleidingsaanbod. Over het algemeen hebben de diensten een breed aanbod aan trainingen, cursussen en opleidingen, hetzij binnen de eigen gelederen, hetzij uitbesteed aan externe opleidingsinstituten.

Allereerst is uiteraard de opleiding van medewerkers tot BOA van belang. In sommige steden is deze door vrijwel alle medewerkers gevolgd (Nijmegen, Den Haag). In andere steden is er een groter aandeel medewerkers zonder BOA-diploma, bijvoorbeeld omdat dit voor fiscale parkeerhandhaving niet nodig is (Rotterdam, Utrecht) of omdat er nog een groot aandeel medewerkers uit de oude Melkert-regeling is (Tilburg). Onderdeel van de BOA-vereisten is de RTGB-training: Regeling Toetsing Geweldsbeheersing BOA. Deze training bestaat uit verschillende niveaus. Om handboeien te mogen dragen is bijvoorbeeld RTGB niveau drie nodig. In sommige steden functioneren de meeste medewerkers op dit niveau (bijvoorbeeld Den Haag en Nijmegen), maar in de steden waar medewerkers geen handboeien hebben, is de geweldsinstructie beperkt tot niveau twee. De BOA-opleiding moet in de oude variant eens per vijf jaar getoetst worden. Er is daartoe een herhalingscursus van elf dagen. De permanente her- en bijscholingscursussen hadden ten tijde van het onderzoek nog geen bestendiging gevonden.

Sommige diensten hebben uitgebreide en goed geoutilleerde opleidings- en

trainingsfaciliteiten. Rotterdam is daar het beste voorbeeld van. Hoewel op het moment van onderzoek de eigen Handhavingsacademie opgeheven was, heeft Stadstoezicht Rotterdam nog altijd een uitgebreid opleidingsaanbod. Ook in Nijmegen zijn de aanvullende opleidingen vrij uitvoerig. Aanvullend zijn er voor medewerkers biketrainingen, trainingen communicatieve vaardigheden, EHBO-trainingen en casuïstiektrainingen beschikbaar. Bovendien kunnen medewerkers zelf nog voor verdiepingscursussen kiezen, bijvoorbeeld op het gebied van persoonlijkheidsontwikkeling of op het gebied van specifieke wetgeving. Niet in alle steden is het aanbod zo uitgebreid. In Tilburg bijvoorbeeld werd weliswaar gesproken over het introduceren van speciale trainingen voor het leren communiceren met jongeren, maar deze waren ten tijde van dit onderzoek nog niet geïmplementeerd. In een aantal steden is er tot op het niveau van individuele medewerkers uitgebreid aandacht voor de ontwikkeling van kennis en vaardigheden. THOR Utrecht heeft bijvoorbeeld het persoonlijk ontwikkelplan, waaraan een opleidingstraject en opleidingsschema gekoppeld zijn. Werknemers worden jaarlijks beoordeeld op de door hen geleverde prestaties aan de hand van doelstellingen die met direct leidinggevend zijn opgesteld.

7.3 Professionaliteit: visie van de uitvoerders

Ook in de gesprekken met uitvoerend medewerkers wordt duidelijk dat er grote stappen zijn gezet op het gebied van professionaliteit en professionalisering. In Eindhoven menen veel uitvoerend medewerkers bijvoorbeeld dat niet alleen de kennis van wet- en regelgeving op orde is, maar ook dat de bejegening en het gebruik van discretionaire bevoegdheden de laatste jaren steeds beter zijn geworden. Eindhovense BOA's spreken bijvoorbeeld over de ontwikkeling van 'een eigen stijl' en een eigen aanpak. Niet het hard handhaven van de wet zou centraal moeten staan, zo laten zij weten, maar de afweging in *hoeverre* deze gehandhaafd moet worden, wat de contextuele factoren zijn die een rol spelen, hoe je als toezichthouder/handhaver je 'eigen persoonlijkheid' kan doen gelden en hoe je een bepaalde aanpak 'communiceert met burgers'. Een teamleider in Eindhoven stelt dat een BOA daarbij zelf dient te ontdekken wat zijn persoonlijke aanpak is: 'Ik vind het belangrijk dat je vooral jezelf blijft. Ik blijf erbij dat we niet zwart-wit moeten zijn. Er is ook zoiets als in de geest van de wet.' Veel van de medewerkers op straat denken er ook zo over: 'Ik moet thuis niet een heel ander persoon zijn dan op mijn werk. Ik wil mezelf zijn en de dingen die ik buiten doe, ook kunnen verantwoorden.'⁵⁴

Ook in andere steden getuigen uitvoerend medewerkers van een genuanceerde blik op de handhaving. In Rotterdam blijken vooral de straatcoaches veel nadruk te leggen op benaderingswijze, bejegening en de-escalatie. Ook een Haagse BOA laat weten dat hij goed weet hoe hij overtreders moet aanspreken en dat het daarbij juist gaat om sensitiviteit in de benadering, afhankelijk van de overtreding en de context waarin die is begaan. In Den Haag, zo laat een medewerker weten, is de professionaliteit eveneens veel vooruitgegaan ten opzichte van een aantal jaar geleden: medewerkers gaan de confrontatie minder uit de weg en stellen vaker grenzen in het geval van belediging of verzet. Ook hier laten sommige medewerkers weten dat ze hun best doen ‘de bon goed te verkopen’. In Utrecht valt met name in de gesprekken met de THOR-medewerkers die in de Breedstraatbuurt werken, op dat zij uitermate gemotiveerd zijn en een duidelijk beeld zeggen te hebben van het vereiste optreden daar. Een medewerker die in de Breedstraatbuurt werkt, zegt over zichzelf: ‘Ik ben niet veel anders dan een agent. Misschien qua opleiding, maar qua sportiviteit en andere dingen zeggen ze heel vaak van: kom bij ons.’ Sommige medewerkers vinden dan ook dat een zwaardere uitrusting nodig is.

In een aantal gebieden lijkt het juist goed te gaan omdat er aanvullend door teamleiders en/of tussenmanagement strenger is geselecteerd onder medewerkers. Een leidinggevende van Stadstoezicht Rotterdam laat weten dat er daardoor bijvoorbeeld ook een verschil is tussen de verschillende clusters van de dienst. Een Rotterdamse wijkagent:

‘Er wordt wel eens wat vlak over gedaan: die kunnen hooguit een bon schrijven en op het moment dat het ingewikkeld wordt, lopen ze weg of wordt het ruzie. En dat zie je nu veel minder. Men is beter in staat om ook in sociale vaardigheden het gesprek aan te gaan.’

Over het algemeen zijn ketenpartners (politie, gemeentelijke coördinatoren, enzovoort) meer tevreden over medewerkers die een vast gebied hebben, niet in de laatste plaats omdat ze met hen een vertrouwensrelatie kunnen opbou-

54 Hier moet een aantal kanttekeningen gemaakt worden bij de onderzoeksopzet. Ten eerste hebben we slechts die mensen gesproken die aan ons voorgesteld waren door contactpersonen *binnen* de handhavingsorganisaties. Dit kan ertoe geleid hebben dat juist medewerkers met een genuanceerd en relatief sterk ontwikkeld professioneel besef met ons gesproken hebben. Ten tweede is de kans klein dat een medewerker zelf makkelijk uit de doeken zal doen in welke zin hij of zij tekortschiet in professionele zin. Ten derde is maar een beperkt aantal uitvoerend medewerkers gesproken.

wen. Daarbij kent elke dienst wel een ‘eliteclub’. Vaak zijn dit de medewerkers die we in deze studie in de hoofdstukken over de bijzondere cases (hoofdstuk 6 en 9) bespreken: bijvoorbeeld de deelnemers aan het Eindhovense buurtparticipatieproject, de twaalf Rotterdamse straatcoaches, de Utrechtse BOA’s die in de nachturen in de Breedstraatbuurt optreden, of de zes BOA’s in de Tilburgse Taskforce (zie hoofdstuk 9). De toename van professionaliteit wordt het duidelijkst in deze projecten.

7.4 Professionaliteit: visie van leidinggevend en partners

Het beeld van professionaliteit bij leidinggevend en partners valt doorgaans negatiever uit. Ondanks de duidelijke ontwikkelingen in professionaliteit stellen veel betrokkenen vast – zowel binnen de diensten toezicht & handhaving als daarbuiten – dat er sprake is van een blijvend professionaliteitsvraagstuk.⁵⁵ De diensten kampen nog altijd met een ‘erfenis’ uit de Melkert-periode, zo menen zij. Een BOA-diploma is niet genoeg. Een Haagse politiemans:

‘Nee, hoe ga je ze blijvend scholen over wetgeving, optreden op straat, dat iemand niet alleen dat vinkje BOA heeft. Dan krijg je net zoiets als met inburgering: dat iemand een computerzinnetje na moet zeggen. Maar zo werkt het niet.’

Een BOA-diploma is vooral theorie, meent een leidinggevende bij het Utrechtse THOR, maar dat wil nog niet zeggen dat een medewerker ook weet hoe een en ander in de praktijk gebracht moet worden. De opleidingseisen zijn eigenlijk te laag voor wat deze mensen moeten doen, zo valt van verscheidene betrokkenen te horen. Sommigen menen zelfs dat er dan maar ‘nee moet worden gezegd’ tegen de toegenomen eisen. Een Haagse politiemans: ‘We zijn begonnen met melkertbanen, daar zijn we mee opgezadeld. Moeten wij die veranderingen dan wel willen? Dan moet je hard nee zeggen, omdat we geen geld hebben, geen personeel.’

Een gedeelte van de problematiek rondom professionaliteit valt dan ook zeker niet de individuele BOA aan te rekenen, maar eerder het opportunistische aannamebeleid van Stadstoezicht, zo stelt een Eindhovense agent. Stadstoezicht heeft simpelweg te weinig geld uitgegeven aan kwalitatief hoogstaande toe-

55 Zie ook het rapport van de Rekenkamer Rotterdam (2012).

zichthouders en handhavers. In Tilburg speelt dit professionaliteitsvraagstuk wellicht het meest nadrukkelijk, omdat daar nog altijd een betrekkelijk groot gedeelte onbevoegde toezichthouders uit de Melkert-periode in dienst is. Een Tilburgse uitvoerder:

‘De toezichthouders⁵⁶ die we hebben, zitten zo ingebakken in dat treintje van: we beginnen om halfnegen, om negen uur een bakske koffie, sigaretje. Ik ben van mening dat de mensen die hier zijn, die zitten “tot hier en niet verder, we gaan er niet overheen”. We gaan niet tegen jou zeggen dat je hier niet mag fietsen, want dan geef jij een grote mond en dan sta ik voor lul en ik kan er toch niks aan doen. Ik denk dat een heleboel toezichthouders, als ze energie zouden steken in hun werk, heel hard zouden kunnen groeien. En dat gebeurt niet. Jammer.’

De klachten over gebrekkige professionaliteit vallen in drie categorieën: omgang met discretionaire bevoegdheid, bejegening en escalaties, en kennis en vaardigheden.

7.4.1 Discretionaire bevoegdheid: te zwart-wit of juist te willekeurig?

Het idee van beleidsvrijheid en ‘discretionaire ruimte’ is algemeen bekend binnen de diensten toezicht & handhaving, zo bleek hierboven al uit de opmerkingen van vooral Eindhovense medewerkers. Een leidinggevende bij Stadstoezicht Rotterdam stelt dat stadswachten veel ruimte hebben om te beslissen hoe ze de regels toepassen en of er in een situatie een uitzondering gemaakt mag worden: ‘Je komt bij iemand die verkeerd geparkeerd staat. Die meneer zegt: mijn opa is overleden. Dan heeft die ambtenaar de keuze.’ Toch blijkt het in veel steden een heet hangijzer. Veel van de ‘pijn’ met betrekking tot professionaliteitsvraagstukken komt dan ook voort uit de toepassing van deze beleidsvrijheid. Deze kritiek valt uiteen in twee aspecten: ofwel wordt er te weinig gebruikgemaakt van deze discretionaire ruimte, ofwel slaat die door in willekeurig optreden op straat.

Om bij het eerste te beginnen: volgens veel respondenten denken gemeentelijke toezichthouders en handhavers in de onderzochte steden vaak ‘te zwart-wit’. Zowel de (team)leiding van de diensten toezicht & handhaving zelf als

56 In Tilburg wordt de term ‘toezichthouder’ gebruikt voor medewerkers met een achtergrond in de oude re-integratieregelingen.

gemeentelijke leidinggevend en politiemensen zijn die mening toegedaan. Een teamleider toezicht & handhaving:

‘Dat is ook een van de dingen die verbeterd mogen worden. Het is niet zwart. Het is niet wit. En je moet de gave of de bereidheid hebben om iemand aan te horen en je standpunt aan te passen.’

Deze betrokkenen menen dat regels door sommige medewerkers rücksichtslos worden toegepast, zonder oog voor de context waarin een overtreding wordt aangetroffen.

Het andere uiterste komt echter ook veel voor: te veel oog voor de context van de overtreding, waardoor een willekeurig soort handhaving ontstaat. Toezicht-houders en handhavers zijn vaak inconsequent in het verbaliseren. Ook de Rotterdamse Rekenkamer wijst daarop (Rekenkamer Rotterdam, 2012). Een voorbeeld uit dit onderzoek naar het optreden van de Rotterdamse stadswachten dat veel wordt aangehaald, is het voorval waarin een tiental auto's zonder parkeerbewijs geparkeerd staat en deze allemaal geverbaliseerd worden, maar de laatste auto wordt overgeslagen, omdat dit de enige is waar een bestuurder in zit. Deze wordt verzocht te vertrekken. Een OM-medewerker meent dat hier duidelijk de grens van de discretionaire bevoegdheid werd overschreden en dat het vaak nog 'erger' is: 'Ik heb casussen gezien, dat was geen discretionaire bevoegdheid meer, maar meer willekeur. Je zou het zelfs ambtsmisbruik kunnen noemen.'

Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag, zo menen deze critici. Angst voor de confrontatie speelt een rol, waardoor veel overtredingen ongestraft blijven. Ook vinden toezichthouders en handhavers het vaak lastig het doel van een bekeuring voor ogen te houden. Het kiezen tussen respect, handhaving of de andere kant uitkijken pakt vaak verkeerd uit, zo stelt een Rotterdamse leidinggevende:

‘Ik zie dat het fout is, dus is het fout. Dus komt die vraag: wat is nu het belang van het inzetten van het instrument handhaving, welk belang dien ik daarmee? Wordt daar de samenleving beter van, of zijn er ook alternatieven? Die afwegingen, die je per overtreding zou moeten maken, behalve fiscaal parkeren, want dat is al honderd jaar duidelijk, daar moeten ze zich nog verder in ontwikkelen.’

Door beter na te denken over nut en noodzaak zou een betere notie ontstaan van wat een ingreep als een proces-verbaal, een waarschuwing of een gesprek

toevoegt en dus wat voor soort actie in een gegeven context opportuun is. In plaats van de ‘tinten zwart en wit’ zou dan in het handelen van gemeentelijke handhavers meer nuance, meer ‘grijs’ komen.

‘Ik geef altijd het voorbeeld van fietsen op de stoep. Dat mag niet, dat weten we en in feite kan je daar altijd een bekeuring voor geven, want het mag niet. Maar iemand fietst op de stoep maandagochtend zeven uur, de straat is helemaal leeg en hij doet dat twintig meter, of iemand doet dat op vrijdagmiddag om vijf uur op de Lijnbaan. En wanneer geef je een bekeuring? Je kunt zeggen: ik geef altijd een bekeuring. En wij zeggen: nee, kijk naar de omstandigheden. Feiten en omstandigheden. Gevaarstelling speelt daarbij een rol, dat betekent dat je daar intervisie over moet ontwikkelen.’

Volgens deze kritische medewerkers representeert discretionaire ruimte voor een flinke groep toezichthouders en handhavers een lastig evenwicht tussen twee uitersten: ofwel een te strikte opvolging van de regels, ofwel willekeurig handelen. Toch is een dergelijke discretionaire bevoegdheid inherent aan het straatwerk van toezichthouders en handhavers. Het blijkt dat een BOA-diploma daarvoor in veel gevallen niet voldoende is. Blijkbaar zijn hiervoor een ander-soortige opleiding en ondersteuning nodig. We komen hierop terug in de conclusies en aanbevelingen.

7.4.2 Bejegening en escalaties

Een ander heet hangijzer is de bejegening door toezichthouders en handhavers: het ontbreekt veel medewerkers in de hier onderzochte steden aan sociale vaardigheden, empathisch vermogen en sensitiviteit, zo menen meerdere agenten en gemeentelijke leidinggevenden. Ook hier blijkt de BOA-bevoegdheid niet voldoende. Een betrokkene van het OM: ‘Je hebt een heleboel mensen met een BOA-diploma, maar dat wil nog niet zeggen dat ze de uitvoering goed doen.’ Deze gebrekkige bejegening zit vaak in erg eenvoudige zaken. Een wijkagent laat bijvoorbeeld weten dat alleen al het aanspreken van burgers soms te bruusk gaat: ‘Als je een automobilist aanspreekt met “hé”... Die kun je toch met u aanspreken? Je moet op straat iedereen met u aanspreken. (...) Je moet je plaats weten.’ De OM-medewerker beaamt dat veel klachten betrekking hebben op bejegening: ‘Dan zie je het patroon terug.’

Dit heeft deels te maken met een verkeerd accent in de opleiding. Opnieuw de OM-vertegenwoordiger: ‘Hoe moet ik nou voorkomen dat ik in die situatie terecht kom dat ik iemand moet aanhouden?’ In het geval van een escalatie weten stadswachten goed wat te doen, maar in het voorafgaande traject gaat het meeste fout, zo beaamt ook een leidinggevende van Stadstoezicht. Juist doordat toezichthouders en handhavers soms onhandig zijn in het sociale verkeer, lopen betrekkelijk eenvoudige situaties te vaak uit de hand. Een Eindhovense agent licht dit toe aan de hand van een incident met een buurtbewoner die illegaal afval buiten heeft gezet:

‘Het escaleert daar bijna in een complete aanhouding, omdat die stadswachten dat zo verkeerd, zo hoog inzetten, waardoor die jongen dus ook meteen zijn hakken in het zand zet. Voor die toezichthouder is het dus moeilijk om in te schatten wat wel en wat niet kan. Die vinden het heel moeilijk om terug te gaan, als ze al aan het opschakelen zijn.’

Ook een Nijmeegse leidinggevende stelt dat er te vaak escalaties zijn naar zijn mening. Hoewel het er volgens hem ook mee te maken heeft dat ‘de burger lomp en grof is’, speelt de opstelling van de medewerkers zelf een belangrijke rol. Te vaak moet de politie back-up verlenen bij escalaties die vooral te wijten zijn aan onhandig optreden, zo meent ook een Eindhovense agent. Daarin verschillen agenten van gemeentelijke handhavers:

‘Als een politieagent drie keer in de week verzet heeft, dan is er iets niet goed. Als jij zo vaak bonje hebt met de klant, dan doe je iets verkeerd. (...) En als wij een paar keer ergens komen en het is steeds dezelfde stadswacht, dan is het van: o, hij weer.’

Mede om deze reden zijn veel geïnterviewde personen tegenstander van het toekennen van meer taken: ‘Zorg eerst maar eens dat je de taken die je nu hebt, professioneler uitvoert.’ Veel medewerkers zijn simpelweg niet in staat om probleemjongeren aan te spreken op hun gedrag of om met zwaardere gevallen van overlast om te gaan, zo meent een Utrechtse ambtenaar. Volgens haar is in Utrecht de toegevoegde waarde van THOR op het gebied van jongerenoverlast dan ook klein, juist omdat ze in professionaliteit ver achterblijven bij de politie. Ook de aansluiting bij politie en politiewerk wordt volgens een aantal betrokkenen gehinderd door dit soort bezwaren: gemeentelijke toezichthouders en handhavers zouden de ernstige verstoringen van de openbare orde die jeugdgroepen veroorzaken, niet aankunnen.

7.4.3 Gebrekkige kennis en vaardigheden

Een derde heikel punt hangt hiermee samen: toezichthouders en handhavers in de hier onderzochte steden missen volgens sommige partners en eigen leidinggevendenden ook op andere vlakken de nodige vaardigheden. Een voorbeeld daarvan is de wijze van rapporteren. Een OM-medewerker noemt bijvoorbeeld de slechte kwaliteit van de processen-verbaal die door BOA's in zijn stad worden opgesteld. Een Utrechtse gebiedsmanager stelt in aanvulling daarop dat rapportages vaak onvoldoende nuttige informatie opleveren door de wijze waarop ze opgesteld zijn. Een Eindhovense teamleider stelt vast dat ook de omgang met registratiemiddelen beter kan:

‘Dan is het van: “ja maar, wat moet ik er dan in zetten?” Het heeft met je oog-en-oorfunctie te maken. Heel goede auto's in een minder goede wijk. Mensen die een uitkering krijgen, maar wel zo'n auto hebben. Dat heeft dus met het denkvermogen te maken. Kenteken noteren, dag, datum, plaats, daar en daar aangetroffen. Stop het erin.’

Bovendien is een groot deel van de medewerkers te veel tijd kwijt met registreren, omdat ‘de mensen die je in huis hebt, niet opgegroeid [zijn] met automatisering en de snelheid, het vermogen om iets kort en bondig op te schrijven.’ Ook weten toezichthouders en handhavers niet altijd op een nuttige manier te signaleren en te rapporteren.

Daarnaast ontbreekt het sommige gemeentelijke toezichthouders en handhavers aan kennis van het beleid zelf. ‘Vraag aan de gemiddelde BOA: wat is je taak en waarom doe je het, voor wie, wat is het belang dat jij hier bent? Staan ze je aan te kijken en lopen ze door,’ zo zegt een leidinggevende van het Rotterdamse Stadstoezicht. Een Eindhovense teamleider meent dat een eerste stap tot verbetering begint bij een betere kennis van wet- en regelgeving:

‘Als je onzeker naar buiten gaat en je ziet iets gebeuren en je moet gaan nadenken: is het strafbaar, moet ik hier iets mee, kan ik hier iets mee? En als de ander jou dan de les gaat lezen van: daar en daar staat dat ik dit gewoon mag doen... Dat niveau moet verbeterd worden.’

Ook is het contact met ketenpartners in veel gevallen gebrekkig door achterblijvende professionaliteit. Een wijkagent stelt bijvoorbeeld ‘dat er weinig uitgaat’ van toezichthouders en handhavers: ‘Mensen verwachten van iemand met een

uniform aan dat er dingen worden gedaan. Maar je ziet dat ze heel passief zijn. Ze lopen eraan voorbij.’

Het blijkt dus dat de diensten toezicht & handhaving, ondanks het nadrukkelijke afscheid van de Melkert-periode, nog worstelen met de achterblijvende professionaliteit van een aantal medewerkers. Op basis van ons onderzoek is onmogelijk te zeggen in hoeverre deze observaties generaliseerbaar zijn. In iedere stad worden deze kritische noten gekraakt, door betrokkenen van zowel binnen als buiten de diensten toezicht & handhaving. De frequentie en de ernst van de klachten, en het gegeven dat ook veel leidinggevenden van de diensten deze problemen vaststellen, doen vermoeden dat dit voor veel van de gemeentelijke handhavingorganisaties een grote, zo niet de grootste uitdaging is.

7.5 Imago en uitstraling

Er bestaat dus een opmerkelijke discrepantie tussen aan de ene kant de ontwikkeling van de diensten toezicht & handhaving en het idee van professionaliteit bij toezichthouders en handhavers zelf, en aan de andere kant de uitgesproken en veelgehoorde kritiek op toezichthouders en handhavers. Deze discrepantie kan – in ieder geval gedeeltelijk – verklaard worden door het slechte imago van de diensten toezicht & handhaving en de vooroordelen die leven.

De ‘Melkert-erfenis’ manifesteert zich dan ook niet alleen in een verondersteld achterblijvend professioneel niveau, maar ook in beeldvorming en imago. ‘Stadstoezicht’ wordt door veel mensen nog altijd geassocieerd met de periode waarin het meeste gemeentelijk toezicht gedaan werd door re-integrerende medewerkers. Een Utrechtse BOA:

‘Vertel het op een verjaardag. “O, dat zijn die melkertbanen,” zeggen ze dan. Als ik ergens ben en ik vertel wat ik doe, dan pas ik niet in het plaatje. Er zit hier en daar nog een verdwaalde, maar daar zijn we echt wel van los aan het komen. Dat merk je en dat is het lastige, wat je overal in terug merkt.’

Vooraf in de gesprekken met politievertegenwoordigers blijkt dat in het verleden vaak slechte ervaringen zijn opgedaan met toezichthouders en handhavers, en dat die nu nog doorzingen in de beeldvorming. Een wijkagent zegt daarover:

‘Ik zit eigenlijk nog een beetje in die periode dat we Stadstoezicht met tegenzin hebben binnengehaald. En dat is ook wel een klein beetje blijven hangen. Het is wel gegroeid, maar het hele proces heeft er geen goed aan gedaan. De gemeente Rotterdam is ergens mee begonnen waarvan ze niet konden overzien wat het zou worden. Die werklozen kregen een uniform, toen dachten ze dat ze er waren, maar ze waren er nog niet.’

Een Haagse medewerker van L&T meent daarentegen dat veel agenten de vooruitgang bij L&T niet zien of niet willen zien: ‘die hebben nog steeds die oude gevoelens’, terwijl, zo stelt een leidinggevende, er van de honderdvijftig oud-Melketiers nog maar dertig in de organisatie aanwezig zijn, die ‘het behoorlijk goed doen’, dus ‘dat is vooral imago’. Onbekendheid met de ontwikkeling van de diensten toezicht & handhaving geldt ook vaak voor ‘interne partners’ (andere gemeentelijke diensten), vertelt een Nijmeegse BOA. Daardoor blijft een goed ‘gebruik’ van Bureau Toezicht eveneens achter: ‘Er zijn zelfs wijkbeheerders die niet weten wat we doen. Dus we hebben intern nog meer last van imago dan extern.’ Het is daarbij niet altijd goed uit te maken in hoeverre een dergelijke houding te maken heeft met werkelijke en actuele ervaringen, en in hoeverre die gebaseerd is op achterhaalde of ontorechte beelden. Een Tilburgse agent: ‘Je ziet irritatie, het lacherig gedoe van dienders. Ik heb het ze zes keer uitgelegd en ze snappen het nog niet.’

Sommigen menen dat toezichthouders en handhavers in het geval van aangifte wegens bijvoorbeeld mishandeling vaak onvoldoende serieus worden genomen: ‘Dan is het van: wacht maar in de hal. Als bezoeker. Want je bent gewoon een burger voor mij, je bent helemaal niks.’ Ook in Rotterdam maakt men gewag van deze neerbuigende houding van agenten. Dat leidt in uiterste gevallen tot discussies op straat, waarbij ‘de politie zegt: “Maak die handboeien maar los, je hebt hem onrechtmatig aangehouden”’. Elkaar leren kennen, elkaar leren vertrouwen, dat kost tijd, zo meent een medewerker van het OM. Ook lijkt er een groot verschil te bestaan tussen agenten van de noodhulp en agenten uit de wijkteams. Een medewerker van THOR Utrecht: ‘Het zijn echt twee extremen, een tussenweg is er niet. De helft is superblij en enthousiast, de andere helft wil er niets mee te maken hebben. (...) Bij wijkagenten is het goed, en hoe verder je de organisatie insijpelt, hoe erger het wordt.’ Dit verschil in houding tussen noodhulp en wijkpolitie wordt in alle steden te benoemd.

Sommigen menen dat dit een typisch kenmerk van de ‘politicultuur’ is: politiemensen zouden zich vaak behoudend en vanuit de hoogte opstellen naar niet-politiële diensten die zich zogezegd op ‘hun terrein’ begeven. Het is

opmerkelijk dat dit aspect wordt benoemd in alle steden waar intensieve samenwerking en afstemming tussen de politie en de dienst toezicht & handhaving op de agenda staan. Een ambtenaar van een stadsdeel meent bijvoorbeeld dat het altijd moeilijk was de politie te betrekken bij de ‘handhavingssketen’: ‘Die zijn heel eigengereid: we gaan zelf over onze mensen. We weten zelf wel wat we moeten doen,’ zo vertelt ze over die, volgens haar, typische politiehouding. Wanneer met agenten zelf gesproken wordt over hun beeld van de gemeentelijke toezichthouders en handhavers, beamen zij vaak het ‘cultuurverschil’ tussen gemeente en politie, maar stellen ze ook dat gemeentelijke organisaties weinig flexibel en ad rem zijn.

Volgens een aantal betrokkenen leeft het slechte imago ook bij de burgerij. Zo stelt een Rotterdamse agent dat toezichthouders en handhavers veel over hun kant moeten laten gaan:

‘Ze worden echt voor rotte vis uitgemaakt. Ik denk: nou jongen, ik sla je... Dat ga ik niet pikken. Ze laten veel over hun kant gaan. Ze hebben de kwaliteit ook niet om dat tegen te gaan.’

Bovendien, zo meent een Rotterdamse leidinggevende, klagen mensen graag en veel, ‘omdat het ook niet leuk is om een bon te krijgen’. Er komen dan ook betrekkelijk veel klachten binnen die ongegrond zijn. Toezichthouders en handhavers houden zich bezig met verbalen die erg impopulair zijn en waarvoor de acceptatiegraad erg laag is. Ook daarbij speelt imago een rol, stelt een Nijmeegse politiemanager: ‘Ik denk dat ze gemiddeld gezien sneller agressief reageren tegen deze mensen dan naar een politiemanager.’ Ook geldt dat in sommige steden een erg stringent handhavingsbeleid wordt gevoerd, waardoor gemeentelijke handhavers de opdracht krijgen door te pakken en ‘lik-op-stukbeleid’ te voeren. ‘Dat levert ook weerstand op,’ aldus een Haagse politiechef. Ten slotte speelt ook hier het fenomeen ‘onbekend maakt onbemind’. Een Nijmeegse BOA laat weten dat het negatieve imago vaak voor een groot deel te wijten is aan onbekendheid met onder andere BOA-bevoegdheden. Toch blijkt dat imago in veel gevallen uitgesproken hardnekkig te zijn: het is lastig om van het beeld van ‘bonneschrijver’ af te komen.

Dit slechte imago en de bestaande vooroordelen hebben ook hun weerslag op de trots en de beroepseer van toezichthouders en handhavers. Sommigen noemen dit het ‘Calimero-effect’: door de negatieve houding van politie en burgers zijn sommige medewerkers zelf gaan denken dat ze ‘inderdaad niet veel waard zijn’. Een afdelingshoofd toezicht & handhaving: ‘Het is een beetje een

raar cultuurtje hier. Een beetje Calimero-gedrag, de hele wereld is tegen ons, we worden ondergewaardeerd.’ Een Nijmeegse medewerker onderschrijft dat:

‘Wat we wel hebben is dat we zelf het idee hebben dat ons imago niet zo goed is. Omdat we een beetje underdoggevoelens hebben. Dat wordt je ook een beetje aangepraat. We hebben het ook geprobeerd via de persvoorlichter, via het management, maar je bent toch afhankelijk van die verslaggever, die het mooier vindt om daar een politieverhaal van te maken. Het zijn van die kleine dingen.’

Toezichthouders en handhavers zijn soms onzeker over hun eigen aanpak, zo stelt een Eindhovense teamleider. Medewerkers zijn soms huiverig hun eigen naam te geven en daarmee te staan voor het beroep dat ze uitoefenen. De uitstraling en de beroepseer kunnen nog een stuk beter, zo meent hij: ‘Wees trots op het beroep dat je uitoefent. Straal dat ook uit.’

7.6 Slot

De verwachting voor de komende jaren is dat de professionaliseringstrend voortzet. Omdat de landelijke eisen toenemen, maar ook omdat de gemeenten zelf – ondanks dreigende of geëffectueerde bezuinigingen – steeds meer eisen bij handavingsorganisaties neerleggen. De vraag hoe moet worden omgegaan met medewerkers met een geschiedenis vanuit re-integratiebanen, is daarmee makkelijker gesteld dan beantwoord.

Het mag duidelijk zijn dat een grote professionaliseringsslag is gemaakt door de gemeentelijke diensten toezicht & handhaving. Het blijkt dat veel organisaties allereerst hebben geïnvesteerd in basale vaardigheden als ICT en Nederlandse taal, alvorens de BOA-eisen de revue te laten passeren. Er zijn echter nog altijd veel pijnpunten die op zichzelf losstaan van het BOA-certificaat of de taakstelling op straat. Het lijkt nu dan ook tijd te zijn voor een volgende stap in professionalisering.

Dit heeft, allereerst, minder te maken met ‘taakgerichtheid’ en meer met bejegening op straat. Zoals vooral het Rotterdamse Stadstoezicht laat zien, zijn medewerkers goed in staat te handelen in het geval van escalaties en geweldsincidenten, maar zit het probleem vooral in het traject dat daaraan voorafgaat. Hoe bejegen je iemand die een overtreding begaat zo dat je voorkomt dat die persoon moet worden aangehouden? Daarbij speelt, ten tweede, ook de ‘discre-

tionaire bevoegdheid' een belangrijke rol. Kenmerkend voor die discretionaire bevoegdheid is dat vooraf niet vaststaat hoe een uitvoerder op welke momenten wat moet doen. Het is aan hem of haar zelf om regels toe te passen. Uit de grote hoeveelheid anekdotes, maar ook uit bijvoorbeeld het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer, blijkt dat die beleidsvrijheid vaak uitmondt in of een tamelijk willekeurige toepassing van de regels of een geneigdheid juist 'zwart-wit' op te treden. Ten derde kunnen sommige medewerkers staand beleid niet altijd goed uitleggen en weten ze bijvoorbeeld registratiemiddelen niet goed te benutten.

Veel respondenten lijken in hun beoordeling van het handhavingswerk naar één kant over te hellen: handhavers handelen of wispelturig of gaan strak en zonder nuance te werk. Soms krijgt men de indruk dat partners de negatieve kwalificaties overbelichten en 'op zoek' zijn naar kritiekpunten. We hebben de indruk dat het negatieve imago van de beroepsgroep bij veel partners, vooral politiemensen, mede hierdoor in stand wordt gehouden. Tegen die achtergrond bezien is het niet verwonderlijk dat zich een 'Calimero-effect' voordoet: het blijkt voor veel toezichthouders en handhavers niet altijd eenvoudig de rug te rechten en een bepaalde trots en beroepseer hoog te houden. Overigens geldt die kwetsbaarheid voor lang niet alle medewerkers. Vooral uit het vorige hoofdstuk bleek dat er binnen de stedelijke handhavingsdiensten ook zelfverzekerde en zelfbewuste professionals aan het werk zijn.

Dagelijkse samenwerking met de politie

We besloten hoofdstuk 7 met een bespreking van de soms neerbuigende houding van politiemensen ten aanzien van toezichthouders en handhavers. Dit aspect zal in de komende hoofdstukken nog meermaals aan bod komen. Naast een uitvoerige analyse van beleid en beleidsuitvoering staat in dit onderzoek namelijk de verhouding tussen politie en toezicht & handhaving centraal.

In de volgende hoofdstukken bespreken we daar verschillende dimensies van. In dit hoofdstuk gaan we in op dagelijkse, reguliere samenwerking. In hoofdstuk 9 bespreken we een drietal samenwerkingsverbanden in projectvorm tussen politie en gemeentelijk toezicht & handhaving. In hoofdstuk 10 gaan we in op de in de BOA-circulaire formeel bepaalde operationele regie door de politie. Opvattingen over de taakverdeling tussen politie en toezicht komen in hoofdstuk 11 aan bod.

De bespreking in dit hoofdstuk valt uiteen in de volgende onderdelen. Allereerst (§8.1) schetsen we de bestaande formele afspraken rondom samenwerking en afstemming tussen politie en toezicht & handhaving. In de daaropvolgende paragraaf (8.2) gaan we in op vormen van alledaagse samenwerking, waarbij vier typen worden gepresenteerd. We besluiten met een bespreking van succes- en faalfactoren bij reguliere samenwerking, met ruime aandacht voor de rol van formele afspraken (§8.3).

8.1 Formele afspraken

8.1.1 Convenanten, beleidsafspraken en overlegvormen

Beleidsafspraken over taakverdeling en samenwerking verschillen aanzienlijk per stad. Zo bestaat er in een aantal steden een samenwerkingsconvenant tussen politie en toezicht & handhaving. Dat is het geval in Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Vaak maakt een ‘WPG-besluit’ (Wet politiegegevens) voor het delen van informatie onderdeel uit van dergelijke afspraken. In andere steden, zoals Tilburg en Nijmegen, is er (nog) geen sprake van zo’n overeenkomst. In Eind-

hoven werd ten tijde van dit onderzoek juist een convenant ontwikkeld. In Den Haag was de ‘Algemene samenwerkingsovereenkomst’ vooral bedoeld om detachering van politieteamchefs bij L&T, de plaatsing van politiesurveillanten bij de handhavingsteams en de uitrusting van gedetacheerde politiefunctionarissen te regelen. Voor de nieuwe situatie – waarbij handhavingsteams onder directe operationele sturing van een politiechef op de Haagse politiebureaus geplaatst worden – is een nieuw convenant ontworpen.

Rotterdam heeft de meeste maatregelen genomen om de samenwerking tussen Stadstoezicht en politie beter te regelen. Zo is met inzetafspraken over de samenwerking tussen Stadstoezicht en politie (als onderdeel van de ‘Ketenaanpak doorpakken kleine ergernissen’) geregeld dat Stadstoezicht ‘meer en strenger [gaat] bekeuren en verdachten [aanhoudt] die zich daarbij verzetten, geen ID-bewijs tonen, beledigen en/of agressief worden’, maar vooral ook dat de politie direct reageert en ‘deze verdachten [afvoert] naar het politiebureau’.⁵⁷ Met deze ketenaanpak werd bovendien al voor het verschijnen van de circulaire vastgelegd dat BOA’s op een serie APV-feiten konden verbaliseren. In Eindhoven werd door politie en gemeente veel hoop gevestigd op een dergelijk convenant en bijbehorende handavingsarrangementen: een duidelijker taakafbakening en een beter gebruik van de ‘ogen en oren die we in de stad hebben rondlopen’, aldus een leidinggevende van Stadstoezicht.

Naast convenanten kent een aantal steden vormen van overleg tussen de politie en de dienst toezicht & handhaving. Dat speelt zich onder andere af op beleidsniveau. Dat soort overleg blijft vaak beperkt tot sporadisch overleg tussen het management van de gemeentelijke organisatie en de districtschef van de politie. In Utrecht vindt bijvoorbeeld (zeer) incidenteel overleg plaats tussen de directie van THOR en de districtschef over ontwikkelingen in de samenwerking. In Eindhoven is er contact tussen een ‘liaison’ voor ‘Stadstoezichtsangelegenheden’ bij de politie en een vertegenwoordiger van Stadstoezicht zelf. In vergelijking daarmee is opnieuw in Rotterdam vast overleg tussen vertegenwoordigers van politie, OM, Stadstoezicht en de directie Veiligheid goed geregeld. Daar is dan ook een betrekkelijk grote rol weggelegd voor wat in de BOA-circulaire de (directe) toezichthouders worden genoemd: het OM en de politie.

Ook op wijk- of stadsdeelniveau is het beeld van overleg tussen politie en toezicht & handhaving wisselend. Bijvoorbeeld voor Eindhoven en Tilburg geldt

57 Rotterdam (2010). *Evaluatie en actualisering. Ketenaanpak doorpakken kleine ergernissen. Stadstoezicht, Politie, OM, Directie Veiligheid.*

dat operationeel overleg beperkt is, uitzonderingen daargelaten. In Nijmegen hebben teamleiders wel regelmatig operationeel overleg met de politie. In de grotere steden die in dit onderzoek zijn bestudeerd, vindt dit soort operationeel overleg intensiever plaats, op stadsdeel- of deelgemeentelijk niveau. In Utrecht bestaan op wijkniveau bijvoorbeeld de handhavingsoverleggen. Hierin hebben de gemeentelijke gebiedsmanagers veiligheid, de teamleider van THOR en de wijkteamchef van de politie zitting. In Den Haag zijn vergelijkbare vormen van samenspraak ingericht: de veiligheidsoverleggen. In Rotterdam vindt de ‘inzet van Stadstoezicht en de politie en de afstemming van beider inzet plaats op basis van wijkgericht werken’.⁵⁸ Hiervoor zijn handhavingsoverleggen tussen politie, deelgemeente en Stadstoezicht, en in sommige gevallen de stadsmari- nier ingericht.

8.1.2 Informatiedeling

Over het algemeen is de politie erg terughoudend met het delen van informatie. Zelfs in steden met een convenant en WPG-besluit wordt er maar tot op beperkte hoogte informatie gedeeld. Waar dat wel gebeurt, is dat vaak afhankelijk van individuele besluiten van wijkteamchefs en wijkagenten of van bijzondere projecten.

In steden als Eindhoven en Nijmegen werd op het moment van onderzoek sowieso weinig tot geen informatie gedeeld, enkele uitzonderingen daargelaten (zie bijvoorbeeld de samenwerking in het Nijmeegse centrum verderop). In Tilburg worden medewerkers wel tweemaal per week gebriefd door agenten op het kantoor van Stadstoezicht of door de leiding van Stadstoezicht op basis van toegezonden politie-informatie over ‘de dingen die bij de politie actueel zijn, van vermissingen tot inbraak en wie herkent deze persoon’, zo vertelt een leidinggevende bij Stadstoezicht. Veel informatie mag daarbij niet uitgereikt worden aan medewerkers van Stadstoezicht, maar wordt wel getoond, bijvoorbeeld over notoire overlastplegers in het centrum. Een ander voorbeeld van beperkte informatie-uitwisseling speelt in Den Haag. De bij L&T gedetacheerde politie-teamchefs hadden toegang tot politie-informatie, maar deelden deze niet in alle stadsdelen. In de nieuwe situatie vanaf 1 januari 2014 zou deze informatie-uitwisseling geïntensiveerd moeten worden. Ook in Utrecht vindt weinig

58 Gemeente Rotterdam (2011). *Visie samenwerking Stadstoezicht Rotterdam – Politie Rotterdam-Rijnmond*.

informatiedeling plaats. Bij de handhavingsoverleggen zitten te veel ‘pottenkijkers’, volgens een leidinggevende bij THOR.

In Rotterdam is in principe vastgelegd dat toezichthouders/handhavers en politie overal zouden moeten brieven en debrieven, maar tijdens de gesprekken bleek ook hier dat dit niet overal gebeurde. De politie gebruikt vaak allerlei ‘WPG-achtige’ excuses om geen informatie te hoeven delen, zo stelt een gemeentelijke beleidsmedewerker. Terwijl er vrijwel geen enkele belemmering voor het delen van informatie is, zo meent hij. In Rotterdam vinden briefing en het delen van informatie dan ook voornamelijk plaats in de bijzondere projecten, de toezichtmodellen en tijdens evenementen. Een voorbeeld daarvan is het toezichtmodel rondom het Zuidplein, waar veel overlast van jongeren was.

8.2 Vormen van samenwerking

Na deze algemene schets van formele afspraken, overleg en informatiedeling zoomen we in dit gedeelte nader in op vormen van samenwerking. Allereerst gaan we in op gezamenlijke acties, waarin toezichthouders/handhavers en politie samen optrekken. Daarna gaan we in op vier vormen van dagelijkse samenwerking.

8.2.1 Gezamenlijke acties

Doordat de heersende opvatting is dat toezichthouders/handhavers en politie verschillende taken hebben, is het aantal gezamenlijke acties beperkt. Toch is er voor de meeste steden wel een aantal voorbeelden te noemen van gezamenlijke acties. In Utrecht zijn er bijvoorbeeld acties in het kader van het Donkere Dagen Offensief (DDO) van de politie, waarbij wijk-BOA's worden gekoppeld aan werkstudenten van de politie om een avond samen te surveilleren en hotspots te bezoeken. Voor dit project wordt ook informatie gedeeld over veelplegers, zodat handhavers kunnen doorgeven of ze die gezien hebben tijdens een surveillance. In Den Haag werkt L&T in sommige stadsdelen samen met de politie bij horecacontroles in de binnenstad of met betrekking tot overlast van dak- en thuislozen of ‘MOE-landers’. Daarnaast werken politie en L&T, evenals in Utrecht, samen op het gebied van woninginbraak. Afwijkend van hoe de inzet in Utrecht plaatsvindt, dragen Haagse handhavers echter niet alleen bij door

voorlichting, maar ook door middel van bestuurlijke handhaving, bijvoorbeeld door grote voertuigen en campers onder bestuursdwang te laten verwijderen, omdat het ‘door die voertuigen makkelijk was om erachter te gaan staan en in te breken’. In Den Haag blijkt dat gezamenlijke acties echter vaak gevoelig liggen. Wanneer is het nog gemeentelijk werk, wanneer politiewerk? Samenwerking gaat daarom niet zonder slag of stoot. In Rotterdam werken politie en Stadstoezicht in de ‘toezichtmodellen’ intensief samen (bijvoorbeeld rondom het Centraal Station). Ook werken politie en Stadstoezicht in Rotterdam samen in projecten rondom ‘high impact crimes’, tijdens verkeerscontroles of GBO-projecten (grootschalig en bijzonder optreden) van de politie en tijdens evenementen als de marathon of de Wereldhavendagen. De organisatie van het evenement regelt dan de beveiliging op het terrein zelf. De openbareorde-issues rondom het evenement worden door de politie gedaan. Stadstoezicht zorgt voor verkeersregulatie en treedt op als ‘visitekaartje’ naar bezoekers, zo stelt een politieman: de weg wijzen en handhaving op gebruikelijke overtredingen als verkeerd parkeren.

Iets vergelijkbaars geldt voor de overige steden: georganiseerde samenwerking komt voor, maar blijft over het algemeen beperkt tot evenementen of speciale projecten waar de politie nadrukkelijk de regie heeft. Ook de Tilburgse kermis, de Nijmeegse Vierdaagsefeesten en Koninginnedag in Eindhoven zijn hier voorbeelden van. De voorbeelden die hier genoemd zijn, zijn echter gezinszins representatief voor de samenwerking tussen politie en gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het algemeen.⁵⁹ Het antwoord van een beleidsmedewerker bij de gemeente op de vraag of Stadstoezicht en politie ook gezamenlijk optrekken buiten dergelijke acties, is in die zin veelzeggend:

‘We hebben onze eigen taak en we gaan niet elkaars handje vasthouden op straat. Dan verlies je ook capaciteit. Je kunt het doen om elkaar te leren kennen (...), maar niet structureel.’

In de paragraaf hierna gaan we nader in op verschillende varianten van dagelijkse samenwerking. In het hoofdstuk hierna bespreken we een aantal bijzon-

59 Een andere uitzondering hierop is het cameratoezicht in Rotterdam en Tilburg: camera's worden in beide steden uitgekeken door medewerkers Stadstoezicht onder regie van de politie. Er bestaat in die gevallen dan ook een aparte en intensieve vorm van samenwerking, waarbij medewerkers onder andere aanvullend gescreend zijn om deel te kunnen nemen aan de politiebrieffing. Ook zijn medewerkers apart opgeleid voor dit type werk.

dere projecten: intensieve samenwerking tussen politie en gemeentelijk toezicht & handhaving in teamverband.

8.2.2 *Alledaagse samenwerking: vier typen*

Formele afspraken, overlegvormen, informatiedeling en gezamenlijke acties komen dus weliswaar voor, maar in beperkte mate. Dat zegt niet alles over de wijze waarop politie en toezicht & handhaving dagelijks samenwerken; ondanks het ontbreken van formele overlegmomenten en afspraken kan die door betrokkenen positief gewaardeerd worden. In het hiernavolgende gaan we daarom in op de dagelijkse manier van samenwerken tussen politie en toezicht & handhaving. Mede omdat in een aantal steden politie en toezicht & handhaving de samenwerking beogen te verbeteren door middel van speciale conventanten of inzetafspraken, wordt hier uitgebreid besproken wat de invloed is van formele afspraken. De verdeling die we aanhouden is daarom gebaseerd op twee vragen: ten eerste de vraag of er wel of geen sprake is van formele beleidsafspraken, en ten tweede de vraag of er in de praktijk veel of weinig wordt samengewerkt. Dat levert de volgende vier typen op.

Type 1: Geen formele afspraken, weinig samenwerking

Minimale samenwerking en incidenteel contact in Eindhoven, Den Haag en Tilburg

In het eerste type is er geen formeel convenant om samenwerking te regelen en wordt er ook in de praktijk weinig samengewerkt. Dit type lijkt het meeste voor te komen. Ter illustratie verwijzen we hier voornamelijk naar de Eindhovense situatie voorafgaand aan de invoering van het samenwerkingsconvenant, naar de (oude) Haagse situatie en naar ervaringen opgedaan in Tilburg.

In Eindhoven hebben politie en Stadstoezicht op het moment van onderzoek weinig met elkaar van doen. Stadstoezicht en politie treden daar als twee afzonderlijk van elkaar opererende organisaties op. Zo stelt een medewerker van het Eindhovense Stadstoezicht:

‘Wij hebben taken en zij hebben taken. En we hebben periodiek overleg over inzet. Dan komt ter sprake of in bepaalde wijken inzet nodig is naar hun beleving. Daar komen we altijd uit. Maar het is de druppel op de [gloeiende] plaat, (...) hand in hand, heel magertjes.’

Omdat concrete beleidsafspraken of een samenwerkingsconvenant ontbreken, is veel van de afstemming afhankelijk van de teamchefs van de politie, de gemeentelijke gebiedscoördinatoren en de lokaal betrokken functionarissen van Stadstoezicht. Het contact tussen individuele toezichthouders/handhavers en politiemedewerkers hangt af van vertrouwen, persoonlijke ‘clicks’ en intrinsieke motivaties van individuen, zo stelt een beleidsmedewerker.

Ook in de Haagse situatie voorafgaand aan de invoering van de sturing volgens het beleidsplan *Handhaven op Haagse hoogte* blijkt weinig formeel afgesproken te zijn over samenwerking tussen gemeentelijke toezichthouders/handhavers en de politie, en is veel afhankelijk van persoonlijke inzet. Dat geldt zowel voor wijkagenten als voor de teamchefs van L&T. Daardoor verschilt de samenwerking sterk per bureau:

‘Waar we wel het afgelopen jaar de samenwerking hebben geïntensiveerd, bijvoorbeeld door veel meer bij elkaar over de vloer te komen, daar werkt het ook. Als twee gemeente-BOA’s bij het bureau [X] binnenkomen, gaat gewoon de deur open, kunnen ze ook info uitwisselen, wordt ook gewoon een gezamenlijk project afgesproken.’

Samenwerking met het andere bureau kost veel meer moeite: ‘Maar bij bureau [Y] liep je tegen muren op. (...) Als je aansluiting probeerde te zoeken, dan lukte dat niet.’ Deze afhankelijkheid van persoonlijke goodwill en de contacten met de politiebureaus betekent dat samenwerking erg kwetsbaar wordt en in feite weinig intensief voorkomt. In sommige gevallen gaat het goed en komen toezichthouders en handhavers ‘over de vloer’ op politiebureaus. In andere gevallen gaat het niet goed, bijvoorbeeld omdat iemand ‘zijn plekje niet bevochten had’ bij de politie, zodat ‘mensen (...) moeilijk een politiebureau binnenkomen om even een bakje koffie te drinken’, zo meent een leidinggevende bij de politie in Eindhoven.

Te veel afhankelijkheid van dit soort ‘clicks’ hindert een structurele en bestendige basis van afstemming; samenwerking wordt er kwetsbaar door. Ook de Eindhovense medewerkers Stadstoezicht die zeggen wel een goed persoonlijk contact te hebben met de buurtbrigadiers, onderschrijven dat: ‘Ik kom af en toe een politieagent tegen op een overleg, wat heel plezierig is, maar daar houdt het bij op. Dat vind ik wel jammer,’ zo stelt een BOA. Daardoor blijft veel onduidelijk. Zo is er soms sprake van acties door de politie waar Stadstoezicht niets van weet. En andersom:

‘Zitten ze samen in dezelfde vijver te vissen. Komt Stadstoezicht, heeft een waarschuwing gegeven: een aanhanger die daar niet mag staan. En twee dagen later haalt de buurtbrigadier hem weg. Is er ook tegen op aan het treden. Geen overleg. Nul.’

Soms ontstaan gevaarlijke situaties, bijvoorbeeld omdat medewerkers Stadstoezicht niet weten van een overval, maar wel in hetzelfde gebied op straat zijn. ‘Dat we op 112 Brabant moeten lezen dat er ergens een overval is. Terwijl onze mensen daar in de buurt lopen. Dat is gewoon gevaarlijk,’ zegt een Eindhovense leidinggevende. Ook wordt er te weinig van de aanwezigheid van Stadstoezichtmedewerkers gebruikgemaakt. Een agent:

‘Het is eigenlijk heel erg zonde dat jullie zoveel mensen op straat hebben lopen die niet zo goed weten waar ze zich op moeten richten. Ook omdat de informatiehuishouding nog niet zo goed op orde is. En dat aan de andere kant ook zoveel mensen van politie op straat actief zijn.’

Dit speelt ook in Tilburg. Met het gegeven dat de medewerkers van Stadstoezicht veel op straat zijn (meer dan de Tilburgse politie, menen sommigen), zou meer kunnen gebeuren. Een wijkteamchef vindt bijvoorbeeld dat het ‘een gemiste kans is dat toezichthouders niet meer ingezet worden op politiedomeinen, bijvoorbeeld bij het signaleren van hennepkwekerijen aan de hand van condens op de ramen of afgeplakte ramen’.

Het is de vraag of formalisering door convenanten en in overleggen hiervoor de oplossing is. Op de momenten dat het wel goed gaat, hebben afstemming en samenwerking een erg ‘praktisch’ karakter. ‘Goh, rij er eens langs of ga eens kijken,’ zo vragen agenten soms aan de bij hen bekende toezichthouders en handhavers. De surveillance bij overlast van jeugd in Tilburg-West is daarvan een voorbeeld, vertelt een agent. Stadstoezicht neemt daar een aantal surveillancediensten voor zijn rekening. Ook de parkeeroverlast bij coffeeshops in het Tilburgse centrum wordt zo benaderd. ‘De politie surveilleert op momenten en wij surveilleren op momenten en dat probeer je op elkaar af te stemmen, zodat we zo veel mogelijk bereik hebben op een dag,’ vertelt een Tilburgse BOA. Wederzijdse bereidwilligheid lijkt hier belangrijker dan formele afspraken. Als er afstemming is, zit dat vooral in het verdelen van surveillancetijd of in het ad hoc uitbesteden door de politie van taken die bij Stadstoezicht ‘thuishoren’, niet zozeer in projectmatige samenwerking. In het geval van dit soort eenvoudige taken weten politie en Stadstoezicht elkaar soms dus goed te vinden. De meeste

medewerkers van Stadstoezicht gaat het er daarbij vooral om op de hoogte te blijven van wat er speelt in een wijk: ‘Niet dat ik ergens op een gegeven moment een politiefuik inrijd. (...) Ik hoef er niet zelf aan deel te nemen, maar ik wil wel weten wat er aan de hand is.’

Zo blijkt in drie van de onderzochte steden sprake te zijn van een ongestructureerde samenwerking: samenwerking en afstemming komen voor, maar vooral op basis van toevallige persoonlijke contacten. Mede om dergelijke wisselvalligheid te ondervangen is in Eindhoven het samenwerkingsconvenant ingevoerd en in Den Haag besloten tot directe operationele sturing van medewerkers L&T door de Haagse politie. Verderop zullen we zien dat convenanten en samenwerkingsafspraken lang niet altijd tot intensievere of betere samenwerkingsvormen leiden.

Type 2: Geen formele afspraken, veel samenwerking

Samenwerking op basis van ‘gezond verstand’ en ervaren noodzaak in het Nijmeegse centrum

Ook zonder verregaande formele beleidsafspraken kan samenwerking goed verlopen. Het Nijmeegse centrum is daarvan een voorbeeld. Op veel locaties in Nijmegen bestaat een samenwerkingsvorm die veel lijkt op het hiervoor beschreven type: samenwerking is beperkt en vooral afhankelijk van persoonlijke inzet en betrokkenheid. Toch laat de samenwerking in het Nijmeegse centrum zien dat ook *zonder* verregaande beleidsafspraken een bevredigende rolverdeling en een als positief ervaren samenwerking kunnen ontstaan. We analyseren hier deze vorm van samenwerking en stellen vast waar deze op gebaseerd is. Een tweetal elementen blijkt daarbij van doorslaggevend belang.

Een eerste element is het beroep dat door politiemedewerkers op Nijmeegse toezichthouders/handhavers in het centrum wordt gedaan. Dat komt mede doordat politiemedewerkers voor andere zaken worden ingezet. Soms worden agenten als ME’ers opgeroepen voor voetbalwedstrijden, zo vertelt een politiemedewerker. De aanwezigheid van toezichthouders en handhavers wordt voor dat soort situaties als een uitkomst gezien. Een agent stelt zelfs dat medewerkers van Bureau Toezicht daardoor ‘eigenlijk een verlengstuk’ van de politie zijn.

De taakstelling van toezichthouders en handhavers in het Nijmeegse centrum heeft daardoor deels te maken met het signaleren van zaken die niet tot het standaardtakenpakket van Bureau Toezicht behoren, zoals winkeldieven of overlast van jongerengroepen. Met betrekking tot bepaalde notoire ‘overlast-

gevers' gaan de medewerkers van Bureau Toezicht echter ook over tot aanspreken, verbaliseren en aanhouden. Dit geldt voor de cliënten van een opvangcentrum voor dak- en thuislozen (het 'multifunctioneel centrum', het MFC). Deze rol is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. Een BOA:

'Als er voorheen iemand laveloos lag met bier op, dan dacht ik: ja, ben ik wel bevoegd, mag ik wel iets? Belde je misschien een keer de politie. Nu zeg je van: goh, dat gedrag geeft overlast, dat wil ik niet, ik ken hem al heel goed. Ik weet ook een beetje waarom hij het doet, kan hem over-eind helpen. Dat hebben we in de loop der jaren echt opgebouwd.'

Mede hierdoor is in het Nijmeegse centrumgebied een 'grijs gebied' in taakverdeling tussen Bureau Toezicht en politie ontstaan. Een grens aan het optreden is moeilijk te geven, aldus een teamleider: 'Je loopt wel eens ergens tegen aan en daar kun je dan niet omheen.' De overname van taken door het Nijmeegse Bureau Toezicht gebeurt daarbij op een 'vanzelfsprekende manier'. Dezelfde teamleider:

'Dan wordt door de wethouder de keuze gemaakt: daar moeten we iets mee doen, want we krijgen er klachten over. Dus daar springen we dan in. Maar het is niet een bewuste keuze dat wij in een bepaald gat gaan springen. Het gebeurt als een vanzelfsprekendheid, en daarvoor werken we uiteindelijk, dat die burger het gevoel krijgt dat het hier prettig wonen, werken en leven is.'

Volgens hem is het uiteindelijk 'het gezond verstand' dat helpt 'in afstemming met de politie de juiste dingen te doen'.

Een tweede element dat bijdraagt aan een positief gewaardeerde samenwerking is de ondersteuning van Bureau Toezicht door de politie. Door goede persoonlijke contacten, maar ook doordat medewerkers van Bureau Toezicht een eigen ruimte hebben op het politiebureau om een proces-verbaal op te maken bij een aanhouding, en doordat werkverdelers van de politie drie keer per week briefings verzorgen voor de medewerkers van Bureau Toezicht. Door deze briefings zijn medewerkers doorgaans goed op de hoogte van wat er speelt bij de politie. Ze weten welke acties de politie in het centrum onderneemt, en ook de toezichthouders en handhavers geven de door hen gesignaleerde zaken door die de politie mogelijk van belang vindt. Ook worden werkplannen onderling gedeeld.

Vaak worden in briefings bijzonderheden omtrent de cliënten van het MFC besproken. Klachten die bij de politie zijn binnengekomen en die voor toezicht & handhaving relevant zijn, worden doorgegeven. Ook privacygevoelige informatie wordt tot op zekere hoogte gedeeld. Betrokkenen zien zich daarin niet gehinderd door het ontbreken van een specifieke WPG-afspraken. Zo zegt een medewerker van Bureau Toezicht:

‘Het gaat erom: welke informatie zoek je? Als je zegt: die en die auto zoek ik, dan is er niks aan de hand. Er is hier op het politiebureau een man die dat allemaal heel goed in de gaten houdt. En al die jongens van het MFC kennen we bij naam en toenaam hoor, misschien nog wel beter dan de politie.’

Vaak is echter het persoonlijke contact al voldoende om af te stemmen. Een politieagent laat weten dat hij vaak mailt voor vragen of waarschuwingen, bijvoorbeeld over overlast of over het signalement van bekende winkeldieven. ‘Het heeft allemaal te maken met openbare orde en veiligheid,’ aldus deze agent, ‘en het is geen minderwaardig werk.’ Hij is dan ook erg tevreden over de samenwerking:

‘Als ik morgen vraag van: kun je even kijken of Pimmetje op de Oranje-singel ligt in een portiek, dan hoeft ik dat niet te controleren, want dat doet-ie. Ook omdat hij dat zelf belangrijk vindt. En dat doen de jongens in ons team ook.’

Ook in andere steden zijn we dit tegengekomen – zij het incidenteel. Bijvoorbeeld in een aantal Eindhovense wijken. Daar is sprake van veel dagelijkse afstemming, even bij elkaar binnenlopen om de stand van zaken in de wijk te bespreken en te bezien of er ‘nog iets is’. Een voorbeeld is de overlast van een groep Marokkaanse jongeren in een Eindhovense wijk, die een plaatselijke ondernemer lastigvallen met intimiderend gedrag. Een BOA:

‘Dan zegt de buurtbrigadier ook van: luister, ik weet dat jullie er niets mee kunnen, maar willen jullie af en toe even je gezicht laten zien. Want wij kunnen er ook niet de hele dag zijn. Maar zij weten ook dat we niks kunnen. Dus als je af en toe je gezicht laat zien, blijft het voor die vrouw van die kapsalon ook wat rustiger. En zo helpen we elkaar ook.’

Deze beschrijving laat zien dat de informele samenwerking in een aantal specifieke gevallen als positief wordt gewaardeerd door verschillende partijen. Een Nijmeegse wijkmanager stelt dat ‘de politie en toezicht elkaar gevonden hebben’ in het Nijmeegse centrum, en zelfs dat de meeste agenten in het centrumteam een medewerker van Bureau Toezicht zien als ‘een van ons’. Een politiemans uit het team centrum omschrijft medewerkers van Bureau Toezicht als ‘maatjes’, ‘collega’s’ en extra ‘handjes en voetjes’. Dezelfde agent meent dat het ‘gezond verstand’ in grote lijnen voldoende is om de begrenzing van taken en informatiedeling in de gaten te houden: WPG-besluiten zijn daar niet voor nodig. Toch is dat niet het enige dat ten grondslag lijkt te liggen aan goede samenwerking. Ook de door de politie ervaren noodzaak om een beroep te doen op andere diensten voor bepaalde taken en de bereidheid van medewerkers van Bureau Toezicht om daarop in te springen, lijken erg belangrijk. Daarnaast blijkt er een grote bereidwilligheid te zijn onder Nijmeegse agenten van het team centrum om samen te werken, en ook het faciliteren van toezichthouders en handhavers door de politie en de soepele afhandeling in het geval van een aanhouding dragen bij aan een positief ervaren samenwerking. Zo blijkt in dit geval ook zonder formele afspraken een stevige, maar nadrukkelijk informele basis voor bestendige en positief gewaardeerde samenwerking te ontstaan. In de slotbeschouwing komen we hierop terug.

Type 3: Formele afspraken, veel samenwerking

Samenwerking in de Rotterdamse Beverwaard en het Utrechtse Kanaleneiland op basis van wederzijdse bekendheid

In een aantal steden bestaan verregaande formele afspraken om samenwerking en afstemming te regelen. Omdat Rotterdam daarin van de onderzochte steden de meeste stappen heeft gezet, is er bij de twee volgende typen van samenwerking veel geput uit inzichten die hier zijn opgedaan. Bij het derde type, dat we hier beschrijven, hebben formele afspraken mede geleid tot een intensieve samenwerking. Het gaat om de Beverwaard in Rotterdam en het Utrechtse Kanaleneiland.

Betrokkenen van gemeente, politie en Stadstoezicht in de Rotterdamse Beverwaard benadrukken de positieve ervaringen in de samenwerking daar: Stadstoezicht en politie ‘spreken dezelfde taal’ en ‘komen bij elkaar over de vloer’. Sommige stadswachten zijn ‘kind aan huis’ bij de politie. Maar anders dan in het Nijmeegse centrum nemen de Rotterdamse stadswachten in de Beverwaard

geen verder reikende taken op zich. Het werk beperkt zich tot parkeerhandhaving, illegaal afval en hooguit signaleren voor andere zaken.

Toch springt de samenwerking met de politie hier in het oog. De goede samenwerking in de Beverwaard blijkt bijvoorbeeld uit de verschillende projecten die politie en Stadstoezicht in gezamenlijkheid ondernemen. Een voorbeeld daarvan zijn de 'ASO-acties' (Aanpak Scooter Overlast), waarbij scooters en brommers worden staande gehouden en gecontroleerd. Stadstoezicht is daarbij aanwezig voor het afzetten van de weg en om aanvullend te verbaliseren. Andersom gaat in deze wijk de politie ook mee voor acties in het kader van het hondenbeleid. Als Stadstoezicht in burger optreedt bij 'heterdaadacties', gaat de politie mee als back-up. Niet om actief mee te verbaliseren, maar om 'en passant dingen mee te pakken, bijvoorbeeld fietsen op het trottoir', zo vertelt een teamleider van Stadstoezicht:

'En dat is een samenspel, want hebben zij ons nodig, dan gaan wij ook meedoen. En dan vragen wij een keer van: heb je daar zin in? Ja natuurlijk, dat is weer eens wat anders.'

Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met bereidwilligheid, zo zegt een ambtenaar van de deelgemeente over de participatie van politie in hondenacties: 'En waarom doen ze dat? Dat is een positieve geste van de wijkteamchef, die het probleem onderkent van die loslopende honden, maar het is met name ook goodwill en de relatie.' Ook zijn toezichthouders en handhavers bereid de ogen open te houden voor zaken die 'des polities' zijn. En ook de politie in de Beverwaard is bereid zich meer open te stellen voor toezichthouders en handhavers, waar die in andere wijken als 'vreemde bloedgroep' worden gezien. Dit wederzijdse respect, zo wordt door meerdere betrokkenen beaamd, hangt samen met een langzaam gegroeide, wederzijdse bekendheid. Door steeds vaker samen acties te ondernemen en doordat medewerkers van Stadstoezicht duidelijk hebben aangegeven waar ze wel en waar ze niet toe bevoegd zijn, is wederzijds respect gegroeid. Ook op persoonlijk niveau zijn hierdoor een innige samenwerking en een goed contact ontstaan. Een teamleider Stadstoezicht:

'Als je samen met elkaar optreedt in acties en projecten, gaan ze je ook steeds meer respecteren. Sommige collega's van de politie lopen echt wel de deur plat. Worden ze uitgenodigd, effe een bakkie doen, effe een praatje maken. Gaat er echt een wereld voor ze open, van: o, dat wist ik niet, jullie hebben een eigen meldkamer.'

Ook de informatiedeling is in dit gedeelte van Rotterdam goed geregeld. Stadswachten krijgen aangepaste briefings op politiebureaus over zaken als parkeeroverlast, auto- of fietswrakken of het Donkere Dagen Offensief, zaken die als typisch voor Stadstoezicht worden beschouwd. In het geval van een DDO-briefing⁶⁰ krijgen medewerkers Stadstoezicht te horen waar de meeste inbraken zijn geweest en waar dus meer surveillance nodig is. Na de actie wordt door een medewerker van Stadstoezicht vervolgens een ‘minimu’ (afkorting voor ‘minimutatie’) opgesteld: een terugkoppeling voor de politie met specificaties van wat er ondernomen is, en of daar belangrijke informatie voor de politie uit voortgekomen is. En veel informatie-uitwisseling vindt ook informeel plaats. Een politiechef:

‘Ze komen binnen, ze vragen: zijn er nog bijzonderheden? en dan delen we even kort mede wat er de afgelopen dagen heeft gespeeld en wat er nu te doen is, heel laagdrempelig. We zijn begonnen er wel een soort briefingmoment van te maken, maar je zag gewoon dat het onderhands het beste functioneert. Ze komen binnen en ze krijgen wat informatie.’

De gebiedsgebonden inzet van stadswachten draagt hieraan bij. Stadstoezicht heeft één aanspreekpunt voor de wijk, een stadswacht die zichzelf soms gek-scherend ‘wijkagent Stadstoezicht’ noemt.

Naast de bereidheid tot samenwerking en de uitwisseling van informatie speelt ook hier een persoonlijke factor een rol. Op een aantal sleutelposities in de Beverwaard zitten personen die onderlinge afstemming en coördinatie van groot belang vinden. Het gaat hier om de gebiedsregisseur van de deelgemeente, de senior teamleider van het Stadstoezicht en de wijkteamchef van de politie. Het nauwe contact tussen deze leidinggevendens is essentieel geweest voor de succesvolle samenwerking tussen politie en Stadstoezicht. Ook wijzen sommigen erop dat deze drie spelers een affiniteit met politie en politiewerk hebben. Een leidinggevende van de politie:

‘We begrijpen elkaar, weten wanneer het serieus is, wanneer het met een geintje kan. (...) Ik hoef [de gebiedsregisseur van de deelgemeente] niet zoveel uit te leggen over de problemen hier intern of de onmogelijkheden.

60 DDO (Donkere Dagen Offensief): gerichte, intensieve aanpak en preventie van woninginbraken in herfst- en wintermaanden.

Hij snapt dat, terwijl een gebiedsmanager van een gebied verder, die totaal geen politieachtergrond heeft... Daar landt het niet, die snapt het niet.'

Ook in de wijk Kanaleneiland in Utrecht wordt de samenwerking positief gewaardeerd. Voor een gedeelte heeft dit te maken met het convenant dat in Utrecht vooral dient voor informatie-uitwisseling. In dit convenant is besloten dat THOR-medewerkers informatie over overlastgevende of criminele jongeren mogen inzien, maar het 'smoelenboek' niet mogen meenemen op straat. Een politieagent:

'Die informatie delen we ook met hen. Zodat ze een goed beeld hebben van: wie zijn de criminele groepen, wie de overlastgevende, de hinderlijke en welke zijn aanvaardbaar. (...) In criminele en overlastgevende groepen doet toezicht en handhaving niets, behalve signaleren.'

Door de persoonsgebonden informatie van de politie weten toezichthouders en handhavers vrij nauwkeurig met welke jongeren ze van doen hebben. Toezichthouders en handhavers zijn op de hoogte van de verschillende groepen en hoe deze geclassificeerd zijn in de Beke-lijst: ze signaleren en rapporteren actief aan de politie over de jongeren in de wijk.

Het contact tussen handhavers en wijkagenten is in Kanaleneiland dan ook beter dan in andere wijken van Utrecht, zo valt te horen. En ook hier uit zich dat vooral in een-op-eencontact tussen handhavers en agenten. Handhavers en agenten hebben elkaars nummer en bellen bij het in dienst gaan om bijzonderheden te bespreken. De teamchef van het handhavingsteam krijgt bovendien wekelijks een up-to-date rooster van de wijkagenten, zodat hij weet wie er in dienst is en met wie zijn handhavers contact moeten leggen. Al met al, zo menen de meeste betrokkenen, zijn 'de lijnen kort'. Een agent:

'Je ziet wel, in een wijk als Kanaleneiland, waar we een wijkbureau hebben, hier aan de overkant, waar we bijna dagelijks bij elkaar over de vloer komen, weten we precies dat we van mekaar op aan kunnen. Die scheiding maakt het goed. Wat het beste werkt, is dat de toezichthouder van die dag de wijkagent belt, en vraagt: ik ben vandaag in dienst, heb je nog bijzonderheden? En dan is het van belang dat je die bijzonderheden ook geeft. Het is nu 's middags, 's avonds. Dat je daar rekening mee houdt en die info loopt veel beter. Heel praktische info die je op dat moment nodig hebt.'

Een politieagent vertelt dat hij graag nog meer wijk-BOA's erbij had gehad, omdat hij er prettig mee samenwerkt en er veel aan heeft voor de aanpak van praktische, alledaagse problemen. Ook hier kostte dat tijd. Een politieman:

'Daar zijn we veel meer in gegroeid, wie loopt er nou op straat, maar ook door bij elkaar langs te komen, om informatie te delen. En dat soort informatie delen, dat gebeurt beter door bij elkaar langs te gaan, een bak koffie te drinken en informeel dingen te bespreken, dan in een vierwekelijks overleg'

De samenwerking in het Utrechtse Kanaleneiland lijkt daarmee sterk op die in de Rotterdamse Beverwaard. Er is een en ander formeel geregeld, waardoor informatiedeling eenvoudig wordt en er een vaste overlegstructuur is voor het afstemmen van inzet. Toch is hier – evenals in de Rotterdamse Beverwaard – het meeste succes te danken aan de 'korte lijnen' en het persoonlijk contact tussen betrokken functionarissen. De twee organisaties zijn daardoor naar elkaar toegroeid en het wederzijds respect is toegenomen.

Type 4: Formele afspraken, weinig samenwerking *Verwaterde samenwerking in Delfshaven, Rotterdam*

Dat formele afspraken niet zaligmakend zijn, blijkt als de samenwerking in de Rotterdamse Beverwaard wordt vergeleken met een andere wijk in Rotterdam: Delfshaven. Ook hier is betrekkelijk veel vastgelegd over samenwerking in een convenant en ketenafspraken. Toch leidt dat hier niet tot goede dagelijkse samenwerking.

In Delfshaven was in eerste instantie ook sprake van goede, pragmatische samenwerking en afstemming. Een politieman: 'We gingen samenwerken, agenda trekken: wat gaan we doen?' Stadstoezicht maakte ook hier beter duidelijk wat de taken waren en kreeg meer mandaat. Hierdoor werd voor de politie duidelijker waarvoor stadswachten gebruikt konden worden. Deze ontwikkelingen lijken dus erg op die in de Beverwaard. De politie nam het meeste initiatief en stuurde stadswachten aan. 'Ze moesten gewoon meedraaien,' zo stelt een agent:

'Echt gerichte wijktaken. Grofvuil, of daar staat een bankstel, ga buurtonderzoek doen. Wie heeft dat bankstel daar neergezet? Of mensen hebben

last van hondenpoep, of er wordt tegen de richting ingereden of op de stoep.’

Politie en Stadstoezicht organiseerden ook hier verschillende keren gezamenlijke acties, zoals jeugdacties en verkeerscontroles. Dat zorgde ervoor dat zich hetzelfde effect voordeed als in de Beverwaard. Door bereidheid tot samenwerking ontstond op de werkvloer een goed contact. Een leidinggevende van de politie: ‘Het oude bureau (...) was ook midden in de wijk en de deuren stonden open. Bakkie doen. Effe praten, en dagelijks briefing.’ Ook hier werden medewerkers Stadstoezicht op dagelijkse basis gebriefd en gedebriefd over acties die relevantie hadden voor Stadstoezicht. De regie lag daarbij nadrukkelijk in handen van de politie. Volgens een agent: ‘Je moet ze ook sturen, continu feedback geven. Als je niks zegt, leren ze het ook niet. Je moet het ook durven.’ Dezelfde politieman laat weten dat ze daarbij ‘creatief’ omgingen met de bevoegdheden:

‘Ook die jongens met één streepje deden gewoon mee met verkeersacties. Ze mochten geen rijdende voertuigen controleren. Dat mocht dan niet. Ja, wij zetten ze toch stil? Dat was dan mijn creativiteit.’

En ook bij de informatie-uitwisseling tussen politie en stadswachten werd gebruikgemaakt van de ruimte die de Wet politiegegevens biedt. Een agent:

‘Aangepaste briefings, dat was dan voor de buitenwereld, maar in de praktijk was het gewoon de briefing die wij ook hadden, kreeg je dezelfde koppen te zien en werd er nog wel eens door een attente werkverdelers gezegd: jongens, dit is een vent, als je die ziet, moet je er niet naartoe gaan.’

Door verschillende ontwikkelingen is daar verandering in gekomen. De belangrijkste en meest opmerkelijke daarvan is de ontwikkeling binnen Stadstoezicht zelf. Verscheidene betrokkenen stellen vast dat Stadstoezicht efficiënter is gaan werken. Dat betekende onder andere dat de gezamenlijke briefings werden afgeschaft. Een politieagent: ‘Waren ze meer aan het briefen dan dat ze wat deden. Daarvan is ook gezegd: ja, dat wordt te gek.’ Stadstoezicht werd meer ‘taakgericht’, zo stelt een agent. Ook werd dat takenpakket duidelijker afgebakend. Dat betekende dat een aantal van de gezamenlijke acties niet meer tot de mogelijkheden behoorde: ‘Verkeerscontroles deden ze mee, dat mocht dan niet meer. Stoptekens geven, mocht ook niet meer.’ Er ontstond een verdere specialisatie onder medewerkers Stadstoezicht in verschillende typen. Een agent:

‘Ze zijn echt verdeeld, die mag dat en die mag dat. Dus je hebt echt een specialisatie. De jongens die veel kunnen, daarvan heb je profijt, en de jongens die weinig kunnen, dan zit je meer aan het toezicht, beetje rondkijken.’

Dit had tot gevolg dat het contact tussen politie en Stadstoezicht minder werd. Stadstoezicht maakte in de beleving van deze betrokkenen een terugtrekkende, meer naar binnen gekeerde beweging, gericht op taakspecialisatie. Dat leidde ertoe dat ook het operationeel contact minder werd. Doordat agenten en stadswachten elkaar op straat minder zagen, nam het wederzijds respect af: ‘Je ziet nu ook het verschil weer groter worden, van: o ja, dat zijn die eikels van Stadstoezicht.’ Het spreekwoordelijke ‘bakkie doen’ is verdwenen.

Ook de terugkoppeling van informatie door Stadstoezicht is opgeheven: er wordt niet meer gedebrieft. Hierdoor wordt voor de politie onduidelijk wat de taken zijn, wanneer toezichthouders en handhavers ingezet worden en wanneer eventueel gecombineerde acties gedaan kunnen worden. ‘Ze zijn heel erg in zichzelf gekeerd,’ zo stelt een agent. Alleen tijdens het veiligheidsoverleg is er nog contact met een teamleider van Stadstoezicht en vindt er enigszins uitwisseling plaats. ‘Maar dat is heel zakelijk, allebei ons rapportje. Hij vertelt wat hij gaat doen, en dat is het dan,’ aldus een betrokkene.

Met dit vierde type ‘dagelijkse samenwerking’ blijkt dus dat formele afspraken niet zaligmakend zijn. In het hiernavolgende vatten we de voorgaande vier typen samen en bespreken we wat succes- en faalfactoren van samenwerking en afstemming op dagelijkse basis zijn.

8.3 Reflectie: een goede basis voor samenwerking?

In het voorgaande hebben we vier vormen van samenwerking besproken, gebaseerd op de vraag of afspraken formeel zijn vastgelegd, en op de vraag hoe de samenwerking in de praktijk door betrokkenen ervaren wordt (zie tabel 2).

Terugblikkend laten de huidige samenwerking en afstemming tussen Stadstoezicht en politie op veel plaatsen te wensen over. Daarom is in een aantal steden hard gewerkt aan formele afspraken om samenwerking beter te regelen.

Sommigen vestigen daarbij veel hoop op een convenant tussen gemeente en politie. Dat bleek bijvoorbeeld tijdens de gesprekken in Eindhoven. In Rotterdam zijn veel leidinggevendenden enthousiast over deze regeling: taken zijn wederzijds duidelijker geworden en er is over en weer meer respect gekomen.

Tabel 8.1: Vier typen van samenwerking

	Weinig dagelijkse samenwerking	Veel dagelijkse samenwerking
Geen formele afspraken	Type 1: Minimale samenwerking en incidenteel contact in Eindhoven, Den Haag en Tilburg	Type 2: Samenwerking op basis van 'gezond verstand' en ervaren noodzaak in het Nijmeegse centrum
Formele afspraken	Type 4: Verwaterde samenwerking in Delfshaven, Rotterdam	Type 3: Samenwerking in de Rotterdamse Beverwaard en het Utrechtse Kanaleneiland op basis van wederzijdse bekendheid

Ook de 'signalerende functie' van stadswachten is verstevigd, zo stelt een beleidsmedewerker van de gemeente. Doordat de opvolging door politie en OM beter geregeld is, worden handhavers in sommige deelgemeenten ook ingezet om te signaleren op bijvoorbeeld criminele jeugd: 'Stadstoezicht signaleert, zet dat door, gaat naar de recherche, naar het OM. Dus die keten-aanpak begint al bij Stadstoezicht.' Hetzelfde geldt voor Utrecht: door de formele afspraken is informatiedeling en afstemming makkelijker geworden.

Toch blijkt samenwerking nog niet zo eenvoudig te waarborgen met dit soort afspraken. Dat blijkt uit de ervaringen in het Rotterdamse Delfshaven: ondanks de formele regelingen werken Stadstoezicht en politie daar langs elkaar heen. En voor zover politie en Stadstoezicht daar in het verleden goed samenwerkten, ging dat buiten de formele afspraken om. En ook in de Beverwaard lijkt succes eerder af te hangen van andere zaken dan van de formele afspraken. Dit wordt gestaafd door de inzichten die we opdeden in Kanaleneiland in Utrecht.

Wat is dan nog de status van die formele afspraken? Een politiemann uit de Beverwaard laat weten dat de ketenafspraken vooral 'als houvast' dienden. Voor de operationele samenwerking hadden ze weinig betekenis:

'Ik ben er wel de man naar om mensen in het persoonlijk contact proberen mee te krijgen. En niet zozeer vanuit het beleidskader. Maar je moet natuurlijk wel weten of het past in het staand beleid. Of het de bedoeling is het op die manier met elkaar te gaan doen.'

Deze politiemedewerker stelt dat de bestaande afspraken vooral dienden als toetsingskader. De samenwerking zelf, zo meent hij, is niet te vangen in conventanten of formele afspraken, maar is afhankelijk van persoonlijke contacten.

De samenwerking wordt hierdoor wel kwetsbaar, maar heel veel is nu eenmaal niet formeel te regelen:

‘Anderen vinden dat moeilijker, omdat je niet kunt terugvallen op beleidsafspraken, maar ik vind het niet zo’n probleem. Zij vormen een onafhankelijke organisatie zoals wij dat ook zijn. Van daaruit moet je elkaar weten te vinden en in de doe-dingen de juiste dingen doen. De vraag is of je daarin zoveel afspraken moet vast hebben staan. Als dingen fout lopen, moet je elkaar even weten te vinden.’

Veel komt aan op de kwaliteit van onderlinge, persoonlijke verhoudingen. Dat is de overtuiging van vrijwel alle betrokkenen in Rotterdam. Als het ergens misgaat, ‘stonden relaties het in de weg om goede plannen te maken’, zo meent ook een leidinggevende bij de politie. De wijze om dat op te lossen is volgens hem ‘praten, praten, praten’. Een leidinggevende bij Stadstoezicht verwoordt hetzelfde in iets andere termen: de samenwerking op het niveau van directies is inmiddels goed, maar op operationeel niveau bestaat er nog te veel willekeur, afhankelijk van beeldvorming en imago:

‘Het is mensenwerk. (...) In bepaalde politiestellen gaat het fantastisch, zijn mensen blij dat we daar verschijnen (...). Maar in andere posten is men huiverig, vraagt men zich af wat onze toegevoegde waarde is. Het is het imago van mensen die niks doen, niks willen, een hardnekkig imago, daar probeer je op te sturen vanuit onze kant en vanuit de politie. En we zien dat het erg afhankelijk is van mensen. Dat als mensen weggaan, dat je terugvalt, en dat je opnieuw moet investeren.’

Formele afspraken zijn dus nodig om bijvoorbeeld uitwisseling van persoonsgegevens of opvolging in het geval van incidenten of aanhoudingen te regelen, maar ze blijken niet afdoende om tot een vruchtbare en nuttige samenwerking te komen. In aanvulling daarop kan uit de bespreking van de vier typen een aantal factoren gehaald worden dat minstens zo belangrijk is voor een als positief ervaren samenwerking, *zonder* dat formele afspraken een rol spelen. Deze factoren – of een combinatie daarvan – maken goede samenwerking een stuk waarschijnlijker.

Het voorbeeld uit het Nijmeegse centrum laat een eerste factor zien: een voornamelijk door de politie ervaren gat in het politiewerk, zoals met de MFC-cliënten en het toezicht op straat, draagt bij aan goede samenwerking. De problematiek in het Nijmeegse centrum kon niet door de politie alleen worden

aangepakt en Nijmeegse toezichthouders en handhavers zijn daar nadrukkelijk welkom om bij te springen.

De politie neemt daarbij ook niet-politiële diensten voor het doen van dit werk serieus. Dit 'serieus nemen', een tweede factor die bijdraagt aan goede samenwerking, zit in de houding, maar ook in de organisatie. Het goed faciliteren van toezichthouders en handhavers met gezamenlijke briefings, een eigen plek op het politiebureau en een goede en snelle opvolging in het geval van een incident of een aanhouding, zijn alle van belang voor de goede verstandhouding tussen politie en Bureau Toezicht in het centrum.

Uit de bespreking van de Rotterdamse Beverwaard en het Utrechtse Kanaaleneiland kan daar een derde factor aan toegevoegd worden: het belang van het spreken van 'dezelfde taal'. In de Beverwaard hing dat samen met de politieachtergrond van de sleutelpersonen. Hoewel dat niet zaligmakend is, lijkt er door deze gezamenlijke oriëntatie vooral begrip te bestaan voor de wijze waarop verschillende partners in het lokale veiligheidsbeleid opereren en voor de mogelijkheden en tekortkomingen waar de respectievelijke organisaties tegen aanlopen. In Utrecht leidt het directe, persoonlijke en dagelijkse contact tot een beter wederzijds begrip.

Vanuit de samenwerking in de Rotterdamse Beverwaard komt nog een vierde factor naar voren: er dient bereidwilligheid te bestaan om over de grenzen van de eigen discipline te kijken. Dat geldt zowel voor Stadstoezicht als voor de politie: bereidheid op te trekken met acties op kleinere ergernissen door de politie, maar ook bereidheid tot signaleren op voor de politie relevante thema's door toezichthouders en handhavers. Het is de vraag of dit in alle succesvolle situaties zo is, maar in sommige Rotterdamse wijken lijkt dat bij te dragen aan de positieve waardering van de situatie.

Een vijfde factor, ten slotte, betreft het belang van persoonlijke, operationele contacten. Op veel plaatsen heeft de liefde moeten groeien, maar is wederzijds respect gegroeid doordat uitvoerend medewerkers elkaar leerden kennen en gaandeweg concreet van elkaar leerden waar de ander voor aangesproken kon worden. Veel lijkt dus afhankelijk van de mate waarin individuele medewerkers elkaar kennen. De politie heeft in intensieve samenwerkingsverbanden meer zicht op de effectiviteit van toezichthouders en handhavers. Dat zorgt voor meer waardering en respect. Intensievere samenwerking wordt in veel steden dan ook gezien als de beste manier om wederzijds wantrouwen weg te nemen: 'Dat [samenwerken] is volgens mij de oplossing. (...) Elkaar beter leren kennen, dat is toch een deel van de oplossing,' aldus een Eindhovense agent. Goede samenwerking begint dus ook met 'gewoon doen'.

Gebrekkige samenwerking kan (in ieder geval gedeeltelijk) verklaard worden door afwezigheid van deze factoren. In Eindhoven, Den Haag en Tilburg zijn samenwerking en afstemming bijvoorbeeld goeddeels afwezig: doordat de acceptatie van een andere dienst op 'politieel terrein' ontbreekt, er geen sprake is van een gezamenlijke oriëntatie en er geen bereidheid is gezamenlijk op te trekken, als dat betekent dat politie, maar ook toezichthouders/handhavers op een terrein moeten bijspringen waar ze niet gewoon zijn te werken. Overigens, zo blijkt vooral uit het Rotterdamse Delfshaven, valt dit lang niet altijd alleen de politie aan te rekenen. Ook door een verdere professionalisering van Stadstoezicht kunnen samenwerking, afstemming en uiteindelijk ook het wederzijds respect afkalven. Er schuilt ook een risico in taakspecialisatie en professionalisering. In de conclusies en aanbevelingen komen we terug op deze inzichten.

Samenwerking in drie bijzondere projecten

In het voorgaande hebben we belicht hoe dagelijkse samenwerking met de politie vorm krijgt. In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal bijzondere samenwerkingsvormen tussen politie en toezicht & handhaving. Deze cases onderscheiden zich van het voorgaande omdat het hier draait om doelbewuste samenwerking in projectvorm: samenwerking met (of zelfs sturing door) de politie is een nadrukkelijk streven en er liggen concrete doelstellingen aan ten grondslag. Hoe verloopt die samenwerking? Wat zijn daarbij succes- en faalfactoren? Achtereenvolgens bespreken we de themagerichte samenwerking tussen toezicht & handhaving en de politie in de Taskforce Tilburg Veilig (§9.1), gebiedsgerichte samenwerking in de Veiliger Wijk Teams in Nijmegen (§9.2) en samenwerking in de proeftuinen Handhaven op Haagse hoogte in Den Haag (§9.3).⁶¹ In §9.4 trekken we een aantal conclusies over de samenwerking in deze uiteenlopende projecten.

9.1 Themagerichte samenwerking met de politie: de Taskforce Tilburg Veilig

In de eerste casus staat samenwerking tussen politie en toezichthouders/handhavers op themagerichte basis centraal. De basis voor deze samenwerking is de overtuiging dat politie en gemeentelijk toezicht & handhaving een nauwe verwantschap hebben. Er zijn thema's waarbij beide partijen een rol kunnen en hebben te vervullen, en samenwerking voor de hand ligt.

61 De operationele sturing door de politie lijkt op het eerste oog geen samenwerking te zijn. Toch wordt dit wel zo gezien: een samenwerking tussen politie en gemeente, waarbij de politie de operationele en de gemeente de strategische regie heeft. Hoe dit uitpakt in de praktijk bespreken we in §9.3.

Achtergrond en organisatie Taskforce Tilburg Veilig

In Tilburg is dit inzicht serieus genomen met de oprichting van de Taskforce Tilburg Veilig. In deze Taskforce zijn zes politieagenten en zes GOA's in een samenwerkingsverband ondergebracht onder operationele verantwoordelijkheid van de politie, met een agenda die door het bestuur van de gemeente Tilburg is vastgesteld. Deze Taskforce houdt zich echter met andere thema's bezig dan het reguliere Stadstoezicht: woninginbraak, fietsendiefstal, straatroof, vernieling en geweld in de openbare ruimte, en heling.

De Taskforce is weliswaar een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en politie, maar is ondergebracht bij de Tilburgse politie: de Taskforce is gehuisvest op een politiebureau en de operationeel coördinator van de Taskforce is vanuit de politie gedetacheerd als leidinggevende van de Taskforce. De gedachte daarachter is dat de inhoudelijke speerpunten weliswaar voortkomen uit bestuurlijke aandachtspunten, maar dat de uitvoering beter vanuit de politieorganisatie aangepakt kon worden: 'De wat-vraag is voor ons. Maar we hebben niet de deskundigheid en de knowhow voor de hoe-vraag, dus brengen we het team onder bij de politie,' zo stelt een gemeentelijke leidinggevende.

Aanpak: innovatie en 'tegenhouden'

Uitgangspunt van de Taskforce Tilburg Veilig is een innovatieve omgang met de eerdergenoemde bestuurlijke speerpunten: 'Het doel [was] niet boeven vangen, maar het doel was het volume [van het aantal delicten] naar beneden brengen, en daarmee de veiligheid vergroten,' vertelt een politiechef. Leidend is het idee 'tegenhouden', ook wel 'aan de voorkant komen': in tegenstelling tot preventie – het voorkomen van delicten – gaat het bij tegenhouden om een 'verstoring van het hele systeem', zo vertelt een politieman. Dit verschilt van de gangbare aanpak van de politie. Een medewerker van de Taskforce:

'De politie werkt meestal aan de achterkant. Er gebeurt iets en die mensen worden aangehouden, worden in de cel gezet en dan is het voor een tijd opgelost. Bij de Taskforce werken we aan de voorkant. Dus voordat ze de fout ingaan, proberen we die mensen aan te pakken met middelen, projecten, enzovoort.'

Een voorbeeld van de werkwijze van het Taskforce-team is de aanpak van fiet-sendiefstal. Om een daling van het grote aantal fietsendiefstallen in Tilburg te bereiken zet de Taskforce een 'ketenaanpak' in. Zo werken Taskforce-leden met registercontrole van fietsenhandelaren. In tegenstelling tot een registercontrole waarbij nagegaan wordt welke fietsen gestolen zijn, ligt de focus hier op de personen bij wie men inkoop: zijn zij wel bonafide? Door dat te combineren met regelmatige fietscontroles op straat, waarbij gecheckt wordt of een fiets gestolen is en bij welke fietsenhandelaar deze gekocht is, proberen de medewerkers van de Taskforce fietsenhandelaren te stimuleren niet meer in te kopen bij notoire fietsdieven. Een agent: 'De meesten gooien de voordeur dicht voor die fietsenboef. Die krijgen de prikkel door die controle dat ze aan de voorkant niets meer kopen.' Ook worden advertenties op Marktplaats gecontroleerd. Het mailen van 'verdachte adverteerders' met het verzoek contact op te nemen met de politie sorteert effect: de advertenties met vermoedelijk gestolen waar verdwijnen over het algemeen van internet. Daarnaast werken de medewerkers van de Taskforce in de voorlichting, bijvoorbeeld door langs middelbare scholen te gaan en op markten met een 'lokkraam' met fietsen te gaan staan. De truc, zo stellen meerdere betrokkenen, is met zo min mogelijk capaciteit ('het systeem zijn werk laten doen') zo veel mogelijk resultaat te boeken. Voor wat betreft de aanpak van fietsendiefstal is de Taskforce uitermate succesvol gebleken met deze aanpak, zo valt ook te lezen in *Evaluatie Taskforce Tilburg Veilig*.⁶²

Hoewel er formeel weinig verschil in taken bestaat tussen de GOA's en de agenten (politie en GOA's gaan in gemengde koppels de straat op), bestaat er wel degelijk verschil in de dagelijkse uitvoering. 'De agenten trekken wat meer de kar,' stelt een beleidsmedewerker. Dat heeft met een hoger opleidingsniveau en uitgebreidere bevoegdheden van de agenten te maken. De GOA's besteden daardoor relatief veel aandacht aan voorlichting en preventie. Wel maakt het team veel gebruik van de combinatie van verschillende bevoegdheden. Daardoor is de Taskforce in staat een brede aanpak te hanteren, waarbij zowel van strafrechtelijke als bestuursrechtelijke middelen gebruik kan worden gemaakt. Strafrechtelijke bevoegdheden zijn onontbeerlijk voor veel van de Taskforce-aanpakken. Een voorbeeld daarvan is de aanhouding van een fietsenhandelaar die gestolen Tilburgse fietsen in Hongarije doorverkocht: 'Dus die man is aangehouden, we hebben heel die lijn blootgelegd, maar dat kan niet zonder poli-

62 Gemeente Tilburg (2012). *Evaluatie Taskforce Tilburg Veilig. Samenwerking politie en gemeente 2008-2012: fietsendiefstal is in Tilburg in de genoemde periode drastisch afgenomen.*

tiebevoegdheid,' aldus een agent. Maar het is ook mogelijk om bestuursdwang uit te oefenen, bijvoorbeeld door het sluiten van een fietsenhandel die niet mee wil werken aan een registercontrole naar gestolen fietsen.

Samenwerking tussen politie en Stadstoezicht in de Taskforce

Ondanks de huidige goede samenwerking kende de Taskforce bij de start de nodige hindernissen. De meesten typeren dit vooral als 'culturele hobbels'. Veel politiemedewerkers die niet direct betrokken waren bij de Taskforce, keken aanvankelijk wat neer op de GOA's: 'Wat doen die hier, kunnen die samen wel de straat op, waarom moet dat hier?' Veel politiemedewerkers hadden er bijvoorbeeld moeite mee dat gemeentelijke medewerkers in politiewagens de straat opgingen. Ook de innovatieve aanpak sprak niet alle agenten direct aan, want 'meestal staat bij de politie het boeven vangen centraal'. Daar komt bij dat ook de twee afzonderlijke registratiesystemen voor de nodige hindernissen zorgden. Om die reden, zo legt een leidinggevende van de politie uit, is al snel gekozen voor het politieregistratiesysteem. Sterker nog: 'Eigenlijk is de hele beheerskant een grotere handicap dan de uitvoering.'

Daarnaast blijkt de samenwerking met verschillende politieteams een blijvend aandachtspunt. Ook dat ligt aan een zekere vooringenomenheid aan de kant van de politie. Een politiemann over zijn collega's van het team centrum:

'Korte klappen hè, in zo'n centrum-team. Het is toch snel zwart of wit, houden we aan of houden we niet aan? Die nuance van: hoe gaan we dat aanpakken met zo'n lokkraam, hoe komen we aan de voorkant, dat zit er hier toch niet echt in.'

Maar ook de slechte interne communicatie over wat de Taskforce bij zou kunnen dragen, is hier debet aan. Hierdoor lukt het maar op enkele plekken binnen de Tilburgse politieorganisatie om de innovatieve aanpak en de mogelijke bijdrage van de Taskforce aan de reguliere politie-inzet onder de aandacht te brengen.

Ook de relatie tussen de Taskforce en het reguliere Stadstoezicht laat te wensen over. De betrokken GOA's zijn formeel gedetacheerd vanuit het Stadstoezicht bij de Taskforce, maar vanuit een aparte sollicitatieprocedure aangezocht. Formeel heeft het Stadstoezicht dus de verantwoordelijkheid voor ziekmeldingen en beoordelingsgesprekken. Dit is 'een moeilijke situatie', volgens een lei-

dinggevende. Medewerkers van Stadstoezicht zien de Taskforce dan ook als ‘een aparte club’. Samenwerking tussen de Taskforce en Stadstoezicht komt mede daardoor slechts mondjesmaat voor. Soms als de Taskforce een actie in een wijk heeft ten aanzien van fietsendiefstal, wordt Stadstoezicht erbij betrokken ‘om iedereen die de wijk binnenkomt, even van de fiets af [te halen] en te kijken of de fiets gestolen is’. Maar dit vindt slechts incidenteel plaats. Hoewel dit soort momenten door sommigen gezien wordt als ‘krenten in de pap’, is Stadstoezicht nog te veel bezig met het professionaliseren van de afdeling, aldus een leidinggevende. Daarnaast zijn er praktische hindernissen die het overnemen van acties van de Taskforce door Stadstoezicht in de weg staan. Medewerkers van Stadstoezicht kunnen mensen bijvoorbeeld niet strafrechtelijk vervolgen op het moment dat zij zich een lokfiets toe-eigenen. Bovendien hebben lang niet alle medewerkers van Stadstoezicht genoeg in huis om vergelijkbare taken te gaan doen als hun collega’s bij de Taskforce, zo menen sommigen.

Hoewel sommige medewerkers van Stadstoezicht denken dat er veel geleerd kan worden van politiemensen, blijkt lang niet iedereen gecharmeerd te zijn van het werk bij de Taskforce. Dat is mede te verklaren door het gegeven dat medewerkers bij Stadstoezicht in toenemende mate verantwoordelijkheid krijgen, bijvoorbeeld voor het schrijven van projectplannen: ‘Die vrijheid en bevoegdheden bevallen, en die hebben ze ook nodig op straat. Dus de sturing bij de Taskforce, dat willen heel veel mensen niet,’ aldus een leidinggevende van Stadstoezicht. Een BOA: ‘Ik zou het heel jammer vinden om erbij te hangen als een afgekeurde politieagent.’ Bovendien spreekt het werken met heldere targets veel mensen bij Stadstoezicht aan, meer dan de wat vage gerichtheid op creativiteit en innovatie bij de Taskforce. Een medewerker van Stadstoezicht:

‘De wethouder zegt niet tegen ons: illegale stort, ga maar eens nadenken over hoe je dat terug gaat brengen. Nee, bij ons wordt gezegd: we hebben zoveel illegale stort, volgend jaar moet dat met 10 procent verminderd zijn, regel het maar.’

Slot: toezichhouders en handhavers die politiewerk doen?

Uit het voorgaande rijst het beeld op van een samenwerkingsvorm die – ondanks de bestuurlijke agenda en de afwijkende aanpak – sterke banden heeft met het politiewerk. Volgens een gemeentelijke medewerker is de Taskforce ech-

ter wel degelijk te onderscheiden van het politiewerk. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de aanpak van het reguliere Donkere Dagen Offensief, waarbij de politie vooral heel veel manuren investeert, maar het resultaat op zijn minst twijfelachtig is, zo stelt hij. De Taskforce gaat slimmer om met mankracht, zo meent hij.

Medewerkers van Stadstoezicht stellen echter dat het eigen werk fundamenteel verschilt van dat bij de Taskforce. Een van de medewerkers vindt dat het wel degelijk een 'politieding' is geworden. De opdracht wordt nog wel door het gemeentelijk bestuur gegeven, maar uiteindelijk zijn de mensen van Stadstoezicht ondergeschikt, zo meent hij. En een medewerker uit het Taskforce-team vindt het 'meedoen met de politie' datgene wat het werk leuk maakt: 'Je hebt er niet voor gestudeerd, je volgt de opleiding niet, maar stiekem maak je toch die dingen mee.' Het gevaar is dan ook, zo stellen zowel agenten als leidinggevendenden van Stadstoezicht, dat BOA's zich te veel met het politiewerk gaan vereenzelvigen.

Toch menen veel respondenten dat met het Taskforce-project de gemeentelijke organisatie en de politieorganisatie verder 'bij elkaar gebracht worden'. Een leidinggevende uit de gemeentelijke organisatie: 'Ik denk achteraf dat als we hadden gezegd: doe maar twintig politiemensen, dan was de gemeentelijke organisatie nooit zo betrokken geweest zoals dat nu gebeurd is.' Dat blijkt onder andere uit het evaluatierapport van de Taskforce. Een politiemans over dat rapport: 'Ze hadden nog nooit een team gezien waar zoveel respect is voor elkaar, waar zo goed wordt samengewerkt, waar zo'n goede sfeer hangt.'

Deze observatie blijft echter beperkt tot leidinggevendenden en medewerkers uit het middenkader. Operationeel is er weinig zicht op een intensievere samenwerking tussen Stadstoezicht en politie als gevolg van de Taskforce. Naar het lijkt, heeft dat mede te maken met de gebrekkige bekendheid van de Taskforce-aanpak binnen het politieapparaat, met het verschil in taken tussen de Taskforce en Stadstoezicht en met de vraag of medewerkers van Stadstoezicht genoeg 'in huis hebben' om met de innovatieve aanpak van de Taskforce aan de slag te gaan. In het enthousiasme over de innovatieve aanpak en het 'tegenhouden'-concept lijken sommige betrokkenen nog wel eens te vergeten dat de inbedding van en het contact met de Taskforce en daarmee de reikwijdte van haar aanpak veel te wensen overlaten. Pas als daarover is nagedacht, kan deze innovatieve manier van samenwerken gaan dienen als de beoogde kraamkamer voor intensievere, themagerichte samenwerking tussen politie en Stadstoezicht.

9.2 Gebiedsgerichte samenwerking met de politie: Veiliger Wijk Teams Nijmegen

In de tweede casus van dit hoofdstuk beschrijven we een vorm van samenwerking in teamverband op gebiedsgerichte basis. Het Nijmeegse Bureau Toezicht werkt in de Nijmeegse Veiliger Wijk Teams intensief samen met de politie in een drietal Nijmeegse aandachtswijken.

Achtergrond en organisatie

Geïnspireerd door de Britse ‘safer neighbourhood teams’ besloot de Nijmeegse lokale driehoek om in 2012 Veiliger Wijk Teams in te zetten in een aantal Nijmeegse aandachtswijken. Uitgangspunt daarbij was het terugdringen en vooral voorkomen van structurele overlast door een vast team van toezicht- en politiefunctionarissen. Na een start in de wijk Meijhorst⁶³ volgden in januari 2012 Veiliger Wijk Teams voor twee andere aandachtswijken: Neerbosch-Oost/Heseveld en Hatert. Bij de start van de teams in deze wijken was het nadrukkelijk de bedoeling een vast aantal politiemensen en toezichthouders/handhavers op leefbaarheids- en veiligheidsissues in te zetten. Deze manier van werken is niet voorbehouden aan Nijmegen. Ook andere gemeenten kennen of kenden Veiliger Wijk Teams (VWT's), bijvoorbeeld Wijchen, Zaltbommel en Tiel (Jans e.a., 2012).

De drie Veiliger Wijk Teams bestaan ieder uit twee toezichthouders/handhavers en drie politieagenten. Koppels komen daarom in drie verschillende samenstellingen voor: twee politieagenten, twee toezichthouders/handhavers of een gecombineerde dienst van een toezichthouder/handhaver en een politieagent. Agenten hebben het derde of vierde niveau hoofdagent. Bij de sturing van de VWT's zijn de wijkagent, de werkverdelers van de politie en een senior integraal

63 Het eerste Veiliger Wijk Team werd in Nijmegen geïntroduceerd in deze wijk. Hier was in feite al sprake van een ‘geëscaleerd veiligheidsissue’. In 2008 vonden in de wijk Meijhorst ernstige ongeregelde plaatsen tussen groepen jongeren en de politie. Om die crisis te beteugelen werden verschillende maatregelen ingezet. Een Veiliger Wijk Team was een van die maatregelen. Door de start in de wijk Meijhorst bleef het idee van een Veiliger Wijk Team aanvankelijk echter vooral geassocieerd met deze heftige jongerenproblematiek. Een wat valse start, zo stellen meerdere respondenten, omdat de problematiek in de wijk Meijhorst zich niet goed liet vergelijken met een situatie waarvoor men meer reguliere toezicht- en politie-inzet nodig achtte, juist ter voorkoming van verdere escalatie.

toezichthouder van Bureau Toezicht van belang. Voor het VWT Neerbosch-Oost draagt de wijkagent de meeste 'speerpunten' aan. Anderen nuanceren die rol. Een leidinggevende van Bureau Toezicht stelt dat sommige wijkagenten wel sturend optreden, maar dat hun taak eigenlijk zou moeten bestaan uit het 'voeden met de thema's uit de wijk'. Ook draait de wijkagent eens per week een dienst mee. De senior integraal toezichthouder dient ertoe om voldoende agendapunten van Bureau Toezicht in te brengen. 'De tegenhanger van die wijkagent,' zoals een leidinggevende van Bureau Toezicht het benoemt. Ook de werkverdelers van de politie speelt een rol: hij selecteert de taken voor het VWT.

Aanpak: integratie van taken, gericht op wijkbewoners en preventieve inzet

De Nijmeegse VWT's onderscheiden zich op een aantal manieren van de reguliere inzet van politie en Bureau Toezicht. Ten eerste staat de samenwerking tussen politie en Bureau Toezicht centraal. In een aantal wijken van Nijmegen stonden politie en Bureau Toezicht te veel los van elkaar. Bureau Toezicht zou zich in deze samenwerking meer gaan bezighouden met politieachtige taken, de politie meer met 'leefbaarheid'. Ten tweede, en in aansluiting daarop, wordt met de VWT's een verdere integratie van de aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsissues nagestreefd. Zeker in de ogen van veel wijkbewoners, zo stelt een politieman, is het onderscheid tussen leefbaarheid en veiligheid afwezig: wijkbewoners verwachten dezelfde inzet van toezichthouders/handhavers en politiemedewerkers. Ten derde speelt het idee 'kennen en gekend worden' een belangrijke rol: een vaste groep functionarissen moet bekend worden in en met de wijk. De teamleden zouden dan de problemen in de wijk meer als 'hun probleem' gaan zien en bewoners gaan deze vaste functionarissen herkennen, zodat ook de 'subjectieve veiligheidsbeleving' beter wordt. Bovendien zouden wijkbewoners aangezet moeten worden tot meer verantwoordelijkheid voor de wijk ('actieve wederkerigheid'), mede door te werken met klantenpanels. Preventie speelt daarbij een belangrijke rol. Het VWT beoogde nadrukkelijk anders dan de meeste politie-eenheden te gaan werken. 'Het Veiliger Wijk Team moet geen incidentgericht clubje worden,' aldus een politiemedewerker. Teamleden moeten zich betrokken voelen bij de wijk en geneigd zijn zich in te zetten zonder dat er meldingen zijn. Daarbij gaat het om het aanspreekbaar aanwezig zijn. Een wijkmanager van de gemeente: 'Dan is het niet alleen dat het vaste gezichten zijn, maar ook dat die letterlijk te zien zijn en makkelijk benaderbaar zijn, dus niet in de auto, maar fietsend of lopend.'

Dagelijks werk: politieagenten voor toezichttaken en toezichthouders voor politiewerk?

Bij aanvang was het dus de bedoeling dat de uitvoerend politiemedewerkers en de medewerkers van Bureau Toezicht dezelfde taken zouden krijgen. Dat betekent dat de politie ook leefbaarheidstaken zou moeten oppakken. Een leidinggevende bij de politie geeft aan dat dit bij de selectie van leden voor het VWT ‘soms best tegen de stroom in zwemmen’ was. Het kostte aanvankelijk veel moeite om genoeg deelnemers te vinden voor het team. Niet iedereen bij de politie was enthousiast over het preventieve optreden van de Veiliger Wijk Teams: de operationeel betrokkenen waren erg terughoudend over de mogelijkheden en bevoegdheden van toezichthouders en handhavers, en agenten keken negatief aan tegen de mogelijke inzet voor leefbaarheidskwesties.

Ook op het moment van onderzoek blijken politiemedewerkers zich daar maar weinig om te bekommeren: ‘Als je je ook nog met hondenpoep en vuilniszakken moet gaan bezighouden, wordt het wel heel veel. (...) Wij willen andere dingen aanpakken,’ zo stelt een politiemedewerker. Vooral de medewerkers van Bureau Toezicht betreuren dat. Een BOA: ‘Ik zou het leuk vinden dat ook die agent een keer voor hondenpoep gaat schrijven of die aanhanger gaat stickeren.’ Maar ‘ze worden daar niet wild van, zo simpel is het’.

De politiemedewerkers van de VWT’s zijn dan ook vooral enthousiast over de gebiedsgebonden politiezorg en niet zozeer over de samenwerking met medewerkers van Bureau Toezicht. De meeste agenten in de Veiliger Wijk Teams hebben dan ook de ambitie om door te groeien naar wijkagent. Mede daardoor zijn sommigen beducht voor een te lage prioriteit voor het VWT binnen de politieorganisatie: ‘Mijn zorg is wel dat het een soort vergaarbak wordt. Van: we zitten met een restclub van surveillanten,’ zo stelt een medewerker van Bureau Toezicht. De politie schiet ook nu namelijk regelmatig al te kort in de ‘leververplichting’, zo merkt een ander op. Daarbij komen de werkoverleggen slecht van de grond. Het bestaande werkoverleg ‘leefde niet’, volgens een leidinggevende van Bureau Toezicht: de politie belt makkelijk af.

Een tweede consequentie van het gezamenlijk optrekken is de inzet van toezichthouders voor politietaken. Betrokkenen zijn het er echter over eens dat bepaalde typen meldingen niet voor het VWT bedoeld zijn. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over overvallen. Gecombineerde diensten en diensten met twee medewerkers van Bureau Toezicht gaan dus ‘niet blindelings op alle meldingen af’. Een leidinggevende van Bureau Toezicht: ‘We hebben de ervaringen niet, de uitrusting niet, de opleiding niet.’

Toch is de rol van de medewerkers van Bureau Toezicht lang niet altijd dui-

delijk. Toezichthouders en handhavers gaan geregeld mee naar meldingen van burenruzies of huiselijk geweld, waardoor ook zij veel ‘achter de voordeur’ komen. Een leidinggevende bij Bureau Toezicht: ‘Sta je ineens bij iemand binnen. En dat maakt het ook gecompliceerder.’ Hij geeft aan dat veel van de leefbaarheidstaken waarop het VWT zich richt, vaker dit karakter krijgen. Bijvoorbeeld omdat een buurt last heeft van burenruzies. Of in het geval van jeugdoverlast: ‘Die [jongere] wil je toch eens in de thuissituatie spreken. Of je wil een ouder spreken.’ Het optrekken met politieagenten zien sommige toezichthouders/handhavers daarbij mede als een manier om meer gezag te krijgen en wat te leren van een ‘grote broer’, aldus een BOA.

De agenten lijken hierover sceptischer te zijn. Zij vinden de betrokkenheid van toezichthouders en handhavers bij de problematiek achter de voordeur een stap te ver gaan, evenals het optreden tegen sommige vormen van jeugdoverlast. Op momenten waarop politieagenten toezichthouders/handhavers meenemen naar (bijvoorbeeld) een burenruzie, zien de politiemensen zich dan ook in verlegenheid gebracht: ‘Vaak denk ik ook van: hier had een toezichthouder niet bij moeten of mogen zijn.’ Mede omdat een agent zich verantwoordelijk voelt voor de toezichthouder/handhaver, die niet bewapend is en minder bevoegdheden heeft. De BOA wordt dan eerder als hindernis dan als toegevoegde waarde gezien. Een agent:

‘Je politiehart klopt gewoon, en je hoort dat ergens een vechtpartij is, je wil daar iets in doen. En dan is het heel lastig dat je ook de verantwoording over die toezichthouder hebt. (...) Wat moet die nou doen? En ik moet ook borg staan voor zijn veiligheid.’

Verschillende agenten pleiten dan ook voor het afschaffen van de combidiensten: ze zien de intensieve samenwerking niet zitten, evenmin als een uitoefening van politietaken door toezichthouders en handhavers: ‘Je moet van een toezichthouder geen politieagent maken. Dan is het van: ik wil wel, maar ik kan niet.’ En ook het delen van gegevens is een heet hangijzer. Toezichthouders en handhavers komen door de gecombineerde diensten vaak in aanraking met opsporingsgegevens. Bovendien zijn medewerkers van Bureau Toezicht aangesloten op de politieporto. Ook via de map van het VWT komt veel politie-informatie bij de toezichthouders/handhavers terecht. Bij de politieagenten roept dit veel vragen op. Hoort dat soort informatie wel bij de taken van Bureau Toezicht?

Binnen de Veiliger Wijk Teams is de politie de dominante partij: de teamleden vertrekken vanuit het politiebureau en de wijkagent en werkverdelers van de politie spelen een belangrijke rol, evenals de politiemeldkamer. Dit was ook het geval bij het eerste VWT in de wijk Meijhorst. Een leidinggevende van Bureau Toezicht:

‘Mijn jongens stonden meer dingen van de politie over te nemen dan dingen die voor ons waren. Dus met de oprichting van die nieuwe teams heb ik direct gezegd van: joh, ik ben geen gatenvuller, ik kom geen uren leveren, ik kom samenwerken.’

Het streven leek dus te zijn om Bureau Toezicht meer gewicht te geven in de Veiliger Wijk Teams in Neerbosch-Oost en Hatert. Over de uitwerking daarvan in de praktijk bestaan echter zeer verschillende opvattingen. Een politieman: ‘Elke keer als toezicht hier is, hebben wij de sturende rol. Dat begint al met het computersysteem, de briefing, alle bijzonderheden.’

Slot: hoe nu verder?

Veel betrokkenen zijn zich bewust van de impact van de Veiliger Wijk Teams op de respectievelijke organisaties: ze nemen veel capaciteit weg. ‘Alle roosters lijden eronder,’ zo zegt een medewerker van Bureau Toezicht. Er wordt veel inzet geleverd op een betrekkelijk klein gebied. Toch wordt de suggestie om een groter gebied onder het Veiliger Wijk Team te laten vallen door verschillende respondenten van de hand gewezen: ‘Dan ben je toch weer meldingen aan het rijden.’ Tegelijkertijd gaan er stemmen op om het VWT onderdeel te maken van een groter gebiedsteam, dat bestaat uit een roulerende poule van medewerkers. Dit stuit vooral bij Bureau Toezicht en bij de gemeente op verzet, mede omdat de politie zelf in eerste instantie fel gekant was tegen het rouleren van medewerkers door Bureau Toezicht. Met het oog op de doelstelling ‘kennen en gekend worden’ is het van het grootste belang dat er geen of weinig wisselingen in het team voorkomen.

In vergelijking met de Taskforce Tilburg Veilig zoals hiervoor beschreven, blijkt dat de problemen van de VWT's zich veeleer binnen het team zelf bevinden. De gemengde koppels, het laten doen van toezichttaken door politie of politietaken door toezicht & handhaving, de informatiedeling, de regie: allemaal hindernissen die samenhangen met de organisatie van de VWT's zelf. Een

conclusie die in eerder onderzoek naar de VWT's opmerkelijk genoeg niet is getrokken: Jans, Siesling en Moors (2012) stellen vast dat betrokken professionals over het algemeen enthousiast zijn over de manier van werken. Wel had dit onderzoek vooral betrekking op andere VWT's en was het VWT in Neerbosch-Oost toen pas net van start gegaan.

9.3 Sturing door de politie: proeftuinen, Den Haag

De derde en laatste vorm van intensieve samenwerking tussen politie en gemeentelijke toezichthouders en handhavers die we hier behandelen, zijn de Haagse proeftuinen 'Handhaven op Haagse hoogte'. In dit project stuurt politie toezicht & handhaving operationeel aan met een eigen politiechef en zijn de Haagse medewerkers van L&T gehuisvest op het politiebureau. In deze paragraaf zal blijken dat de meningen over de proeftuinen sterk uiteenlopen en dat nader inzicht gehinderd wordt doordat opvattingen vaak diametraal tegenover elkaar staan. Daarom geven we op veel plaatsen 'twee visies' weer: die van L&T-medewerkers en die van de politie.⁶⁴

Achtergrond en organisatie

Het initiatief tot de proeftuinen is goeddeels afkomstig uit de bestuurlijke driehoek rondom de burgemeester, en (met name) toenmalig wethouder Sander Dekker. Er bestond onvrede zowel over de prestaties van de Haagse handhavingsorganisatie als over de samenwerking tussen politie en handhavingsteams. Daarnaast kwam in 2011 het verzoek van minister Opstelten om een experiment te starten met operationele sturing door de politie. Dit leidde tot een start van de Haagse proeftuinen in de stadsdelen Segbroek en Haagse Hout. Beide teams zijn gestart op 1 april 2012, met daaraan voorafgaand een periode van intensievere samenwerking. Vanaf die datum zijn respectievelijk tien (Segbroek) en acht (Haagse Hout) BOA's ondergebracht op politiebureaus onder aansturing van een politiechef handhaving. Tijdens dit onderzoek is besloten tot een invoering van deze vorm van operationele sturing in heel Den Haag.

64 Voor dit onderzoek hebben we uitsluitend gesproken met respondenten rondom een van de twee proeftuinen. Door meerdere respondenten wordt evenwel aangegeven dat de ervaringen tussen de proeftuinen verschillen. De inzichten en conclusies die hier worden verwoord, hebben dan ook voornamelijk betrekking op de proeftuin Segbroek.

De sturing van de proeftuinen vindt plaats door een politiechef handhaving. Deze teamchef valt rechtstreeks onder de bureauchef. Daarnaast blijft de gemeente in de proeftuinen verantwoordelijk voor de inhoud van het werk en voor de personeelszorg: BOA's blijven in dienst van de gemeente. In de proeftuinen was daarom eveneens een teamchef van L&T betrokken die deze verantwoordelijkheden op zich nam. Het handhavingsteam Segbroek bestaat uit tien handhavers: drie senioren, twee medioren, vier junioren en een mentor. De proeftuin-BOA's hebben dezelfde uitrusting als hun collega's in niet-proeftuinen: transportboeien en een digitale handheld. Daarnaast hebben de BOA's in de proeftuinen de beschikking over politieportofoons waarmee ze in contact staan met het bureau.

De start van de Haagse proeftuinen vond plaats in roerige tijden. Over de reden om te experimenteren met sturing door de politie bestaan dan ook sterk uiteenlopende opvattingen. Aan de ene kant menen vooral politiemensen dat L&T ondermaats functioneerde, en dat met sturing door de politie een doeltreffender en professioneler handhavingsorganisatie zou kunnen ontstaan. Vooral medewerkers van L&T menen dat de start van de proeftuinen te maken had met de vooringenomen opvatting dat je handhaving alleen aan de politie kunt toevertrouwen. Bovendien werd bij de besluitvorming te weinig rekening gehouden met de ontwikkeling die L&T had doorgemaakt: 'allemaal emoties, vooroordelen, gebrek aan kennis en politieke macht'. Daarbij is een professioneler en doeltreffender L&T ook te realiseren zonder operationele sturing door de politie. Een L&T-medewerker: 'Je hoeft mensen niet allemaal onder andere sturing te brengen, je kunt ook elke maand een zaalvoetbaltoernooi of een borrel organiseren. En minder ludiek: zorg ervoor dat je iedere maand samen een project draait.'

Taakstelling: oneigenlijke inzet of te conservatief?

De taken die medewerkers in de proeftuinen verrichten verschillen op het moment van onderzoek nog niet wezenlijk van die elders in Den Haag. 'Nu is het nog aftasten, af en toe een klein stapje eroverheen en gauw weer terug,' zoals een handhaver stelt. Daardoor zijn de Haagse BOA's ook hier voor 90 procent bezig met de drie Haagse speerpunten, zo is zijn inschatting: huisvuil, hondenpoep en parkeeroverlast. Toch speelt angst voor oneigenlijke inzet een grote rol, vooral bij BOA's die niet aan de proeftuinen deelnemen. Volgens een

medewerker van L&T werden BOA's voorheen ook 'misbruikt voor andere klussen, postbode, een hennepplantage die moet worden opgeruimd'. Een BOA: 'Agenten staan te kijken en wij moeten sjouwen. Dat is gebeurd in het verleden. (...) Wie gaat daarvoor waken?' Bovendien zijn L&T-medewerkers bang voor verlies van zorgvuldig opgebouwde taken. 'Straks krijgen we weer de gemeentepolitie,' zo zegt een medewerker van L&T. 'Laat de BOA in zijn waarde.' Sommige L&T-medewerkers menen dat de oneigenlijke inzet al plaatsvindt, niet zozeer door misbruik van bevoegdheden, maar 'in de marges van de domeinlijst'. Een leidinggevende van L&T noemt het voorbeeld van het handhaven op verkeer, in het bijzonder het staande houden van fietsers die tegen het verkeer in fietsen.

Veel politiemensen vinden deze beeldvorming vertekend. Een politiemans vertelt dat er aan BOA's altijd sombere verhalen zijn verteld over de sturing door de politie, 'echt hel en verdoemenis'. Bovendien houdt L&T te zeer vast aan de gebruikelijke taken en is de dienst te weinig bezig met de lokale problematiek. Een politieagent benadrukt dat het niet de bedoeling is dat BOA's ingezet gaan worden voor oneigenlijke en minderwaardige politietaken, maar vooral breder en creatiever. Domein 1 van de BOA-circulaire biedt daar genoeg mogelijkheden voor: 'Je moet ze voor hun eigenlijke taak gebruiken, alleen is die veel breder dan de bevoegdheden die ze nu gebruiken.' BOA's zouden ook meer ingezet kunnen worden als ogen en oren, en in de bestuursrechtelijke handhaving is ook veel meer mogelijk. Ook sommige L&T-medewerkers staan hiervoor open. Dit zijn vooral de medewerkers die al ervaring hebben met de proeftuinen. Een medewerker van L&T laat bijvoorbeeld weten dat hij de eigen L&T-speerpunten te beperkt vindt: 'Je kan meer betekenen dan alleen kijken voor die drie speerpunten.' Ook uit eerder onderzoek⁶⁵ blijkt dat vooral de medewerkers uit de proeftuinen zelf betrekkelijk positief zijn over de samenwerking en dat de medewerkers uit de reguliere teams meer bevreesd zijn voor oneigenlijke inzet.

Samenwerking: (nog?) grotendeels afwezig

Ook in de samenwerking tussen politie en L&T in Segbroek was op het moment van dit onderzoek nog niet veel veranderd. Soms wordt medewerkers van L&T wat meer gevraagd als extra ogen en oren op te treden, bijvoorbeeld als er veel

65 Van Oorschot & Sjobbema (2013). *Evaluatie Proeftuin Handhaven op Haagse hoogte*.

auto- of woninginbraken zijn gepleegd. Sommige toezichthouders en handhavers geven gehoor aan verzoeken van wijkagenten; het gaat dan om verkeers- toezicht, leefbaarheidstoezicht en bijvoorbeeld parkeertoezicht bij basisscholen. Maar van veel gezamenlijke acties of intensieve afstemming is (nog) geen sprake. Er wordt daarom ook af en toe gelobbyd door de handhavingschef om de beschikbaarheid van de handhavers in zijn team bij de wijkagenten onder de aandacht te brengen.

De hiervoor besproken 'oneigenlijke inzet' van toezichthouders en handhavers door de politie komt maar weinig voor. Een politieman meent dat het samensmelten niet zo gemakkelijk is gegaan: 'Je ziet ze wel in de wijk, maar ze [de toezichthouders/handhavers] doen toch hun eigen ding.' De gebrekkige samenwerking kan volgens deze betrokkene zowel liggen aan de wijkagent als aan het niveau van de L&T-medewerkers: 'Bij sommigen gaat dat goed, bij anderen moet je de hand vasthouden.' Dat is volgens hem al te merken op het moment dat ze hun portofoons komen halen. De ene medewerker legt makkelijk contact, terwijl de ander het allemaal eng vindt. Dat ligt voor een deel ook aan de wijze waarop ze binnen het bureau tegemoet getreden worden, zo meent hij. De meeste wijkagenten staan er nog wel voor open, maar voor andere politiecollega's 'blijft het gewoon een vreemde eend in de bijt'. Hoewel persoonlijk contact wel wat is toegenomen, menen de meesten dat dit nog altijd te beperkt is. 'Echt op de werkvloer gaan zitten en een bakkie koffie pakken en een praatje maken, dat zie je nog niet gebeuren,' zo stelt een leidinggevende.

Er is echter wel een groot verschil tussen de twee proeftuinen. In de andere proeftuin (bureau Overbosch), zo stelt een politieman, is de planning 'in potlood geschreven' (en valt snel te wijzigen), staan de bureaus naast elkaar en is er een snelle, korte afstemming. Daardoor werken politie en L&T daar beter samen. Bij de samenwerking speelt dus ook de inbedding van het team toezichthouders en handhavers op de bureaus een belangrijke rol. Op bureau Overbosch zitten toezichthouders en handhavers op het bureau zelf. In Segbroek zaten de medewerkers van L&T al op het stadsdeelkantoor, maar *naast* het politiegedeelte. De toezichthouders en handhavers konden ten tijde van dit onderzoek nog altijd niet het politiebureau in vanwege het ontbreken van passjes en het uitblijven van een screening van de medewerkers van L&T. Politie-mensen stellen dat het van het grootste belang is medewerkers van L&T bij het bureau te betrekken, zodra deze screening is geregeld: 'Als het collega's zijn, die ook op het bureau zitten, met wie jij je boterhammetje eet, dan wordt de bereidheid van politiecollega's ook groter.'

Hindernissen: twee teamchefs, screening, visie op medewerkers

Naast deze fysieke inbedding wordt door betrokkenen een drietal zaken genoemd die verdere samenwerking hinderen: de sturing door twee leidinggevendenden, de screening van medewerkers van L&T en de visie op medewerkers.

Ten eerste, de scheiding tussen operationele sturing en personeelszorg brengt een onnatuurlijke scheiding van taken met zich mee. Een agent: 'Iemand die zich ziek meldt, doet dat bij de teamchef [van de politie], maar is dat langdurig, dan doet hij dat weer bij L&T. Roosters gaan vanuit L&T, maar de sturing weer vanuit hier.' Ook neemt de operationeel teamchef als eerste kennis van zaken die met HRM te maken hebben. Het opknippen van taken werkt daarom volgens de meesten niet. Een leidinggevende van L&T: 'Dat soort dingen [laat] zich nooit helemaal in lijstjes vangen.' De twee teamchefs hebben verschillende belangen en botsten zeker in het begin nog wel eens over wat tot operationele sturing hoort en wat onderdeel is van personeelszorg. De typering 'twee kapiteins op een schip' komt veel voorbij.

Ten tweede zorgde de benodigde aanvullende screening van medewerkers van L&T voor veel problemen. Om een politiebureau binnen te komen en toegang te krijgen tot politie-informatie dienen handhavers – naast de verklaring omtrent gedrag die men nu heeft – aanvullend gescreend te worden. Toch was ten tijde van dit onderzoek het gebruik van politieporto's oogluikend toegestaan, terwijl de screening nog niet had plaatsgevonden. Deze screening lijkt tijdens de proeftuinen en rondom de besluiten over de operationele sturing van BOA's door de Haagse politie een van de grootste struikelblokken te vormen: sommige medewerkers van L&T zijn bang dat de politie BOA's dan al te gemakkelijk toegang tot het bureau kan ontzeggen.

Een derde twistpunt is de wijze waarop er naar L&T-medewerkers gekeken wordt. Hoewel er verschillen bestaan tussen de L&T-medewerkers, zijn de meeste politiemensen stellig in hun oordeel: een groot deel van de L&T-medewerkers functioneert ondermaats. Daarnaast hekelen veel politiemedewerkers het personeelsbeleid van de gemeente. L&T is te weinig bereid medewerkers op onregelmatige tijden in te zetten, zo menen politiemensen, bijvoorbeeld in weekenden, 's avonds, met evenementen of tijdens oudjaarsavond. Een politiemans:

'Ik heb echt ruzie moeten maken met L&T dat ik oudjaarsavond mensen in dienst wilde hebben van L&T. "Ja, en dan kunnen we de veiligheid niet garanderen van die mensen." Ik zeg: "Joh, voor tien uur gebeurt er niets en die veiligheid gaan wij als politie garanderen." Dat is een hele strijd

geweest en die wordt nog steeds gevoerd op dat soort dagen. Op dat soort dagen doe je er juist toe, vinden wij als politie.’

En ook hier heeft de L&T-organisatie in veel gevallen een diametraal tegenovergestelde visie. Een L&T-teamleider zegt bijvoorbeeld dat handhavers met de vuilniswagen kerstbomen moeten wegbrengen. Dat kan volgens hen moeilijk worden uitgelegd als belangrijk werk. Ook kijkt de politie met een ‘verkeerde bril’ naar de gemeentelijke handhavers: ‘Ze functioneren wel, maar (...) het zijn andere typen mensen dan die assertieve politiemensen.’

Slot

De introductie van de Haagse proeftuinen is met veel commotie gepaard gegaan. In de gesprekken is het vaak moeilijk voor een buitenstaander een objectief beeld van de ontwikkelingen te krijgen. Dit zegt veel over de verhouding tussen L&T en de politie in Den Haag: betrokkenen geven sterk uiteenlopende lezingen. Vooralsnog lijkt gesteld te kunnen worden dat samenwerking tussen politie en L&T maar amper op gang is gekomen, althans in de proeftuin Segbroek.

Daaraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. De proeftuinen starten op het moment dat L&T al de nodige reorganisaties achter de rug had. Ook lijkt over wezenlijke facetten als huisvesting, sturing, screening, taken en visie op medewerkers vooraf onvoldoende nagedacht te zijn. Doordat dit soort zaken vooraf niet goed duidelijk was en door negatieve beeldvorming over en weer, ontbrak het in Den Haag aan het nodige vertrouwen rondom de proeftuinen.

Op 1 januari 2014 is besloten deze wijze van sturing voor heel Den Haag in te voeren. Nu dat besluit genomen is, lijkt de rust weergekeerd. Betrokkenen weten waar ze aan toe zijn en de lessen uit de ontwikkeling van de proeftuinen bieden – naar men hoopt – voldoende aanknopingspunten om de invoering van operationele sturing door de politie in Den Haag goed te laten verlopen. Er werden op het moment van onderzoek dan ook werkafspraken gemaakt om de hier omschreven hindernissen te ondervangen.

9.4 Slot

Na de beschrijving van dagelijkse samenwerking in het vorige hoofdstuk hebben we hier een aantal bijzondere teamverbanden van politie en toezicht &

handhaving onder de loep genomen. Ongeacht de vaak hooggespannen verwachtingen blijken alle drie de vormen van samenwerking met de nodige problemen te kampen.

Samenwerking gebaseerd op thematiek, zoals in de Taskforce Tilburg Veilig, blijkt goede resultaten te boeken door een innovatieve aanpak en de gefocuste aanpak van een vijftal problemen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de cijfers over de daling in fietsendiefstal. Hoewel de Tilburgse GOA's in dit samenwerkingsverband geen gelijkwaardige rol vervullen en er door sommige agenten in de organisatie in eerste instantie wat achterdochtig aangekeken werd tegen deze gemeentefunctionarissen, lijkt de samenwerking binnen het team uitstekend te zijn. De reikwijdte van de Taskforce als samenwerkingsverband blijkt echter beperkt: de contacten met andere politiebureaus laten te wensen over, evenals de contacten met het Stadstoezicht Tilburg.

De Veiliger Wijk Teams in Nijmegen lijken op het eerste oog de ambities niet te kunnen waarmaken. In hoeverre door de intensieve inzet van toezichthouders/handhavers en politieagenten overlast voorkomen wordt, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Het dichter naar elkaar brengen van politie en Bureau Toezicht lijkt niet bereikt te worden. Deze manier van operationeel samenwerken in gezamenlijke teams lijkt ook niet gepaard te gaan met veel wederzijds begrip of respect. De politie is niet van plan typische toezichttaken op te pakken en toezichthouders en handhavers worden meegenomen naar meldingen waarbij zij volgens sommigen niets te zoeken hebben. Verschillende politiemensen menen dat de Veiliger Wijk Teams perspectief bieden als manier om gebiedsgebonden politiezorg serieus te nemen, maar dat deze beter ingericht kunnen worden met uitsluitend politieagenten.

De Haagse proeftuinen laten zien hoe directe operationele sturing door politieke handhavingschefs kan werken. Door veel wederzijds onbegrip vooraf lijkt deze manier van samenwerken op voorhand niet goed uit de verf te komen. Voor veel L&T-medewerkers was het aanvankelijk überhaupt niet duidelijk waarom aan deze vorm van samenwerking begonnen moest worden. Van intensieve samenwerking en afstemming was in het geval van de proeftuin die wij onderzocht hebben, nog maar weinig sprake. De praktische hindernissen in termen van screening, briefing en huisvesting zijn daar maar voor een gedeelte voor verantwoordelijk. Wederzijds onbegrip en uiteenlopende verwachtingen leken bij aanvang zeker zo belangrijk.

In de drie geschetste samenwerkingsverbanden blijkt de politie een dominante rol te vervullen. Ook al is formeel de doelstelling samen te werken, door huis-

vesting of gebruik van politiebureaus, gebruik van politiegegevens en (eveneens in alle drie de gevallen) sturing of ‘voeding’ (Nijmegen) door een operationele chef van de politie, is er op papier weliswaar sprake van samenwerking, maar komt dat in de praktijk veelal neer op de inzet van toezichthouders en handhavers onder sturing van de politie. Het bewaken van een ‘gemeentelijke agenda’ is in alle drie de gevallen dan ook een aandachtspunt. In het geval van de Taskforce fungeren de door de raad vastgestelde speerpunten als uitgangspunt, maar deze kunnen welbeschouwd ook als politiewerk gezien worden. Bij de Veiliger Wijk Teams ligt het verschil tussen samenwerken en gestuurd worden door de politie eveneens gevoelig. Echter, het valt te betwijfelen of het plaatsen van een senior toezichthouder vanuit Bureau Toezicht om de ‘gemeentelijke agenda’ te bewaken, voldoende tegenwicht kan bieden aan de dominantie van de politie. Daarbij kan de woordkeus (bijvoorbeeld omtrent de rol van de wijkagent: ‘voeden met thema’s uit de wijk’) niet verhullen dat zij bepalen wat er gebeurt. De Haagse proeftuinen laten zien dat het wat betreft deze vorm van ‘operationele sturing’ al helemaal lastig wordt om nog te blijven spreken van ‘samenwerken’ en om gemeentelijke uitgangspunten te bewaken. Of het zo somber is als door sommigen binnen de L&T-organisatie wordt geschetst (dat de BOA een soort ‘klusjesman’ van de politie wordt), valt te bezien, maar het is duidelijk dat een constructie met een tweede gemeentelijke teamleider voor veel problemen zorgt. De L&T-organisatie zal erop moeten vertrouwen dat uitvoerend medewerkers door de politie niet oneigenlijk ingezet worden. Een vertrouwen waaraan het nu juist bij sommigen leek te ontbreken.

Wel moet bij onze beschrijving en analyse een aantal kanttekeningen geplaatst worden. Voor Den Haag geldt bijvoorbeeld dat we ons vooral op één proeftuin gericht hebben. In deze proeftuin leken relatief veel problemen te spelen. Het betrekken van de andere proeftuin had wellicht een genuanceerder beeld opgeleverd. In Nijmegen hebben we naar een van de Veiliger Wijk Teams gekeken. Het betrekken van andere teams bij ons onderzoek had ook daar wellicht een gevarieerder beeld opgeleverd. Bovendien – een punt dat voor alle drie de cases in dit hoofdstuk geldt – betrof het hier pilots of ‘jonge’ projecten, met veel beginproblemen en onduidelijkheid over de samenwerking. Voor het Haagse geval geldt überhaupt dat veel weerstand overwonnen moest worden.

Operationele regie door de politie

In de voorgaande hoofdstukken bespraken we de verhouding tussen politie en toezicht & handhaving op dagelijkse basis en in georganiseerd teamverband. Met de omschrijving van het laatste teamverband, de Haagse proeftuinen, raakten we aan een bijzonder project dat in feite meer is dan samenwerking, namelijk een vorm van directe sturing door de politie, waarbij medewerkers van L&T zijn ondergebracht op de Haagse politiebureaus. Deze proeftuinen zijn een bijzondere uitwerking van wat in de BOA-circulaire de ‘operationele regie’ door de politie wordt genoemd.

Hoewel er in de circulaire weinig woorden aan worden besteed (‘De BOA’s dienen onder operationele regie van de politie te werken,’ zo staat te lezen op pagina 7 van de circulaire), houdt deze bepaling de gemoederen sterk bezig. Deels heeft dat te maken met het gegeven dat deze bepaling voor veel verschillende interpretaties vatbaar is. Er is dan ook op steeds meer plaatsen behoefte aan meer richting.⁶⁶ In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan deze thematiek door allereerst in te gaan op de stand van zaken rondom operationele regie en direct toezicht (§10.1), en daarna verschillende opvattingen over de ideale invulling van operationele regie te bespreken (§10.2).

10.1 Operationele regie en direct toezicht in de praktijk

Een eerste indicatie van de onduidelijkheid over operationele regie door de politie is het gegeven dat zowel de functie ‘operationele regie’ als de rol van ‘direct toezichthouder’ in de meeste steden anders wordt ingevuld. ‘Er zijn verbazingwekkend weinig mensen in de politieorganisatie die ervan afweten,’ zo stelt een Rotterdamse politieman. Een Rotterdamse agent: ‘Nooit geweten.

66 Met de brief van minister Opstelten aan de Tweede Kamer van 1 juli 2013 werd opnieuw ingegaan op het vraagstuk van de operationele regie door de politie. <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/07/01/kamerbrief-samenhang-in-toezicht-en-handhaving-in-de-openbare-ruimte.html>.

Wij dragen informatie aan, ze bepalen zelf waar ze op acteren. Ik zie het als twee losstaande organisaties, die veel samenwerken. Maar het zijn wel twee losse organisaties. Ik zie die operationele aansturing nog niet zo.' Voor zover men er wel mee bekend is, wordt regie op sterk uiteenlopende manieren geïnterpreteerd. Zo vraagt een Haagse leidinggevende van L&T zich hardop af: 'Wat is operationele regie? Dat doet elke stad anders. Inzetafspraken maken, informatie uitwisselen, dat kun je allemaal verstaan onder operationele regie.'

In veel steden wordt onder operationele regie al snel verstaan dat het een vorm van samenwerking betreft. Een Nijmeegse politiechef denkt er bijvoorbeeld zo over: 'Ik heb die zin ook wel eens gelezen [over operationele regie in de BOA-circulaire], maar dan denk ik: ja, het zal wel. Ik vraag dan liever: hoe gaat de samenwerking hier? Goed? Mooi.' Anderen menen dat het er vooral om gaat dat 'de gezichten bekend zijn over en weer'. Weer anderen menen dat het grote aandeel van oud-politiemensen als leidinggevend in de stadstoezichtorganisatie afdoende is om van operationele regie te kunnen spreken.

Een Rotterdamse politiemans roept het onderscheid tussen strategische regie en operationele regie in herinnering: strategische regie heeft betrekking op wat er gedaan gaat worden, operationele regie op de modus, hoe taken uitgevoerd dienen te worden. Dat betekent dat de gemeente de prioriteiten bepaalt, maar dat de politie meedenkt over de wijze waarop die prioriteiten zouden moeten worden aangepakt. In Rotterdam is operationele regie in het uitvoeringsprogramma 'Versterking samenwerking politie stadstoezicht' dan ook gedefinieerd in drie thema's: samenwerken, informatie en sturing. Een politiemans daarover:

'Naarmate het niveau hoger wordt, neemt de sturing door de politie ook toe. Als de BOA met zijn eigen taken, met zijn hondenpoep bezig is, en dat werkt, zal je heel weinig met sturing van de politie bezig zijn. Op het moment dat de problemen groter worden, de Tarwewijk, structurele problemen, wordt de sturing groter, door bijvoorbeeld vaker samen te brieven. Waardoor de politie erover nadenkt: hoe gaan we naar buiten, ook samen, geïntegreerd? Tot en met het niveau van bijvoorbeeld evenementen of de horeca en de weekenden 's avonds, dan is het maximale sturing van de politie. Tot het niveau dat een brigadier misschien wel tegen een stadswacht zegt: nu ga je dit of dat doen. Waar de problemen lokaal om vragen.'

Toch geeft deze politiemedewerker aan dat er in Rotterdam maar op een aantal plaatsen met deze gestructureerde 'opschalingsmethode' wordt gewerkt, laat

staan in overig Nederland. Het is nog een ‘long way to go’ voordat deze wijze van samenwerken en regie overall gemeengoed is, zo meent hij.

Een Tilburgse leidinggevende houdt het wat operationele regie betreft vooral op de vooraanstaande rol van de politie als het gaat om hun informatiepositie: de politie is een 24 uursdienst en heeft meer inzicht in informatiebronnen. Daarom is het aan hen om Stadtoezicht te briefen en te coördineren. Ook een Utrechtse ambtenaar ziet dat zo: ‘De politie (...) heeft de belangrijke informatie die bepalend is voor het werk op straat.’ Sommigen verbinden de directtoezichtfunctie en de operationele regie direct met elkaar. Een Nijmeegse BOA definieert operationele regie vooral in termen van die toezichthoudende functie van de politie: doordat zij formeel de directe toezichthouders zijn, is er al sprake van operationele regie.

Zo blijkt er een bont scala aan opvattingen te bestaan over wat verstaan kan worden onder operationele regie. De verschillende respondenten definiëren operationele regie met uiteenlopende zaken als samenwerking, het meedenken over het uitvoeren van toezichttaken, het organiseren van briefings en het toezicht houden op incidenten en taakuitvoering.

Mede door deze onduidelijkheid worden operationele regie en direct toezichthouderschap in veel steden minimaal vormgegeven. De directtoezichtfunctie blijkt in veel steden een ‘papierfunctie’. Slechts in enkele steden heeft deze rol vorm gekregen in een eigenstandige functie, waarbij deze gecombineerd wordt met andere taken. Een Rotterdamse leidinggevende binnen de politie stelt dat dit deels te maken heeft met het besluit voor deze functie een politiefunctionaris neer te zetten, die te weinig idee heeft van het eigenstandig vakgebied van gemeentelijke toezichthouders en handhavers:

‘Nou, als je iemand niet moet hebben, is het van de politie, want die kijkt door een politiebril. (...) Ik zou bijvoorbeeld eerder iemand uit de beveiliging neerzetten, iemand die weet wat het inhoudt om goed toezicht te houden, want daar begint het mee. En dan zie je dat het vaak misgaat omdat de samenhang ontbreekt, omdat we daar op een hoger niveau niet over nadenken. En die gemeente, die vraagt ondertussen maar bevoegdheden aan. Ze willen handelingen, ze willen zus en zo, en die beslissing wordt dan administratief genomen: ja hoor, is goed. Want als je dan strikt genomen kijkt, wat zijn dan de voorwaarden? Ze moeten opgeleid worden, ze moeten een diploma halen en klaar. Daar kun je een papieren exercitie van maken. Je kunt ook zeggen: we nemen het serieus, dat nut-en-noodzaakcriterium.’

Ook voor operationele regie geldt dat die maar zelden een bestendinging krijgt in directe sturing of coördinatie. Een Eindhovense politieman stelt bijvoorbeeld over de situatie daar:

‘Veel politiechefs hebben daar nog nauwelijks kaas van gegeten. (...) Volgens mij vraagt operationele regie dat we meer doen dan de eigen taken oppakken en af en toe wat afstemmen, maar dat we meekijken naar hoe ze dat uitvoeren.’

Stadstoezicht en politie in Eindhoven lijken ook hier als twee losse organisaties te functioneren. Met het nieuwe convenant wordt daarvoor wel een oplossing gezocht. Daarin is bijvoorbeeld bepaald dat de dagelijkse, operationele aansturing van de BOA's onder verantwoordelijkheid van de gemeente Eindhoven valt. Eindhoven lijkt zich daarmee dus af te keren van de bepalingen in de BOA-circulaire.

In Den Haag wordt, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, operationele regie het verst doorgevoerd: gemeentelijke toezichthouders en handhavers worden per 1 januari 2014 ondergebracht op politiebureaus onder directe sturing van politiechefs. In Rotterdam is enkel rond evenementen sprake van een directe operationele sturing door de politie. De politie verzorgt daar de briefings. En zelfs tijdens die briefings, zo stelt een medewerker van de politie, wordt vooral gesproken in termen van verwachtingen en niet in termen van opdrachten. In Nijmegen kan evenmin gesproken worden van operationele regie door de politie. Een Nijmeegse politiemedewerker:

‘Nu is het vooral informeel, doordat je ook afspraken maakt met die collega's zelf. Maar ik vind dat je als politie best mag roepen dat je wil weten waar hun energie in zit, en dat we daar ook wat van mogen vinden. (...) We ambiëren dat wel, maar we maken het echt niet waar.’

Zo blijkt de vraag naar het feitelijk voorkomen van operationele regie en direct toezicht in de praktijk weliswaar een gemengd verhaal op te leveren – mede afhankelijk van wat men verstaat onder ‘operationele regie’ –, maar lijkt er over het algemeen weinig sprake te zijn van regie en direct toezicht door de politie. Slechts in een aantal uitzonderlijke gevallen is sprake van daadwerkelijke coördinatie en sturing van BOA's door de politie.

10.2 Opvattingen over regie

In deze paragraaf werpen we licht op de opvattingen over operationele regie door de politie überhaupt: is dat eigenlijk wel een goed idee? We bespreken drie typen opvattingen.

Regie? Nee bedankt! We hebben onze eigen prioriteiten en taakstelling

Een eerste en veelgehoord type opvatting over de regiekwestie wijst iedere vorm van sturing door de politie af. Voornamelijk door medewerkers van de diensten toezicht & handhaving wordt vaak sterk afkeurend gereageerd op de suggestie van operationele regie. Een leidinggevende van het Eindhovense Stadstoezicht:

‘Stadstoezicht is een zelfstandig opererende organisatie, daar zijn ze goed toe in staat. (...) De gemeente Eindhoven is verantwoordelijk voor deze medewerkers, het is een medewerker van de gemeente Eindhoven. Die betalen wij, en degene die betaalt, bepaalt.’

Een Utrechtse medewerker van THOR is daar nog duidelijker in:

‘Flauwekul eerste orde. Dat is achterhaald. Voor kleine BOA-organisaties is het prima: als je een dorp of stad hebt waar acht of tien man zitten, is het goed om een goede link met de politie te hebben. Voor een grote organisatie is het drie stappen terug in de tijd. Ik vind dat een idioot voorstel. Het is voor de politie ook niet te doen. Als jij 140 man op straat hebt... Dat kunnen ze niet aansturen.’

Sommigen trekken dit idee van eigen prioriteiten en taakstelling nog verder door en zien gemeentelijk toezicht & handhaving als een ‘nieuwe gemeentepolitie’, los van de politie en los van enige vorm van operationele regie. Anderen zien onder de vermelding van ‘gemeentepolitie’ ook voor zich dat gemeentelijke toezichthouders en handhavers meerdere taken van de politie gaan overnemen. Een Haagse medewerker van L&T: ‘Ik heb wel eens gezegd dat we gemeentepolitie worden, dat wij die taken over gaan nemen. Dat geweldsmiddelen toe gaan nemen, (...) dat wij meer die taken op gaan nemen.’ Anderen reageren op de suggestie dat gemeentelijk toezicht & handhaving de nieuwe

gemeentepolitie wordt genoemd, door te stellen dat het een irrelevante definitiewestie is. Het maakt niet zoveel uit hoe je het noemt, zo menen zij, zolang maar duidelijk wordt dat het werk van gemeentelijk toezicht & handhaving geen politiewerk is, maar een eigen karakter heeft. Een Rotterdamse beleidsmedewerker:

‘Stadswachten doen geen politiewerk, ze doen veel meer dan dat. Het gaat om leefbaarheid, het is de gemeentelijke leefbaarheidspolitie, weet ik veel. Je moet niet denken dat het allemaal politiewerk is en dat het daarom allemaal in één hand moet. (...) Ik denk ook dat we op een hoop terreinen meer kaas van handhaving hebben gegeten dan de politie.’

Sommigen roepen het verschil in takenpakket, bevoegdheden en cultuur in herinnering. Met een dergelijk groot verschil is operationele regie door de politie niet wenselijk. Een Eindhovense BOA: ‘Hun cultuur is heel anders, hun bevoegdheden zijn heel anders. En wij zijn geen politie, wij zijn gemeenteambtenaren. En een politiemans denkt toch vaak richting de politie. Ook qua bevoegdheden.’ Ook in Den Haag is deze opvatting veel te horen onder medewerkers van L&T. De gemeente heeft andere prioriteiten dan de politie, en op die momenten moet de gemeentelijke agenda doorslaggevend zijn, zo meent een BOA. Met een verregaande operationele sturing komt zelfs de ‘waarde van de BOA in gevaar’, zo stelt een andere Haagse teamleider L&T. ‘Andere dingen zijn dan in de ogen van de politiemans veel belangrijker.’ Een Tilburgse leidinggevende:

‘Als de regie bij de politie ligt, gaat de politie zich meer richten op haar hete opdrachten en de gemeentelijke opdracht komt dan op een zijspoor te liggen, krijgt geen prioriteit. Terwijl wij voor schoon, heel en veilig heel erg profileren en daarop aansturen. Het is de vraag of dat in stand blijft. (...) Op het moment dat je daar niet meer op gaat handhaven, gaat de stad verloederen.’

In Den Haag speelt daarbij ook de angst voor inzet op oneigenlijke taken een grote rol, zoals ook bleek uit de hiervoor besproken proeftuinen: wie gaat ervoor waken dat we straks weer voor allerhande klusjes, minderwaardig politiewerk, worden ingezet? zo lijken veel Haagse toezichthouders en handhavers zich af te vragen. En ook buiten Den Haag wordt er door veel gemeenten met argusogen naar het Haagse model gekeken. Veelal vinden betrokkenen operatio-

nele sturing, inclusief het huisvesten van gemeentelijke toezichthouders en handhavers op politiebureaus, veel te ver gaan. Bij de afwijzing van directe operationele regie lijkt in een aantal gevallen dus ook een zeker wantrouwen jegens de politie te bestaan: operationele sturing door de politie zou er zomaar toe kunnen leiden dat gemeentelijke toezichthouders/handhavers en de gemeentelijke prioriteiten overvleugeld worden door de politie.

Geen regie, maar samenwerking

Ondanks de achterdocht die soms speelt ten aanzien van de politie binnen sommige van de gemeentelijke diensten toezicht & handhaving, menen velen dat een intensiever contact met de politie noodzakelijk is. Sommigen zien operationele regie dan ook idealiter als een vorm van samenwerking. Opnieuw blijkt het hier deels te gaan om een definitiekwestie. Een Rotterdamse beleidsmedewerker:

‘Regie is geen leidinggeven. Dat is van: even degene zijn die gaat staan als de briefing wordt gegeven, de situatie schetsen en vervolgens de rollen verdelen. Dat zie ik de politie doen. (...) Regie lijkt op leiding, maar als je nog steeds kunt zeggen: dat doen we niet, want daar zijn we niet van... Ze hoeven ook geen verantwoording af te leggen.’

Deze samenwerking dient evenwel plaats te vinden op basis van gelijkwaardigheid, niet op basis van hiërarchie. Ook binnen het politieapparaat valt die opvatting te beluisteren: waarom is regie nodig als er ook op operationeel niveau afspraken gemaakt kunnen worden? Zoals deze Nijmeegse wijkagent zegt: ‘Ik hou ook niet van regie. Ik hou van samenwerken, gewoon met het boerenverstand afspraken maken, het is toch iets wat je samen doet. Het is allemaal in de openbare ruimte en dat raakvlak met openbare orde, daar heb ik niet zo’n last van.’

Ook in Utrecht, zo stelt een leidinggevende uit de THOR-organisatie, is de operationele regie als zodanig geïnterpreteerd. Afstemming in de handhavings-overleggen is wat hem betreft voldoende als operationele regie:

‘De circulaire zegt natuurlijk niet: je moet het zo en zo doen. We hebben het zo geïnterpreteerd dat we een handhavingsoverleg hebben ingericht en daar wordt in gezamenlijkheid bepaald wat de inzet gaat worden van toezicht & handhaving, politie en wijkbureau. Dus dat is operationele regie, volgens mij verdelen we die samen. Je moet er samen uitkomen.’

Sommigen stellen dat de voordelen van de operationele sturing door de politie geenszins opwegen tegen wat men als nadelen ziet. Zoals een Haagse medewerker van L&T stelt:

‘Ik vind het jammer dat dit nodig is [de operationele sturing in proeftuinen], blijkbaar, om die oordelen die we over elkaar hebben te doorbreken. Want in een normale samenwerkingsrelatie, als je elkaar kent, elkaar vertrouwt, dan heb je genoeg aan een convenant en gezamenlijk projecten oppakken. Blijkbaar vinden we het allemaal nodig in Den Haag om daar een structuuringreep voor te doen, om die oordelen zo te doorbreken. En ik vind het jammer dat dat nodig is.’

Volgens een medewerker van L&T is het juist onderdeel van het aanvankelijke plan *Handhaven op Haagse hoogte* om gezamenlijk in het veiligheidsoverleg een probleem te benoemen, waarop ook de politie wordt geacht inzet te leveren. Het zou meer moeten gaan om het in samenspraak formuleren van een integrale handavingslijn: ‘Nu is het meer zo dat de politie een soort opdrachtgever is geworden en zich vervolgens terugtrekt en dat wij het moeten gaan uitvoeren. Dat zie je nu ook gebeuren.’

Zo blijkt opnieuw dat vooral medewerkers van de diensten toezicht & handhaving de notie van operationele regie niet altijd zien zitten: het risico op on-eigenlijke inzet is dan te groot, de gemeentelijke prioriteiten worden kind van de rekening en bovendien zou de politie dan sturing gaan verzorgen op een taakgebied waar ze weinig verstand van heeft. De noodzaak tot een nauwer contact valt met een goede vorm van samenwerking op te lossen, daar hoeft geen regie aan te pas te komen.

Sterke regie? Goed idee! Functionele inzet BOA's en één handavingsbeleid

Lijnrecht hiertegenover staat de opvatting dat de regie door de politie een veel sterkere invulling mag krijgen. Zoals eerder gesteld bestaat er in veel steden nog helemaal geen operationele regie van de politie over de gemeentelijke toezichthouders en handhavers. In Tilburg bijvoorbeeld lijkt er betrekkelijk weinig afstemming te bestaan tussen Stadstoezicht en politie. Sommigen daar zien operationele regie door de politie als een oplossing om banden aan te halen en de functionele inzet van toezichthouders en handhavers te vergroten. Dat geldt overigens niet alleen voor politiemensen. Ook een ambtenaar is die mening

toegedaan: ‘Trek nou eens met elkaar op. (...) Dan ligt inderdaad de aansturing bij de politie, so what? Dan krijgen mensen wel het gevoel bij die wijk.’

Door deze manier van sturing kun je je ervan verzekeren dat de beide partijen en elkaar goed weten te vinden. Ook kunnen BOA's en agenten op deze wijze beter gebruikmaken van elkaars bevoegdheden. Ook al hebben politie en toezichthouders/handhavers ‘andere kerntaken’, in het geval van een operationele aansturing, zo meent een Haagse politiechef, kunnen taken juist goed doorgegeven worden. Een Utrechtse gebiedsmanager: ‘Je hebt dan veel meer de aansluiting. Het zijn niet meer twee werelden, maar het is één wereld.’ Bovendien kan hierdoor één lijn getrokken worden in het handhavingsbeleid en loop je niet het risico dat twee verschillende handhavende organisaties er een andere benadering op na houden: het is van belang dat er één ‘handhavend gezicht’ is.

Een ambtenaar in Den Haag beaamt dat de directe operationele sturing in de proeftuinen daar geen noodzakelijk format was, maar stelt wel dat de proeftuinen juist een aanjagende werking hebben gehad in het tot stand komen van een integraal handhavingsbeleid en meer contact tussen politie en L&T:

‘Dat je na gaat denken over de betekenis van al die ingesleten patronen. En dat is altijd goed. (...) Deze organisatieontwikkeling brengt mee dat je heel scherp wordt op: waar ben ik eigenlijk van? Hoe doe ik dat? En hoe verhoudt mijn taak zich tot de taak van een ander, die in datzelfde domein werkzaam is? (...) Integraal werken en ontkokerd kijken, dat krijg je wel op dit stukje terrein voor mekaar. En dat is een mooi resultaat.’

Daarnaast, zo stelt ze, is het makkelijk geworden ook de politie betrokken te krijgen bij de handhavingsketen. ‘Die zijn heel eigengereid: we gaan zelf over onze mensen.’ Ze noemt het voorbeeld dat de politie ook meer bereid is op te treden in het geval van een hondenpoepactie, waar burgers zich moeilijk door gemeentelijke handhavers laten aanspreken.

Een OM-medewerker benadrukt dat de politie wel degelijk ‘iets mag vinden’ van het optreden van BOA's in de openbare ruimte, omdat zij ‘buitengewoon opsporingsambtenaar zijn’, en dus niet overal toe bevoegd. Sterker nog: de politie is leading als het gaat om het optreden in de openbare ruimte. Regie wordt hier vooral bepaald door de back-upfunctie van de politie: vanuit het geweldsmonopolie moet de politie altijd mee kunnen beslissen bij andere organisaties die ook een zeker mandaat hebben op het terrein van geweldsgebruik en -instructie. Anderen gaan daar nog een stapje verder in: het is niet alleen van

belang dat er één handhavend beleid in de openbare ruimte is, maar ook dat de politie uiteindelijk de bepalende partij is:

‘Dan ga je om de tafel zitten: dat is jullie pakket, wij hebben de regie. En jullie voeren het uit en na een jaar gaan we weer om de tafel zitten. Maar je moet ervoor zorgen dat wij bepalen wat ze doen. Dat ze niet zelf gaan prioriteren van: wij vinden dit belangrijk. Wij vinden iets belangrijk en zij voeren het uit onder regie van ons.’

Het is van belang dat er een duidelijke lijn in het handhavingsbeleid komt: ‘We hadden beter Stadstoezicht een onderdeel van de politie kunnen maken.’ Vaak menen deze betrokkenen ook dat de politieursurveillanten sterker hadden kunnen worden benut:

‘Maak het dan ook politieagenten, maak het agenten niveau vier, surveillanten. (...) Eigenlijk wil Stadstoezicht een tandje omhoog, maar het niveau is hetzelfde van een stadswacht op zijn max. Dus heb ik liever dat het surveillanten worden, die gewoon in het politieapparaat zouden opereren. Het kost toch geld, of dat nou vanuit Den Haag of vanuit de deelgemeente komt. Ik heb die constructie nooit begrepen.’

Het zijn – wellicht niet verwonderlijk – meestal politieagenten die deze sterkere vorm van regie toejuichen.

10.3 Slot

Operationele regie door de politie blijkt om meerdere redenen een lastig gegeven te zijn. Om te beginnen is voor weinigen duidelijk wat eronder verstaan kan worden. Mede daardoor wordt het begrip sterk verschillend ingevuld, als er überhaupt al sprake is van politiële regie over gemeentelijke toezichthouders en handhavers; de operationele sturing is doorgaans in handen van de gemeente. De enige uitzondering hierop is de Haagse situatie. Opmerkelijk genoeg is die invulling van operationele regie een wel erg sterke vorm, die door sommigen dan ook eerder gezien wordt als leidinggeven en niet als regie. De vraag is natuurlijk ook in hoeverre die twee termen van elkaar verschillen. Juist door de vaagheid in het begrip ‘operationele regie’ lijkt veel van de discussie rondom de term neer te komen op een definitiekwestie.

Toch blijkt uit de laatste paragraaf dat maar weinig mensen geporteerd zijn van intensieve vormen van sturing. De eigen (gemeentelijke) prioriteiten en aanpak komen daarmee onder druk te staan. Volgens de meeste respondenten loont het meer de moeite te bezien hoe samenwerking verder vormgegeven kan worden. Dan kan toezicht & handhaving zich als een zelfstandige en professionele dienst verder doorontwikkelen. Voor sommigen komt daarmee zelfs een nieuw type gemeentepolitie in beeld, een organisatie met een eigen takenpakket en een eigen mandaat, grotendeels los van de politie.

In het volgende hoofdstuk gaan we uitgebreider in op de rol van definitie in het bepalen van de verhouding tussen politie en toezicht & handhaving. Aan de hand van een analyse van opvattingen over de taakafbakening tussen politie en toezicht zullen we daar aangeven dat die opvattingen sterk uiteenlopen en dat de bepaling van typisch toezicht & handhavingswerk en typisch politiewerk – evenals ‘operationele regie’ – sterk gekleurd wordt door persoonlijke opvattingen. Sommige aspecten die in dit hoofdstuk al aan bod kwamen, zullen daarbij nogmaals de revue passeren.

Vervanging van de politie?

Opvattingen over taakafbakening

11.1 Introductie

In de voorgaande hoofdstukken hebben we afstemming en samenwerking tussen politie en gemeentelijke toezichthouders en handhavers besproken: in hoeverre en op welke manier werken gemeentelijke toezichthouders/handhavers en politie samen, zowel dagelijks als in georganiseerd teamverband? Uit het vorige hoofdstuk bleek in aanvulling daarop dat de regierol van de politie uiteenlopend ingevuld en begrepen wordt. In dit laatste hoofdstuk over de verhouding tussen politie en toezichthouders/handhavers laten we de feitelijke omschrijving van samenwerking en regie los en gaan we in op de vraag hoe respondenten de taakafbakening tussen beide partijen zien. Aanleiding is de vaak vertolkte gedachte dat toezichthouders en handhavers gaandeweg meer politieachtig werk zijn gaan vervullen dan wel politietaken hebben overgenomen. Deze duidingen hebben vaak een sterk normatief karakter: wat zou politiewerk moeten zijn en in hoeverre hebben toezichthouders en handhavers een takenpakket dat op zichzelf staat? De analyse in dit hoofdstuk is georganiseerd rondom deze opvattingen: wat wordt gezien als ‘echt politiewerk’ en ‘echt toezicht & handhavingswerk’? Daarbij wordt vaak op een creatieve wijze omgegaan met taal en worden de termen ‘politie’ en ‘toezicht’ naar believen ingevuld. Omdat termen als ‘politie’ en ‘toezicht’ geen strakke, eenduidige betekenis hebben, heeft de discussie rondom taakafbakening een sterk semantisch karakter. Het is een kwestie van conceptgebruik en definiëring welk werk als typisch voor de politie of als typisch voor toezicht & handhaving wordt gezien.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In §11.2 geven we eerst kort de diversiteit in opvattingen aan over wat het eigene is van politiewerk en van toezicht & handhavingswerk. Daarbij speelt de vraag in hoeverre politiemensen toezichtwerk en andersom toezichthouders en handhavers politiewerk zouden kunnen verrichten. In §11.3 gaan we uitvoeriger in op drie argumentatievormen die bij die verschillende opvattingen steeds een rol spelen. Achtereenvolgens gaat het daarbij om principiële argumenten, een economische argumentatie en de visie op de ontwikkeling van het toezicht & handhavingsdomein. In §11.4 besluiten

we met een korte analyse van begrippen die gebruikt worden om toezicht & handhavingswerk van politiewerk af te bakenen.

11.2 Diversiteit aan opvattingen over politiewerk en toezicht & handhavingswerk

Politiewerk: 'boeven vangen' of ook 'kleine ergernissen'?

'De politie is er voor opsporing en de aanpak van zware criminaliteit.' Deze opvatting wordt door iedereen onderschreven. Een aantal respondenten meent echter dat de politie zich uitsluitend hiermee bezig zou moeten houden: de politie is er voor het 'boeven vangen'. Dit betekent automatisch dat er een keuze gemaakt moet worden: kleine alledaagse ergernissen en kleinere overtredingen in de openbare ruimte behoren niet tot het politiewerk.

'De echte rotzakken, daar zijn we ook voor in het leven geroepen. En al die andere rompslomp, burenruzies, parkeren op de stoep, dat kan die agent wel een keer meenemen, maar dat moet niet zijn hoofdtaak worden.'

'De politie houdt zich natuurlijk niet bezig met vuilniszakken of hondjes. Zij hebben te maken met huiselijk geweld, dat soort zaken. Als je buurman de buurvrouw in elkaar slaat, dan bel je de politie, niet Stads-toezicht.'

De betrokkenen die deze mening zijn toegedaan, erkennen weliswaar de pregnantie van (verondersteld) 'kleine' ergernissen als parkeeroverlast, hondenpoep en illegaal afval, maar menen ook dat de betrokkenheid van de politie daarbij geen kwestie is. Een leidinggevende politieman noemt als voorbeeld dat in de top tien van ergernissen overlast van hondenpoep al jaren op één staat, terwijl dat voor de politie absoluut geen issue is: 'Hondenpoep komt in ons vocabulaire niet meer voor. Dat is voor ons ook geen probleem.' Sommigen gaan daar nog wat verder in: ook het een-op-eencontact met reguliere bewoners bijvoorbeeld is over het algemeen niet aan de politie. Als mensen menen dat de politie meer tijd voor ze zou moeten hebben, hebben ze een verkeerd begrip van wat politiewerk behelst: 'Ja, beste mevrouw, op het moment dat de politie bij u een uur op haar gemak aan de koffie zit, is dat een heel slechte zaak.'

Anderen hebben een tegenovergestelde opvatting. In een ideale situatie is ook de politie van het toezichtwerk. Toezichthouders en handhavers worden door veel van de mensen met deze opvatting als een 'second best' oplossing gezien. Een politiemans stelt zelfs dat hij nog altijd op zoek is naar de meerwaarde van toezichthouders en handhavers: 'Het zou mij niet schaden als het allemaal politiemensen zouden zijn.' Anderen stellen dat de politie vooral genoeg op straat moet blijven komen voor algemeen toezicht en om aanspreekbaar te zijn voor wijkbewoners. De opkomst van toezichthouders en handhavers mag niet impliceren dat de politie dan maar niet meer op straat te zien is. De politie moet ook zichtbaar zijn en algemeen toezicht houden in de openbare ruimte: 'En daar hoort rondlopen, rondgaan, rondfietsen bij,' zo stelt een Nijmeegse bestuurder. Bovendien moet een goede wijkagent 'feeling' krijgen voor zijn wijk, zo meent een leidinggevende bij het Haagse L&T. Toezichtwerk op straat kun je daarom nooit helemaal uitbesteden aan gemeentelijke functionarissen. Een Haagse beleidsmedewerker: 'Je moet je wijk leren kennen. (...) Dat je een gevoel krijgt bij de omgeving. Ga er eens langs, loop er eens langs.'

Toezicht & handhaving: ook 'zwaardere taken'?

Ook de opvattingen over 'typisch toezichtwerk' lopen sterk uiteen. Sommigen zijn van mening dat de politie geen alleenrecht heeft op 'politieachtig werk'. De aanhangers van deze stelling rekken de grens tussen toezichthouders/handhavers en politie verder op. Het gaat hier namelijk niet meer om de vraag of politie ook van de kleine ergernissen is, maar om de vraag of gemeentelijk toezicht ook voor steviger (politie)werk kan worden ingezet. Een Utrechtse wijkagent bijvoorbeeld ziet wat dat betreft BOA's als voordeel: de politie kan zich bezighouden met structurele problemen en ad-hoczaken kun je veel meer 'wegzetten' bij beveiligingsorganisaties of bij toezicht & handhaving. Anderen zeggen zelfs dat er geen grens is, anders dan 'dat je je als gemeente niet moet gaan begeven op de criminele kant van de politietaak'. Maar 'alle dagelijkse dingen die op straat voorkomen en waar de politie op acteert, zou je ook binnen toezicht kunnen doen', zoals het handhaven op rijdend verkeer, stoplichtovertredingen en verkeerscontroles. 'Alle hete dingen waar geen criminaliteit bij betrokken is,' aldus een Tilburgse bestuurder.

Anderen zien vooral mogelijkheden in projectmatige inzet van toezichthouders en handhavers. Een Haagse medewerker van L&T noemt bijvoorbeeld het begeleiden van een demonstratie of orde bewaken bij een concert. Ook spreken

meer mensen over inzet op latere of zelfs nachtelijke tijdstippen. Een ander voorbeeld van deze meer instrumentele benadering is de wens toezichthouders en handhavers intensiever als ‘ogen en oren’ in te zetten, bijvoorbeeld in het geval van een stijging in woninginbraken. Of zelfs meer in het bijzonder voor bepaalde kanten van de opsporing: ‘Als je een bepaald pand moet observeren. Een toezichthouder, als hij daar een opleiding voor heeft gehad, zou dat ook kunnen.’ Het gebiedsgebonden werk zoals dat traditioneel door wijkagenten wordt gedaan, kan volgens deze opvatting eveneens voor een deel door gemeentelijke toezichthouders en handhavers worden opgevangen. Een agent noemt dat het ‘onderhoud plegen’: ‘Wijken waar het relatief rustig is (...) kun je goed doen met een afdeling als Stadstoezicht of Securitas. Dus die kun je rondom laten werken, daar surveilleren, mensen aanspreken.’ Een Tilburgse beleidsmedewerker ziet toezichthouders en handhavers op termijn zelfs als ‘de linking pin richting wijkplatforms, wijkraden en buurtraden. Dus echt veel en veel meer in de wijk participeren als evenknie van de wijkagent.’

Pleidooien om toezichthouders en handhavers juist minder ‘politieachtig’ werk te laten doen, zijn echter ook veel te horen. Een voorbeeld daarvan is jongerenoverlast. Als toezichthouders en handhavers daar al mee bezig zijn, zo menen sommigen in Den Haag, dan gaat dat om het aanspreken op ‘leefbaarheidszaken’ en niet op de ‘veiligheidskant’. Een teamleider:

‘Als je in parken komt waar jongeren de boel vervuilen met elkaar, helemaal niks crimineels hebben, kun je naar die jongeren toestappen, een praatje maken, je gezicht laten zien. Dit zijn de mensen van leefbaarheid. Die kunnen ons ook bekeuren omdat we onze rotzooi niet opruimen.’

Vanuit dit perspectief wordt toezicht & handhaving gezien als een eigenstandig korps met een eigen takenpakket. Als toezichthouders en handhavers al zwaardere taken uitvoeren, komt dat omdat ze een ‘te grote broek aantrekken’, zo menen sommigen. Er vindt dan, onbedoeld en ongewenst, een vervangende beweging plaats op de wat zwaardere politietaken, en hoewel sommige toezichthouders en handhavers dat maar al te graag willen, is dat een ongewenste ontwikkeling. Je moet dat goed in de gaten houden, zo stelt een politiemann. Ook bijvoorbeeld in het contact met zwervers en alcoholisten. Een Eindhovense agent: ‘Daar staan harde jongens, gepokt en gemazeld. Als je daar Stadstoezicht naartoe stuurt, dan stuur je ze met een kluitje het riet in. Daar heb je een stevige buurtbrigadier nodig om voldoende tegengas te geven.’

11.3 Achtergronden van diversiteit in opvattingen

Er blijken dus sterk uiteenlopende opvattingen te bestaan over wat het eigene is van politiewerk en van toezicht & handhavingswerk. In deze paragraaf gaan we in op de achtergrond van deze verschillen. Welke argumentaties spelen een rol bij deze uiteenlopende opvattingen? Waarom kijken geïnterviewde personen zo gevarieerd naar politiewerk en toezicht & handhavingswerk? We onderscheiden drie typen argumentaties.

11.3.1 Principiële visie en constructie van een historisch beeld

De politie gaat eindelijk ‘terug’ naar de kerntaken

Een eerste belangrijke argumentatie is principieel van aard: bij het onderscheiden van politiewerk en toezicht & handhavingswerk spelen sterk normatieve overtuigingen over wat ‘echt politiewerk’ was, is en zou moeten zijn. Mede op basis van die overtuiging kijken betrokkenen ook op verschillende wijzen naar het verleden en de ontwikkeling van het politiebestedel. Simpel gezegd kunnen twee posities onderscheiden worden. Aan de ene kant menen sommigen dat de politie na een lange ontwikkeling eindelijk toekomt aan haar ‘echte kerntaken’. Aan de andere kant staan mensen die stellen dat de politie in het verleden altijd al toezichtwerk heeft gedaan en dat de huidige ontwikkelingen feitelijk tot een verschraling van het vak leiden. We beginnen met de eerste positie.

Sommigen erkennen dat de politie tot ongeveer tien jaar terug algemeen toezicht op straat hield, zich bezighield met kleine ergernissen en ruim aandacht had voor contact met burgers, maar dat daar – gelukkig – een eind aan is gekomen. De kerntakendiscussie heeft eraan bijgedragen dat de politie zich weer op haar ‘echte werk’ kan gaan richten. De politie deed ooit taken die ze niet had moeten doen. Daarom vervangen toezichthouders de politie nu op een terrein waar de politie in feite nooit haar werk van had moeten maken. Een gemeentelijke leidinggevende verwoordt dat als volgt:

‘De politie [is] altijd een organisatie (...) geweest die dingen doet die niet tot hun kerntaken behoren. Zo van: als wij het niet doen, doet niemand het. Dus nu kun je zeggen: toezichthouders doen die oneigenlijke taken.’

Ook veel politiemensen zelf hebben daar uitgesproken opvattingen over. Vaak liggen die in de lijn van de volgende uitspraak:

‘Als politie hebben we jarenlang de buurtbrigadier met folders de deur uitgestuurd. Met alle respect, een buurtbrigadier of agent moet boeven vangen en niet gaan lopen flyeren. Dat moet je anderen laten doen.’

Als er dus al van vervanging sprake is, dan vervangt Stadstoezicht de politie daar waar de politie zich met *oneigenlijke* taken bezighield: agenten waren dan bezig met het doen van taken die überhaupt niet aan hen toebehoren. Daarbij zijn er zelfs respondenten die menen dat de politie zich nooit met kleinere ergernissen heeft beziggehouden. Als dat al gebeurde, was dit in de marge van het ‘echte werk’. Toezicht op straat, contact met buurtbewoners en bekeuren op kleine ergernissen leiden daar allemaal maar van af.

De politie was altijd al van het toezicht

Anderen constateren eveneens een terugtrekkende beweging, maar betreuren juist dat de politie zich terugtrekt uit het domein van kleine ergernissen en algemeen toezicht op straat. Een Nijmeegse agent bijvoorbeeld vertelt hoe ook hij deze kleinere taken deed, maar dat hij zich daar noodgedwongen uit terug heeft moeten trekken:

‘Een deel van het politiewerk deden we al lang niet meer, omdat we er niet aan toekwamen en ook wel omdat collega’s het wat minderwaardig werk vonden. Maar toen ik wijkagent was (...), en ik had steeds diezelfde vuilniszak kapot liggen, (...) ging ik er ook wel eens tussen zitten, want die hufter wilde ik hebben. Dus in die zin zijn ze een deel van ons aan het vervangen.’

Het vele gebruik van een zinsnede als ‘daar heeft de politie geen tijd meer voor’, geeft aan dat een aantal betrokkenen van mening is dat ook dit soort werk principieel bij de politie thuishoort. Sommigen maken zich grote zorgen daarover, zo stelt een leidinggevende van een dienst toezicht & handhaving:

‘Wat zij [de politie] laten liggen, daar zullen wij [gemeentelijk toezicht & handhaving] automatisch in getrokken worden. Dan gaat het over

capaciteit, en daar kan het bestuur wat makkelijkere keuzes in maken. En dan krijg je toch weer de gemeentepolitie. En dan zegt de VNG [Vereniging van Nederlandse Gemeenten] wel: dat willen we niet, maar ze werken er wel keihard aan mee. Ook de minister, die zegt: meer opsporing, harde kant. Het is al bezig, het is bijna niet terug te draaien.'

Een politieman meent dat veel van zijn collega's zich daar vaak juist te principieel in opstellen. Dat de politie niet aan de slag wil met kleine ergernissen, heeft volgens deze politieman te maken met starheid, met weigeren zich te laten aansturen door gemeentelijke bestuurders: 'Want ik heb moord en doodslag, daar werk ik aan. Niet aan die klotige vuilniszak,' zo vat hij de opvattingen van veel politiemensen samen. Toezichthouders en handhavers zouden *jammer genoeg* het meeste politietoezichtwerk hebben overgenomen. Een Nijmeegse ambtenaar meent dat dit een teloorgang betekent van de aandacht van de politie voor lokale problematiek: 'Opsporing is mooi, maar wat er in die wijken gebeurt, heeft met name met die leefbaarheidsvraagstukken te maken.'

Veel van de opvattingen over toezicht & handhavingswerk worden dus gekleurd door de ideeën over de wijze waarop het politiewerk zich heeft ontwikkeld. Een terugtrekkende beweging van de politie wordt door de meesten onderschreven, maar verschillend gewaardeerd. Voor de een betekent het een focus op de taken waar 'de politie echt van is', voor de ander juist een verlies van essentieel politiewerk. Toezichthouders en handhavers worden hier door sommigen dus gezien als een *terechte* vervanging, door anderen als een *te betreuren* vervanging. Volgens mensen die deze laatste opvatting onderschrijven, zouden toezichthouders en handhavers idealiter hooguit een aanvulling zijn in een gezamenlijk toezicht & handhavingsdomein.

11.3.2 Economische overwegingen: politie als schaars goed

Een tweede, veel verwoorde argumentatie heeft een meer pragmatisch karakter: politie is een 'schaars goed' en ongeacht de ontwikkelingen in het verleden of vermeende 'oorspronkelijke' kerntaken moet goed overwogen worden waarvoor politie wordt ingezet.

Vervolgens wordt al gauw geconcludeerd dat politie te duur is voor de inzet op kleinere ergernissen en algemeen toezicht. De taakverdeling tussen toezicht & handhaving en politie wordt dan ook op een 'economische wijze' benaderd:

‘We hebben nu eenmaal geen oneindige capaciteit aan politie,’ zo stellen mensen met deze opvatting, dus laat de politie zich maar richten op zwaardere criminaliteit en de ‘kleinere klussen’ aan andere diensten overlaten. Een politiemans meent bijvoorbeeld dat het geld dat nu richting Stadstoezicht gaat, beter besteed had kunnen worden aan politieagenten, maar dat er nu eenmaal besloten is tot deze verdeling van geld in de stad waar hij werkt:

‘Had maar een goed gesprek gevoerd met de politieorganisatie en gezegd: wij als gemeente, wij willen dat gaan doen en je krijgt 100.000 euro. Dan zeg de politie: graag, ook die kleine ergernissen.’

Toezicht houden in de openbare ruimte, handhaving op kleinere ergernissen en het geüniformeerd aanwezig zijn worden gezien als een verspilling van kostbare capaciteit. Een politiefief:

‘Ik ben blij dat we af zijn van het oude denken. Dat we daar op de kermis geen vier dienders inzetten, want dat is helemaal niet nodig. In de beeldvorming van het publiek misschien wel, maar ik heb liever dat we dat inzetten op plekken waar het echt nodig is. Erop vertrouwend dat anderen, met hoofdletters: GEMEENTEN, nadenken: hoe doen we dat dan wel?’

Sommigen menen dat de vervanging nog verder kan gaan. Zij benadrukken dat de politie nu nog met veel te veel ‘mindere’ zaken bezig is, die beter uitbesteed kunnen worden. Niet alleen de controle op honden of illegaal afval zou door toezicht & handhaving gedaan moeten worden. Ook bijvoorbeeld het uitvoeren van verkeerscontroles houdt de politie maar af van de bestrijding van echte criminaliteit: ‘Zonde van de capaciteit. Laat dat andere mensen doen.’ En een leidinggevende stelt: ‘Goedkoper klinkt wat onsympathiek, maar het speelt wel een rol.’ De politie is een ‘schaars goed’, zo stelt ook hij, met een bepaalde expertise die je moet bewaren voor die thema’s waar deze echt nodig is. Een argument dat ook te horen viel ten aanzien van het terugtrekken van politie uit toezicht en handhaving op parkeeroverlast, illegaal vuilnis of hondenpoep. Een politieteamchef:

‘We pakken alleen het bovenste segment, dat gaat over geweld, woninginbraken, straatroven, overvallen en spoedmeldingen. Daar zit heel wat tussen: van fraude tot gewone diefstal, winkeldiefstal en zakkenrollen, dat pakken we niet meer, komen we niet aan toe. (...) Ik zou wensen dat

Stadstoezicht in zijn algemeenheid en politietaken wat meer naar elkaar toe groeien. Je ziet dat Stadstoezicht helemaal aan het onderste segment zit en politie helemaal aan het bovenste, en daar[tussen] zit een vacuüm.’

Ook de keuze om dit soort taken bij de politie te leggen en andere bij toezicht & handhaving is vooral een economische. Sommigen spreken onomwonden van een ‘markt’. Een politieman stelt bijvoorbeeld dat het vak sterk in ontwikkeling is en dat taken in de loop der jaren zijn overgedragen aan andere partijen:

‘Veiligheid is een markt en als ik burgemeester zou zijn, (...) zou ik het probleem toch anders gaan benaderen. Van: oké, ik heb een probleem, maar ik hoef niet meteen de politie te bellen, misschien kan ik het oplossen met BOA’s of particuliere beveiligers.’

Sommigen zijn voorstander van verdere vervanging van politiewerk en lijken als enige criterium te hanteren dat toezichthouders en handhavers goed opgeleid zijn: ‘Als mensen goed getraind en gescreend zijn, maakt het niet zoveel uit of ze bij de politie of bij de gemeente werken.’ Bevoegdheden en uitrusting mogen dan ook best uitgebreid worden: ‘Dat ze zo getraind worden dat ze meer mogen dan nu. Ze mogen wat mij betreft ook handboeien, knuppel, pepperspray dragen.’ Er is geen principieel bezwaar om meer bevoegdheden aan toezichthouders en handhavers toe te kennen en ze dus verdergaand als vervangers te laten optreden. Sommigen verbinden deze ambities dan ook met de term ‘gemeentepolitie’. Ook de taken waarvoor geweldsmiddelen nodig zijn, kunnen overgenomen worden. Als aan een aantal voorwaarden is voldaan, staat de deur daarvoor open. Een Tilburgse ambtenaar: ‘Doe niet zo spastisch op die hondenpoep.’ Toezichthouders en handhavers kunnen veel meer, maar worden niet ‘gevonden’ doordat partners vooroordelen over het functioneren hebben of omdat Stadstoezicht zelf te bescheiden is.

11.3.3 Ontwikkeling van vakgebied en professionaliteit

Een derde en laatste argumentatievorm heeft te maken met opvattingen over het vakgebied en de professionele ontwikkeling van toezichthouders en handhavers. Het vakgebied verschilt van het politievakgebied, zo menen sommigen. Ze doen dingen die de politie wellicht ooit deed, maar waarvan de politie is vervreemd. Zoals een Nijmeegse agent stelt: ‘Als de politie tekortschiet in wat

de burger wil, mag je blij zijn met alles wat er is.' Toezichthouders en handhavers vullen de politie hierin dus aan. Daarbij hebben toezichthouders en handhavers een ontwikkeling in professionaliteit doorgemaakt die het verrichten van verder reikende taken, voorbij de standaardverantwoordelijkheden, rechtvaardigt. Vooral medewerkers van de toezicht & handavingsorganisaties maken duidelijk dat het huidige gemeentelijk toezicht & handhaving van een heel andere orde is dan wat de oude stadswachten deden:

'Vroeger had je de stadswacht en die liep door de stad en zei van: meneer of mevrouw, wilt u afstappen. Dan kon je een vingertje krijgen en dan kon je niks. Nu kun je die mensen bekeuren.'

Volgens dezelfde medewerker wordt dat ook steeds beter bekend bij bewoners: 'Die lui van Stadtoezicht zijn er ook en doen er ook iets aan.'

Volgens sommigen impliceert deze ontwikkeling dat het vak niet verder moet worden aangevuld met taken die de politie overdraagt. Het toevoegen van al te veel 'politieachtig werk' leidt maar af van die 'toezichtkerntaken'. Een Haagse BOA stelt dat hij voldoende heeft aan zijn takenpakket zoals dat nu bestaat:

'Wat wij momenteel doen, is al zat. Bepaalde wijken waar parkeeroverlast is, daar moet je ook zijn. Verkeersovertredingsbonnen schrijven we ook heel veel. Alleen mogen we geen rijdend verkeer doen. Stilstaand verkeer wel. We moeten ook kijken naar de uitstallingen en zo, de politie bemoeit zich daar niet mee.'

Om die reden zijn sommige toezichthouders en handhavers juist geen voorstander van uitgebreidere geweldsbevoegdheden: voor het handhaven op hondenoep is dat bijvoorbeeld niet nodig. Anderen beweren vanuit dezelfde ontwikkeling in vakgebied en professionaliteit het tegenovergestelde: toezichthouders en handhavers kunnen voor meer taken een bevoegdheid krijgen. Consequent optreden op straat verlangt namelijk dat zij ook andere politietaken mogen overnemen. Van roodlichtnegatie tot inrijverboden negeren tot bellen achter het stuur. Een Tilburgse BOA:

'Als wij nu mensen tegenkomen, dan mogen we bekeuren op hondenoeverlast. Maar hoe vaak wij mensen in de auto zien zitten die zitten te bellen achter het stuur, dan jeuken mijn handen. Hier in het centrum (...),

dan sta ik alleen te wachten voor het stoplicht en dan zijn er hele bossen die rijden door rood. Ik erger me wezenloos aan dat soort dingen.'

In andere steden (bijvoorbeeld Rotterdam) is juist vastgelegd dat in dergelijke gevallen een handhaver wel bevoegd is te bekeuren op roodlichtnegatie, juist vanwege het streven naar consistente handhaving.

Het blijkt dus dat ook de vaststelling dat er inmiddels een eigenstandig en professioneel vakgebied bestaat, tot sterk uiteenlopende conclusies leidt. Voor de een is deze vaststelling voldoende om te zeggen dat medewerkers meer bevoegdheden moeten krijgen, voor de ander juist reden om te zeggen dat andere taken afleiden van het eigen vak.

Daar komt nog bij dat de ontwikkeling van het 'handhavingsvakgebied' en de bijbehorende professionalisering niet door iedereen zo gezien wordt. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers hebben weliswaar een eigenstandig takenpakket, maar daarmee is nog niet gezegd dat ze deze taken allemaal goed uitvoeren, laat staan dat ze klaar zijn voor een uitbreiding van hun werkzaamheden (zie ook hoofdstuk 7). De belangrijkste reden die daarvoor genoemd wordt, is het veronderstelde onvermogen met een zwaardere uitrusting om te gaan. De soms gehoorde vergelijking met politiesurveillanten is niet gepast. Een agent meent dat toezichthouders en handhavers zich daar niet aan kunnen meten: 'Je hebt daar te weinig niveau in.' Ook menen sommigen dat handhaving überhaupt een vak is dat het beste belegd kan worden bij de politie. De politie is van oudsher bekend met handhaving in de openbare ruimte en is meer gewend mensen op straat aan te spreken. Ook menen sommigen dat het beter is alle toezicht en handhaving in één hand te houden, zodat er geen verschillen in optreden ontstaan.

Bovendien bestaat bij een aantal respondenten dat deze mening is toegedaan, nogal wat reserve over de vraag of toezichthouders en handhavers wel 'trainbaar' zijn. Kunnen ze wel leren hoe je met jeugdgroepen moet communiceren, zo vraagt een leidinggevende zich af. Ook hier speelt de in hoofdstuk 7 besproken erfenis van de oude melkertbanen een rol. Een gemeentelijke gebiedsmanager:

'Er zullen er best zijn die de opleiding heel gemakkelijk aankunnen, maar er zitten er ook bij die ontzettend veel moeite hebben die stof te bevatten. En die moeten in de praktijk ook nog eens goed met die stof kunnen omgaan.'

Het aantal toezichthouders dat in staat is om te gaan met moeilijke jeugdgroepen of onwelwillende overtreeders, is beperkt, zo meent een wijkregisseur: ‘Als ik er van de tien twee heb, is het veel.’

11.4 De grens tussen toezicht & handhaving en politie

Taakverdeling blijkt geen kwestie van eenvoudig afspraken maken over welke dienst wat doet, maar levert in de praktijk vaak grote verschillen en onenigheid op. Bovendien zijn de invulling van en het onderscheid tussen de twee vakgebieden omgeven met taalgebruik dat veel ruimte voor interpretatie openlaat. In deze paragraaf bespreken we de wijzen waarop respondenten de vakgebieden van elkaar afbakenen aan de hand van drie veelgebruikte begrippen en begrippenparen.

Het meest gebruikte begrippenpaar om het werk van toezicht & handhaving en politie van elkaar af te bakenen, is het onderscheid tussen ‘leefbaarheid’ en ‘veiligheid’. Toezicht & handhaving zou zich moeten richten op typische ‘leefbaarheidstaken’, politie op ‘veiligheidsissues’. Leefbaarheid en veiligheid zijn echter op meerdere vlakken nauw met elkaar verweven. Er zijn tal van zaken die niet uitsluitend tot een van beide gerekend kunnen worden. Eerder haalden we een teamleider aan die stelt dat zijn organisatie zich uitsluitend met jeugdgroepen bemoeit als het gaat om ‘leefbaarheidsproblemen’. Dit onderscheid valt in de praktijk echter moeilijk vol te houden, zo blijkt uit meerdere voorbeelden. Dat laat het werk van de Rotterdamse straatcoaches duidelijk zien (hoofdstuk 6). Een van de straatcoaches wijst erop dat zij ook met criminele jongeren te maken hebben. ‘Die jongens staan er ook tussen. (...) Het gebeurt gewoon.’

Ook het verschil in de bevoegdheden die de toezichthouders en handhavers in verschillende steden hebben, is typerend voor de onduidelijkheid over wat onder ‘leefbaarheid’ en wat onder ‘veiligheid’ valt. Zo houden toezichthouders en handhavers in Utrecht en Nijmegen zich ook bezig met het verbaliseren en aanhouden van overlastgevend dak- en thuislozen (onder andere met betrekking tot drinken op straat en wildplassen). Andere gemeenten vinden echter dat dit niets meer met leefbaarheid te maken heeft, maar al duidelijk een ‘veiligheidsprobleem’ is. Soms wordt dit onderscheid geconcretiseerd door bijvoorbeeld tijdstippen te verbinden aan het optreden van toezicht & handhaving en politie. De inzet van toezichthouders en handhavers op de Tilburgse kermis is daar een voorbeeld van: tot tien uur ‘s avonds is er weinig op tegen om toe-

zichthouders in te zetten als algemeen toezicht. Pas daarna, als ‘bezoekers vol met pillen en alcohol zitten’, aldus een politieagent, is het niet meer verantwoord. Maar deze grens lijkt nogal arbitrair: uiteindelijk doen politie en Stads-toezicht hier hetzelfde werk en laat het veronderstelde risico zich niet beperken tot bepaalde tijdstippen. Bovendien hebben de diensten in andere steden beduidend minder problemen met optreden op tijdstippen na tien uur, zelfs als dat betekent dat toezichthouders en handhavers in aanraking komen met publiek dat alcohol en drugs gebruikt heeft.

Met de afbakening tussen leefbaarheid en veiligheid wordt vaak creatief omgegaan. Zo komt het bestempelen van bepaalde problemen als ‘leefbaarheid’ de politie soms goed uit. Een voorbeeld daarvan wordt genoemd door een aantal leidinggevendenden van het Nijmeegse Bureau Toezicht. De politie lijkt sneller geneigd om bepaalde problemen als ‘leefbaarheid’ aan te duiden, waardoor deze als de verantwoordelijkheid van andere diensten dan de politie kunnen worden aangemerkt, zo stelt een Nijmeegse ambtenaar.

Een tweede begrip dat vaak genoemd wordt om de twee beroepsgroepen van elkaar te onderscheiden, heeft betrekking op ‘openbare ruimte’: het werk van gemeentelijke handhavers zou zich beperken tot ‘handhaving van de kleine norm in de openbare ruimte’; de politie zou een veel ruimer en gevarieerder takenpakket hebben, ook buiten de openbare ruimte. Hoewel dit aannemelijk klinkt, blijkt ook dit perspectief veel onduidelijkheden met zich mee te brengen. Enerzijds verrichten toezichthouders en handhavers soms taken die weinig met openbare ruimte te maken hebben. Een voorbeeld daarvan is de huis-aan-huisvoorlichting over inbraakpreventie. In de Nijmeegse Veiliger Wijk Teams gaat dit nog verder. Daar worden medewerkers van Bureau Toezicht in sommige gevallen meegenomen naar burenruzies en komen zij soms in aanraking met huiselijk geweld.

Anderzijds suggereert ‘handhaven in de openbare ruimte’ dat BOA’s alle mogelijke overtredingen op straat controleren, terwijl hun handhavende werk beperkt blijft tot specifieke overtredingen zoals rijden op de stoep. Zij geven zelf vaak aan dat hun ‘handen jeuken’ bij confrontatie met veelvoorkomende overtredingen als roodlichtnegatie en snelheidsovertredingen (zoals hierboven aangegeven in een uitspraak van een medewerker van het Tilburgse Stadtoezicht).

Een derde begrip waarnaar veel wordt verwezen bij de afbakening van het werk van politie en toezicht & handhaving, is het geweldsmonopolie: alleen de politie zou (legitiem) gebruik mogen maken van geweldsmiddelen. Maar ook die

opvatting brengt weinig helderheid: BOA's beschikken wel degelijk over geweldsbevoegdheden. In de meeste steden hebben zij handboeien (en soms zijn BOA's met een wapenstok uitgerust, zoals in Amsterdamse metro's, zie Van Steden & Bron, 2012). Het boeien van een persoon in afwachting van transport door de politie naar het politiebureau impliceert in zekere zin ook het toepassen van geweld. Hoewel de benaming van handboeien als 'transportboeien' anders doet vermoeden, is er wel degelijk een aanvullende training nodig om ze te mogen gebruiken. Deze RTGB- en IBT-trainingen staan mede in het teken van geweldbeheersing.

De meeste betrokkenen beamen dat BOA's die in domein 1 werkzaam zijn, geen vuurwapens zouden mogen dragen. Maar het bepalen van de verdere uitrusting gebeurt weinig eenduidig en doorgaans op basis van intuïtie. Een politieleidinggevende zegt over de suggestie van uitbreiding van de uitrusting met pepperspray: 'Ik denk dat dat dan weer mijn gevoelsgrens overschrijdt. (...) Geweld en dus ook de pepperspray, daar zou ik geen voorstander van zijn.' Anderen hebben daar weer minder moeite mee. Hoe dan ook, BOA's beschikken in de praktijk over geweldsbevoegdheden. De stelling dat 'het geweldsmonopolie bij de politie hoort', lijkt dan ook meer met een achterhaald ideaal verband te houden dan met de dagelijkse handhavingspraktijk.

Er worden meer begrippen gebruikt om de grens tussen politiewerk en toezicht & handhavingwerk te bepalen, maar deze zijn stuk voor stuk problematisch of intern inconsistent. Zoals de opvatting dat toezichthouders en handhavers vooral voor 'ad-hoc-zaken' dienen op te treden en de politie voor de meer structurele problemen. Volgens deze redenering zouden toezichthouders en handhavers functionarissen zijn die reageren op meldingen en incidenten en niet bezig zijn met het op duurzame wijze bevorderen van nalevingsgedrag. Zoals uiteengezet is dat laatste een uitgangspunt waarop de diensten zelf steeds meer de nadruk lijken te leggen (zie hoofdstuk 5). Ook het veelgebruikte onderscheid tussen 'overlast' en 'criminaliteit' laat veel onbesproken. Bijvoorbeeld dat overlast en criminaliteit in sommige gevallen samenhangen, zoals in het voorbeeld van de straatcoaches hierboven. Ook zijn sommige vormen van overlast dusdanig heftig dat een uitgebreidere geweldsbevoegdheid van BOA's van belang is, waarmee opnieuw het geweldsmonopolie ter discussie staat. Bovendien speelt veel overlast zich 's nachts en in uitgaansgebieden af, zodat de politie er niet aan ontkomt ertegen op te treden.

11.5 Slot

De voorgaande paragrafen tonen aan dat het bijzonder moeilijk is om eenduidig aan te geven wat het eigene is van de twee vakgebieden en hoe het werk van politie en toezicht & handhaving van elkaar afgebakend kan worden. De grote diversiteit aan opvattingen over het typerende van toezicht & handhavingswerk en politiewerk kan worden teruggebracht tot drie argumentaties: ten eerste de (principiële) opvatting over wat ‘echt politiewerk’ is, ten tweede de vraag hoe het beste omgesprongen kan worden met schaarse ‘politiemiddelen’ en ten derde opvattingen over de ontwikkeling van het toezichtvak en de professionele ontwikkeling van toezichthouders en handhavers zelf.

De discussie over het eigene van het werk gaat gepaard met veel onenigheid. Ook als respondenten hetzelfde argumentatietype voorop plaatsen, verbinden ze er vaak uiteenlopende conclusies of gevolgtrekkingen aan. Ook negatieve beeldvorming – vooral richting BOA’s – klinkt weer herhaaldelijk door. Dit verschil in opvatting wordt weerspiegeld in de beleidsuitvoering in de zes onderzochte steden. Waarom worden toezichthouders en handhavers in Utrecht bijvoorbeeld ingezet voor nachtdiensten, handhaven op alcohol en contact met drugsdealers en -gebruikers, terwijl dit in Den Haag over het algemeen als een veel te zwaar takenpakket wordt gezien? Waarom vinden sommigen dat toezichthouders en handhavers al het toezichtwerk van de politie kunnen overnemen, waar anderen menen dat de politie meer op straat moet zijn? Hoe kan het dat sommigen menen dat ook andere, verondersteld ‘kleine’ politietaken door toezichthouders en handhavers gedaan kunnen worden – zoals verkeershandhaving of contact met wijkbewoners –, waar anderen menen dat toezichthouders en handhavers hun handen al vol hebben aan het werk dat ze nu hebben?

De opvattingen over (verdere) vervanging van taken lopen sterk uiteen en het is erg moeilijk de kluwen van verschillende argumenten over de ontwikkeling van het politiewerk en het toezicht & handhavingswerk te ontwarren. Vaak hanteren betrokkenen retorische taal om duidelijk te maken dat de politie ‘gewoon boeven moet vangen’ of dat een wijkagent ‘natuurlijk niet moet gaan lopen flyeren’. Dit soort uitspraken verhult dat het onderscheid tussen taken van de politie en van toezicht & handhaving onderwerp van discussie en strijd is. Van veel toezicht & handhavingswerk in het openbare domein kan inmiddels nog maar moeilijk gezegd worden wie dat eigenlijk zou moeten doen. Er kan dan ook geen demarcatielijn vastgesteld worden tussen de taken van de politie en van toezicht & handhaving.

Op basis van de in dit hoofdstuk gemaakte analyse mag men overigens niet concluderen dat argumentaties over het typerende van de twee vakgebieden en de afbakening ertussen zinloos zouden zijn. Het handhavingswerk in de openbare ruimte is voortdurend in beweging en de professionalisering van BOA's gaat onverminderd verder. Alleen al die ontwikkeling noopt tot aanhoudende discussie over het typerende van het vak en afbakening van de politie. Hierop komen we in het laatste hoofdstuk terug.

Conclusies en slotbeschouwing

In dit laatste hoofdstuk komen achtereenvolgens de belangrijkste conclusies aan bod (§12.1), een reflectie op deze conclusies en andere relevante onderzoeksbevindingen (§12.2) en een aantal aanbevelingen (§12.3). In de eerste paragraaf worden de conclusies in het licht van de onderzoeksvragen besproken. In de reflectie spitsen we de aandacht toe op de meest relevante kwesties en knelpunten rondom het toezicht & handhavingsbeleid en de beleidsuitvoering. Ook gaan we na welke wegen de diensten toezicht & handhaving zouden kunnen inslaan. Daaruit vloeien enkele suggesties voor aanpassing van beleid en uitvoering voort die in de aanbevelingen zijn verwoord.

12.1 Conclusies

In dit onderzoek is een tweetal dimensies van het toezicht & handhavingswerk in de openbare ruimte van zes grote steden nader onder de loep genomen: ten eerste het gemeentelijke beleid met betrekking tot beleidsdoelstellingen, taakstelling en taakuitvoering, en ten tweede de verhouding tot en de samenwerking met de politie.

Wat betreft de eerste dimensie kunnen we allereerst concluderen dat de zes onderzochte steden veel overeenkomsten vertonen naar achtergrond en organisatie, maar dat er grote verschillen bestaan in beleidsontwikkelingen. De diensten toezicht & handhaving geven elk hun eigen invulling aan sturing en profilering van functionarissen. Sommige diensten kiezen nadrukkelijk voor een wijkgebonden aanwezigheid (Rotterdam, Eindhoven), andere zijn voorstander van het oppakken/overnemen van extra taken en het verrichten van 'politieachtig' werk (Utrecht), weer andere beklemtonen de 'gastheer'-functie (Nijmegen). Vaak klinken binnen een en dezelfde gemeente uiteenlopende taakstellingen door.

In sommige steden is er sprake van een versnipperd handhavingsbeleid. Verschillende gemeentelijke diensten en afdelingen willen hun invloed doen

gelden op de uitvoering van het werk. Soms geldt dat ook voor de gemeentelijke politiek. Het principe ‘u roept, wij draaien’ leidt soms tot inconsistenties in de dagelijkse uitvoering van taken en tot verwarring met betrekking tot profilering en aanpak op straat. Daarnaast ontstaat er soms onenigheid over de sturing doordat verschillende managementlagen hun stempel willen drukken op taakstelling en taakuitvoering en doordat er meningsverschillen bestaan tussen teamleiders van uitvoerende diensten en ambtelijk leidinggevendenden.

Ook op uitvoerend niveau spelen de nodige afstemmingsproblemen. Zo maken de functionarissen maar in beperkte mate gebruik van mogelijkheden om in overleg te treden met het wijkmanagement en andere partners op wijkniveau. Daarnaast is de informatie-uitwisseling tussen gemeentelijke organisaties vaak gebrekkig. Deze problemen rondom afstemming en sturing hebben overigens ook te maken met de nog betrekkelijk korte bestaansduur van de diensten toezicht & handhaving. Er wordt doorlopend gezocht naar geschikte vormen van inbedding en sturing.

Voor wat betreft de beleidsdoelstellingen van de diensten toezicht & handhaving blijkt dat één oogmerk de meeste nadruk krijgt: het bevorderen van nalevingsgedrag. Andere doelstellingen, zoals contact met wijkbewoners, algemeen toezicht op straat of het vergroten van het veiligheidsgevoel onder bewoners, lijken ten dienste te staan van deze gedachte. Wat betreft de taakstelling wordt de aandacht vooral gericht op een drietal typen feiten: honden, huisvuil en parkeren. Taken als het verbaliseren op alcohol nuttigen op straat, controleren van terrasgrootte en uitstallingen van winkels, geluidscontrole tijdens evenementen of markttoezicht treden minder op de voorgrond.

Met betrekking tot de taakuitvoering is een onderscheid gemaakt naar enerzijds een reactieve, incident- of overtredingsgerichte manier van werken en anderzijds een preventieve aanpak (inclusief bevordering van regelnaleving). Over het algemeen blijkt dat toezicht & handhavingdiensten vooral meldingen en incidentgericht werken. Dit heeft met een tweetal factoren te maken. De belangrijkste daarvan, zo stelden we vast, heeft te maken met de gerichtheid op cijfers en output. Veel gemeentelijke toezicht & handhavingdiensten hebben een wat ongemakkelijke verhouding met quota, maar maken er toch gebruik van omdat de effectiviteit van preventieve inzet moeilijk vast te stellen is. Daarnaast – een tweede factor – kost preventieve inzet veel capaciteit. Alleen al om die simpele redenen lijken toezichthouders en handhavers vaker incidentgericht ingezet te worden. Niettemin, op grond van een bestudering van drie projecten met een specifieke taakuitvoering: de buurtparticipatieprojecten in Eind-

hoven, de nachtelijke inzet van BOA's in de Breedstraatbuurt in Utrecht en de straatcoaches van Stadstoezicht Rotterdam, kan geconcludeerd worden dat preventieve inzet weliswaar lastig meetbaar is en veel capaciteit kost, maar wel waardering krijgt. Dat doet er overigens weinig aan af dat het 'bevorderen van nalevingsgedrag', evenals het 'kennen en gekend worden' en het in kaart brengen van overlast en overlastgevers, doorgaans meer ideaal zijn dan realiteit.

In hoeverre sluit de professionaliteit van toezichthouders en handhavers aan bij de gestelde taken en doelen? Uitvoerend medewerkers van de verschillende diensten toezicht & handhaving laten weten dat ze serieus en professioneel in het vak staan. Dit blijkt in contrast te staan met sommige observaties van zowel partners zoals politie en wijkmanagement, als het eigen management. We hebben drie typen problemen geconstateerd. Een eerste daarvan is de bejegening op straat: toezichthouders en handhavers zijn soms communicatief weinig vaardig. Ten tweede zijn er enkele problemen rondom het gebruik van de discretionaire ruimte. Enerzijds zijn toezichthouders en handhavers soms te zwart-wit in de beoordeling van een bekeuringssituatie, anderzijds zijn sommige functionarissen juist te willekeurig in hun optreden en delen zij al dan niet een bon uit op weinig overtuigende gronden. Een laatste probleem heeft betrekking op de kennis en vaardigheden van uitvoerders: in een aantal gevallen zijn zij onvoldoende op de hoogte van de wetten en regels die ten uitvoer moeten worden gebracht. In hoeverre de uitvoerders weinig professioneel optreden, valt op basis van ons onderzoek moeilijk te zeggen, maar de drie 'hete hangijzers' worden veel genoemd.

Van belang is verder dat toezichthouders en handhavers op meerdere manieren last hebben van een negatief imago. Dat negatieve imago wordt door veel partners, vooral politiemensen, in stand gehouden. Negatieve beeldvorming zou uitmonden in wat sommigen het 'Calimero-effect' noemen: vooral door de aanhoudende associatie met een verleden als Melkert-medewerker zou het toezichthouders en handhavers aan uitstraling ontbreken en zou de beroepseer zwak ontwikkeld zijn. Die kwetsbaarheid geldt overigens voor lang niet alle medewerkers.

Voor wat betreft de tweede dimensie van het onderzoek, de verhouding tot en de samenwerking met de politie, kan het volgende worden geconcludeerd.

Een aantal van de bestudeerde steden beschikt over arrangementen, formele beleidsafspraken en convenanten die ervoor zouden moeten zorgen dat gemeentelijk toezicht & handhaving en de politie op adequate wijze samen-

werken. Rotterdam heeft daarin verreweg het meest bereikt: Stadstoezicht en de politie zijn al enige jaren bezig met het verder stroomlijnen en reguleren van samenwerking door middel van inzetafspraken. Eindhoven beschikt sinds enige tijd eveneens over een convenant en ook in Den Haag en Utrecht bestaan formele afspraken om de samenwerking te regelen. Toch blijkt informatiedeling – ondanks formele afspraken daarover – vaak maar mondjesmaat voor te komen. Van de vier typen van samenwerking die in dit onderzoek onderscheiden zijn, blijkt het type ‘geen formele afspraken, weinig samenwerking’ veruit het meest voor te komen. Geconcludeerd kan worden dat convenanten en beleidsafspraken maar gedeeltelijk voor betere samenwerking kunnen zorgen: ze bieden een kader. Adequate samenwerking is veeleer afhankelijk van informele factoren: een ervaren noodzaak aan hulp op politieel terrein, het serieus nemen van toezicht & handhaving door de politie (in houding en in faciliteiten), het ‘spreken van dezelfde taal’, de bereidheid gezamenlijk op te trekken, goede contacten op de werkvloer en een sterk middenmanagement (wijkteamchefs, teamleiders en gebiedsmanagers die ‘ervoor willen gaan’).

Ook uit een bestudering van drie georganiseerde samenwerkingsvormen tussen politie en toezichthouders en handhavers blijkt dat samenwerking geenszins zonder slag of stoot verloopt. In het geval van de Taskforce Tilburg Veilig is de samenwerking onderling in het team goed te noemen en boekt de aanpak van de Taskforce goede resultaten, maar staat het team nog op zich. Zowel de contacten met de Tilburgse wijkteams van de politie als met het Tilburgse Stadstoezicht laten te wensen over. De Nijmeegse Veiliger Wijk Teams, waarin politie en handhavers samen optrekken, kennen vooral intern de nodige problemen. Het blijkt moeilijk te zijn politiemensen te interesseren voor het oppakken van ‘leefbaarheidsproblemen’ en sommige handhavers hebben er moeite mee dat BOA’s minder bevoegdheden hebben dan agenten. De Haagse proeftuinen kennen eveneens de nodige problemen. Daar blijken betrekkelijk kleine ‘randvoorwaarden’ forse knelpunten te zijn. Zo zorgden onder andere het onderbrengen van handhavingsteams op de Haagse politiebureaus en de verplichte screening voor I&T-medewerkers aanvankelijk voor veel strubbelingen. Al met al worstelen de drie bestudeerde samenwerkingsverbanden met veel moeilijkheden: ze gaan met praktische en (soms) principiële bezwaren gepaard, en de samenwerking verloopt vaak stroef. In de praktijk komt ‘samenwerken’ veelal neer op de inzet van toezichthouders en handhavers onder sturing van de politie. Niet verwonderlijk dat het bewaken van de ‘gemeentelijke agenda’ telkens een aandachtspunt is.

De politie is op papier aangewezen als operationeel regievoerder over de BOA’s werkzaam in domein 1. In de zes onderzochte steden maakt de politie

weinig werk van de haar toebedeelde regie – met uitzondering van de zo-even genoemde drie samenwerkingsvormen. De operationele sturing van de BOA's is doorgaans in handen van de gemeente. De term 'operationele regie' blijkt in de praktijk – zowel bij politiemensen als bij gemeentelijke toezichthouders en handhavers – voor veel verwarring te zorgen. Het is niet duidelijk wat onder die term nu verstaan moet worden: leidinggeven, het zorgen voor informatie ('even gaan staan tijdens de briefing'), coördinatie of een ander soort van sturing. We hebben drie typen opvattingen over regie en mogelijke aansturing door de politie onderscheiden. Ten eerste meent een aantal betrokkenen dat de vakgebieden van politie en toezicht & handhaving te ver uiteen liggen om de politie als regievoerder aan te stellen. Bovendien, zo wordt geredeneerd, komen de taakstelling en de agenda van gemeentelijk toezicht & handhaving in gevaar als je de politie de operationele regie in handen geeft. Binnen een tweede positie wordt het begrip 'regie' ook van de hand gewezen, maar wordt wel meer samenwerking nodig geacht. Als de samenwerking beter geregeld is en een groter draagvlak heeft, is regie überhaupt niet nodig. Binnen de derde positie wordt de operationele regie wel omarmd: toezichthouders en handhavers kunnen dan effectiever ingezet worden en handhaving in de openbare ruimte blijft in één hand.

Ten slotte is de respondenten gevraagd in hoeverre gemeentelijke toezichthouders en handhavers taken hebben overgenomen van de politie. Zij hebben daarbij een bont geheel aan opvattingen verwoord over wat 'typisch politiewerk' en wat 'typisch toezichtwerk' is. We hebben drie typen argumentaties onderscheiden die nader zicht bieden op deze uiteenlopende opvattingen. Achtereenvolgens zijn dat een principiële argumentatie, een economische argumentatie en een perspectief dat vertrekt vanuit verschillende analyses van het vakgebied en de professionaliteit van toezichthouders en handhavers. Daarnaast bakenen de respondenten het toezicht & handhavingswerk op veel creatieve manieren af van het politiewerk, onder meer door gebruik te maken van termen als 'leefbaarheid' en 'veiligheid'. Dat soort afgrenzingen zijn vaak gekunsteld: de werkzaamheden van beide beroepsgroepen lopen in de praktijk door elkaar heen en bovendien is van veel taken niet te zeggen in wat voor soort categorie ze vallen. Geconcludeerd is dat van veel handhavingswerk in het openbare domein moeilijk gezegd kan worden welke van de twee organisaties dat eigenlijk zou moeten doen.

12.2 Reflectie

Na deze concluderende paragraaf volgt een aantal beschouwingen met betrekking tot enkele terugkerende thema's en knelpunten. Daarvoor nemen we wat meer afstand van het onderzoeksmateriaal. In de volgende paragraaf besluiten we met een aantal aanbevelingen.

Eerdere bevindingen getoetst

Veel van de onderzoeksbevindingen van deze studie bevestigen eerder gepubliceerde onderzoeksresultaten en sluiten daarop aan. Bervoets (2013) trof in zijn recente onderzoek in middelgrote en kleinere gemeenten niet het gangbare beeld van de brokkenmaker of de starre, slecht communicerende handhaver aan. De beroepsgroep bestaat niet meer louter uit voormalig werklozen of mensen die het vak als 'second best' optie beschouwen. Velen kiezen bewust voor een BOA-functie. In ons onderzoek in zes grote steden troffen we evenmin een kwetsbare en labiele beroepsgroep aan, hoewel in de zes grote steden de sporen van het Melkert-verleden duidelijker waarneembaar zijn dan in de kleinere gemeenten. Bervoets stelde vast dat een grote groep medewerkers ertoe neigt om politieachtige taken op te pakken (2013: 153). Ook in onze studie heeft een groep medewerkers die ambitie. Daarnaast is ook Bervoets' constatering dat handhavers een grote potentie hebben om gebiedsgericht werk op zich te nemen, in ons onderzoek herkenbaar. Hoewel het verzamelen en delen van die kennis met andere partijen veel beter kan, beschikken uitvoerend medewerkers doorgaans over veel lokale en gebiedskennis.

Het geruststellen van het publiek door aanwezig te zijn (oftewel 'reassurance', de *raison d'être* van de Engelse *police community support officers*: zie Van Stokkom, 2013a) komt volgens Bervoets nagenoeg niet voor (2013: 154). Dat kunnen wij bevestigen.⁶⁷ Het aanspreken van mensen op straat zal ongetwijfeld een geruststellende uitwerking hebben op het aanwezige publiek, maar die reassurance is geen op zichzelf staande doelstelling. Door veel diensten wordt dat van de hand gewezen vanwege de associatie met de fase van onbevoegde toezichthouders. Anders dan Bervoets hebben wij niet veel signalen ontvangen dat medewerkers 'rondjes rijden', 'de dienst uitzitten' en 'zoeken naar werk' (Ber-

67 Voor die geruststellende rol van handhavers zie Van Steden (2011) en Terpstra (2008; 2012).

voets, 2013: 147-148). Zoals in hoofdstuk 3 is gezegd, komt het surveilleren op straat zonder gerichte taken maar weinig voor. Ook de bevindingen van Van Steden en Bron (2012) dat de teamleiders van Stadstoezicht niet nauw betrokken zijn bij het reilen en zeilen van de teams en dat sturing tekortschiet, kan op grond van ons onderzoek worden weersproken. Over het algemeen worden de BOA's in de zes steden strak aangestuurd.⁶⁸

Handhavers worden volgens Bervoets nog altijd onderschat door de politie: ze twifelen aan hun vakbekwaamheid. Er is weinig krediet en velen zien BOA's als het kleine broertje dat nog niet op eigen benen kan staan. In onderhavige studie zien we dat terug. Dat geldt overigens ook voor veel ander onderzoek (Van Steden, 2012; Terpstra, 2012).

Bervoets beklemtoont dat de gemeentelijke handhavers hun werk eigenstandig verrichten en dat de operationele sturing steeds bij de gemeente berust. Wel is er overal periodiek overleg tussen de chefs van de diensten handhaving en de plaatselijke politiechefs. Ook in eerder onderzoek is vastgesteld dat de operationele regie die de politie is toebedeeld, niet van de grond is gekomen: gezamenlijke (de)briefings van politie en BOA's komen maar zeer zelden voor en de onderlinge informatie-uitwisseling tussen politie en BOA's is doorgaans gebrekkig (Van Steden, 2012; Terpstra, 2012). In Amsterdam blijft de operationele regie beperkt tot opdrachten om kortstondig toezicht te houden op hotspots, zoals treinstations en winkelcentra (Van Steden & Bron, 2012: 74). Ons onderzoek bevestigt dat de politie niet toekomt aan de operationele regie of er niet goed raad mee weet (met uitzondering van Den Haag).

Nadere profilering en het streven naar integraal werken

Het takenpakket van toezichthouders en handhavers is gegroeid, maar tussen de afzonderlijke steden doen zich aanzienlijke verschillen voor. De grote variatie in profielen en verwachtingen hangt deels samen met de inbedding van de diensten toezicht & handhaving binnen de gemeente. Ze lijken soms een speelbal te zijn van uiteenlopende bureaupolitieke ontwikkelingen. Bovendien zitten de toezicht & handhavingdiensten vaak midden in gemeentelijke reorganisaties waar ze zelf weinig invloed op hebben. De inbedding en sturing binnen de gemeente is erg veranderlijk: vaak moesten we nog tijdens het onderzoek infor-

68 Dat diensten Stadstoezicht over een grote beleidsvrijheid beschikken en inzet van BOA's weinig afbakenen, zoals Van Steden (2011) opmerkt, hebben wij niet kunnen terugvinden.

matie over inbedding en organisatie aanpassen. Die veranderlijkheid komt een coherente en vooral welbewuste organisatie van toezicht & handhaving niet ten goede. Ook hebben de diensten zelf vaak niet duidelijk welk handavingsprofiel gekozen moet worden of hoe verschillende vormen van optreden met elkaar gecombineerd zouden moeten worden.

Er is een zoekproces naar adequate beleidsdoelstellingen. Dienen toezichthouders en handhavers zich vooral op de traditionele speerpunten (huisvuil, honden, parkeren) te richten of staat de deur open voor inzet op flexibele tijdstippen en voor ‘politieachtige’ taken? Het komt regelmatig voor dat toezicht & handavingsdiensten op meerdere paarden wedden. Enerzijds meldingen afhandelen en dienstverlening bieden aan partners. Anderzijds contacten leggen met bewoners en aan de weet komen wie er voor overlast zorgt. In de praktijk schiet de capaciteit tekort en blijkt het gemakkelijker verantwoording af te leggen over werkzaamheden waarvan de effectiviteit inzichtelijk kan worden gemaakt (aantallen verbalen of afgehandelde meldingen). De beleidsdoelstelling ‘bevorderen van nalevingsgedrag’ en doelstellingen als nabijheid bij de burger en algemeen toezicht blijven meer ideaal dan werkelijkheid.

Van Steden en Bron (2012) pleiten op grond van hun Amsterdamse onderzoek voor een versterking van het sociale gezicht van Stadstoezicht en het laten varen van de politierol. BOA’s zouden dan meer de gastheerfunctie op zich kunnen nemen. De gemeenschapswachten in België en de *wardens* in Engeland tonen aan dat deze ‘steward’-rol goed mogelijk is (Terpstra e.a., 2013). Bij deze beroepsgroepen overheersen de rollen van aanspreken en informeren van burgers. In ons onderzoek zijn vooral in Nijmegen en in Rotterdam voorbeelden van deze rol te vinden. Toch is het de vraag of dat bezien vanuit professionaliteit een adequate keuze is. Het valt namelijk te betwijfelen of de rol van gastheer te combineren is met een stevige handavingsprofessie met eigen kennis en competenties. Bovendien is er soms met veel moeite afstand genomen van de wankle rol van de voormalige stadswachten, die zonder (veel) bevoegdheden en met een weinig professionele uitstraling te werk gingen. Te vrezen valt dat handhavers niet snel de status van ‘klein neefje of klein nichtje’ zullen ontgroeien wanneer de gastheerfunctie voorop komt te staan.

Dat laat nog onbesproken hoe toezichthouders en handhavers zijn ingebed op wijkniveau. Partners als wijkmanagers en politieagenten menen vaak dat toezichthouders en handhavers voor veel meer taken ingezet kunnen worden dan nu gebeurt. Zij vinden het vaak een ‘gemiste kans’ dat toezichthouders en handhavers met slechts één taak bezig zijn, waar een betere inbedding en oog voor wat speelt in de wijk gewenst zijn.

Naar een coherent takenpakket

De ontwikkeling van het takenpakket van toezichthouders en handhavers is niet eenduidig. Enerzijds zijn er meer en meer doortastende handhavers aan het werk die hun mannetje staan (en ook bewust voor het vak van BOA hebben gekozen; zie Bervoets, 2013: 151). In sommige projecten die in dit rapport zijn besproken, nemen zij ‘politieachtige’ taken op zich. Anderzijds worden BOA’s gedwongen zich tot een reeks van specifieke overtredingen in de openbare ruimte te beperken. Ze beschikken niet over de bevoegdheden voor een breder takenpakket. In zekere zin is dat onlogisch en nadelig: een BOA mag een fietser bijvoorbeeld wel bekeuren voor rijden over de stoep, maar niet als deze door rood rijdt. Op het ene moment handhaven en op een ander moment wegstijven is aan de burger niet uit te leggen en springt dat herhaaldelijk in het oog, dan worden zij niet serieus genomen.

Als handhavers de rol van ‘gezagsdrager op straat’ willen waarmaken, dienen zij te beschikken over een coherent pakket van bevoegdheden. De typering van domein 1-BOA’s in de circulaire als ‘BOA’s openbare ruimte’ suggereert een uitgebreidere set bevoegdheden dan ze nu in feite hebben. Deze betreffen idealiter ook de duidelijk zichtbare en soms flagrante overtredingen zoals te hard rijden en negatie van eenrichtingsverkeer. Het ongemoeid laten van die overtredingen gaat ten koste van het publieke normbesef en kan de onvrede en onmacht – en beleving van onveiligheid – onder het publiek vergroten. De BOA-circulaire zou daartoe aangepast kunnen worden, zodat het werk in domein 1 onder andere de volgende handhavingstaken omvat: niet enkel foutparkeren en het fietsverbod op de stoep, maar een samenhangend geheel van verkeersovertredingen, waaronder negatie van rood licht en inrijverboden. Verder: niet alleen fietswrakken, huisvuil en honden, maar ook graffiti, vernieling van onroerende goederen (verkeersborden, straatmeubilair, verlichting, enzovoort), alcoholgebruik, zich ophouden in portieken en slapen op straat. Wanneer de rol van ‘gezagsdrager op straat’ serieuzer wordt genomen, ligt een uitgebreider en meer coherent takenpakket voor de hand, gericht op het bestrijden van veelvoorkomende ergernissen, verloedering en overlast.⁶⁹ Aldus kunnen de contouren van een volwaardige dienst toezicht & handhaving in de openbare ruimte ontstaan, die de benaming ‘eeuwige junior’ of ‘onvolgroeid neefje van de politie’ heeft afgeschud (Bervoets, 2013).

⁶⁹ De circulaire spreekt ongelukkigerwijs over ‘kleine’ ergernissen. Juist de aanhoudende confrontatie met ergernissen vergroot de onveiligheidsgevoelens (zie Van Stokkom, 2008).

Politie en BOA's: twee partners in een gezamenlijk domein

Hoe verhoudt zich zo'n volwaardige dienst tot de politie? Omdat de plaatselijke politiecapaciteit binnen het nieuwe nationale korps naar verwachting verder zal afnemen (Fijnaut, 2012; Straver, 2013), zal de rol van gemeentelijke handhavers binnen de lokale veiligheidszorg dominanter worden. Daarbij speelt dat er druk ligt op de gemeenten om de onveiligheid de baas te worden en meer te investeren in handhaving. Toezichhouders en handhavers zijn dan ook steeds meer in het straatbeeld aanwezig. Politieblauw lijkt daarentegen – over het geheel genomen, en wijkagenten niet meegerekend – minder en minder op straat te zijn (zie Haagsma e.a., 2012b), hoewel in sommige wijken (zoals in Kanaleneiland in Utrecht) de politie weer wel zichtbaar aanwezig is. Er zijn veel signalen dat mede hierdoor de verkeershandhaving in de versukkeling is geraakt.⁷⁰

De trend van vervanging van het politiestraatwerk door BOA's mag dan feitelijk gaande zijn, dat mag er ons inziens niet toe leiden dat de politie het handhaven op overlast niet meer serieus neemt. De politie moet haar controlerende functie op straat blijven uitoefenen en ook op APV-overtredingen blijven handhaven. De openbare ruimte is bij uitstek de plaats waar de politie haar gezag moet zien te verdienen (Crijns, 2010). Een politie die te kennen geeft niet op straat te willen handhaven, zou haar geloofwaardigheid verliezen. Bovendien zou haar kennis over onveiligheidsproblemen afbrokkelen. Legio politiemensen voelen dit – de trend van terugtrekking naar de kerntaken ten spijt – goed aan: kennen en gekend worden en contact met het publiek zijn van wezenlijk belang voor het politiewerk. Vandaar ook de vaak grote gevoeligheid wanneer gesproken wordt over de 'vervanging van de politie' of 'overname van taken die de politie heeft achtergelaten'.

Als het zo belangrijk is dat de politie zichtbaar op straat is, loont het dan te zoeken naar een nadere afbakening van handhavende taken in de openbare ruimte? Bervoets benadrukt dat BOA's een aantal bestuursrechtelijke taken verrichten die de politie niet oppakt. Toch is dat een te smalle basis om te spreken van een eigenstandig vakdomein: het is maar de vraag hoe vaak BOA's daadwerkelijk van die eigen bestuursrechtelijke bevoegdheden gebruikmaken. Bovendien heeft de politie een algemene opsporingsbevoegdheid en kan ze zich op de specifieke handhavingsterreinen van BOA's begeven. Je kunt de politie en

70 Zie o.a. <http://www.parool.nl/parool/nl/224/BINNENLAND/article/detail/3554230/2013/11/30/Auto-s-in-Amsterdam-rijden-mas-saal-door-rood.dhtml>.

BOA's daarom niet zo makkelijk eigen domeinen toeschrijven als Bervoets tracht te doen (2013: 144 en 156). Ook andere onderscheidingen zoals veiligheid (politie) en leefbaarheid (BOA's) blijven problematisch (zie hoofdstuk 11). Zoals gezegd: van veel toezicht & handavingswerk in het openbare domein kan moeilijk gezegd worden wie dat principieel op zich zou moeten nemen. Het lijkt reëler te erkennen dat beide beroepsgroepen zich richten op handhaving in de openbare ruimte, waarbij afhankelijk van de specifieke problemen die spelen, afspraken over te verrichten werkzaamheden worden gemaakt. In hoofdstuk 8 hebben we een aantal elementen benoemd die kunnen bijdragen aan een betere afstemming en samenwerking in dit gezamenlijke domein.

Nogmaals: problemen rond samenwerking met politie

De afspraken die in een aantal steden zijn vastgelegd, vormen een eerste, meest basale mogelijkhedenvoorwaarde voor goede samenwerking tussen toezicht & handhaving en de politie. Ze regelen het geraamte; de invulling is aangewezen op geheel andere voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde is waardering vanuit de politie: toezichthouders en handhavers als partners zien in een gezamenlijk domein. De term 'spreken elkaars taal' komt ook vaak terug. Het is echter niet altijd duidelijk wat daarmee bedoeld wordt. Wanneer spreek je dezelfde taal? Is dat het denken 'als een politieman' of gaat het om een gemeenschappelijke oriëntatie? Ook speelt het middenmanagement een grote rol: in de meeste positieve cases in dit onderzoek waren het vooral de teamleiders en gebiedsmanagers die verantwoordelijk waren voor het succes.

In een aantal steden is de term 'vertrouwen' veel gevallen. Een concept dat soms de status van toverwoord heeft: samenwerking staat of valt bij wederzijds vertrouwen. Het begrip kwam in alle door ons onderzochte teamverbanden terug. Vaak lijkt vertrouwen te maken te hebben met wederzijdse bereidwilligheid én bekendheid: als uitvoerders elkaar leren kennen, ontstaat vanzelf een beter contact en meer bereidwilligheid. Ook speelt het verschil in 'cultuur' een belangrijke rol. Dit werd vaak in de Haagse proeftuinen benoemd: de samenwerking zou volgens sommigen een 'clash of cultures' zijn. De politie is meer van 'aanpakken', direct naar een oplossing zoeken en snel handelen; het management bij de gemeente is meer van bedachtzaam plannen ontwikkelen en (volgens sommigen) vasthouden aan speerpunten, lijstjes en welomlijnde taken (zie hoofdstuk 4; zie ook Van Stokkom, 2013a).

Deze wederzijdse beeldvorming en de daarbij horende stereotypen werken

samenwerking nadrukkelijk tegen. Veel politiemensen hebben een laattunkend oordeel over het optreden van toezichthouders en handhavers.⁷¹ Sommigen zijn weinig bereid samen te werken en vertrouwen hun bepaalde taken niet toe; zij lijken weinig inzicht te hebben in de professionaliseringstendens binnen de gemeentelijke beroepsgroep. Zowel de diensten toezicht & handhaving als de politie zouden dat negatieve imago steviger kunnen bestrijden.

Ook zouden beide partijen meer open kunnen staan voor samenwerking en elkaars kennis en informatie beter kunnen benutten. Belangrijk is dat er een ervaren noodzaak is om elkaar aan te vullen en steun te geven. Politiemensen in Rotterdam-Beverwaard en in het Nijmeegse centrum erkennen dat je andere partijen nodig hebt. Alleen kun je de problemen in de wijk of het stadsdeel niet de baas. Aldus kan draagvlak voor samenwerking ontstaan waarbij het belang van ieders bijdrage wordt erkend. Het gaat er ook om bereidwillige en gemotiveerde mensen samen te brengen: handhavers die niet in hun schulp kruipen, en politiemensen die begrijpen dat de lokale veiligheidszorg samenwerking op basis van gelijkwaardigheid vereist.

Geen operationele regie, maar gelijkwaardige samenwerking

Net als uit eerder onderzoek, blijkt uit onderhavig onderzoek dat de dagelijkse sturing van toezichthouders en handhavers doorgaans bij de gemeente ligt en dat de politie moeilijk uit de voeten kan met de haar formeel toebedeelde operationele regie. Daarbij speelt dat 'operationele regie' uiteenlopend wordt uitgelegd. Er zijn veel vragen. Hoe verhoudt de operationele regie zich precies tot de strategische regierol die in handen is van de gemeente? In het kader van het integrale veiligheidsbeleid behoort de gemeente aan te geven welke problemen aangepakt dienen te worden en welke aanpak daarvoor nodig is. De vraag is dan ook of de formule van operationele regie tot leidraad kan worden gemaakt in de uitvoeringspraktijk. Uit ons onderzoek blijkt dat veel respondenten, ook politiemensen, geen heil zien in deze formule. Anderen willen wel samenwerken, maar dan op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Als samenwerking door de partijen zelf wordt geïnstigeerd en vormgegeven, en aldus een draagvlak heeft, is operationele regie überhaupt niet nodig.

71 Politiemensen zijn vaker dan burgers van mening dat BOA's geen autoriteit uitstralen (ongepubliceerd onderzoek van Motivac-tion); zie <http://www.bndestem.nl/algemeen/binnenland/politie-geen-taken-naar-BOA-1.3971060>.

De povere samenwerking die in veel steden bestaat, is nog geen reden om de operationele regie sterker vorm te geven of sterker aan te halen zoals in Den Haag. Het gevaar bestaat dat BOA's in een tweederangpositie worden geduwd. In de bestudeerde samenwerkingsverbanden, niet alleen in de Haagse proeftuinen maar ook in de Veiliger Wijk Teams in Nijmegen, roept die ondergeschikte rol regelmatig onvrede en weerstand op. Directe en dagelijkse sturing door de politie is onwenselijk omdat de professionele autonomie van BOA's in de knel komt: zij komen minder toe aan een zelfbewuste en volwaardige handhavende rol. Daarnaast dreigt de gemeentelijke agenda in de verdrinking te komen. Operationele regie door de politie lijkt daarom een ongepast middel om samenwerking van de grond te krijgen. Het ligt in de rede deze merkwaardige formule los te laten en toe te werken naar structurele vormen van samenwerking op basis van gelijkwaardigheid.

Het loont in dit verband naar België te kijken. In België is bepaald dat gemeenschapswachten en de politie samenwerken op basis van 'complementariteit van taken en effectieve uitwisseling van geactualiseerde informatie' (Terpstra e.a., 2013: 72).⁷² Omdat er een duidelijk onderscheid moet bestaan tussen de functies van verschillende veiligheidsberoepen is in België toezicht op het alledaagse werk door de politie uitgesloten. De operationele leiding en coördinatie van opdrachten van de gemeenschapswachten blijven geheel bij de gemeente. Gemengde patrouilles (met politiemensen) moeten vanwege verwarring van opdrachten worden vermeden of worden beperkt tot situaties waarin er een duidelijke en eigenstandige waarde bestaat voor beide partijen (Terpstra e.a., 2013).⁷³

Vanuit een gelijkwaardige positie kan meer draagvlak voor samenwerking ontstaan. De kunst is binnen dat partnerschap de informatie-uitwisseling goed te regelen en van waarborgen te voorzien. Overigens is er sprake van een ongelijksoortige uitruil: toezichthouders en handhavers verschaffen de politie informatie die van belang kan zijn voor criminaliteitsbestrijding zoals aanhoudende overlast op sommige locaties; de politie geeft informatie over gevaarlijke personen waarmee toezichthouders en handhavers te maken kunnen krijgen en biedt hun bescherming mocht dat nodig zijn.

72 Zie uitvoerig: Ministeriële omzendbrief PREV 32. Geraadpleegd op 27-12-2013, via <http://www.vvsg.be/veiligheid/gemeentelijkveiligheidsbeleid/gemeenschapswachten/documents/prev%2032%20omzendbrief%20gemeenschapswachten.pdf>.

73 Men kan daaraan toevoegen dat gemengde surveillanceploegen (zoals in Nijmegen) vanwege de dominante houding van de politie afbreuk doen aan het zelfbewuste en professionele optreden van BOA's.

Volgens Bervoets beschikken de gemeenten momenteel over hun ‘eigen, volwaardige handhavingsapparaat in de openbare ruimte’ en dat is naar zijn mening niet meer dan logisch (2013: 160). Hij pleit dan ook voor een apart BOA-bestel dat ‘volledig gelijkwaardig naast en met de politie’ bijdraagt aan veiligheid en leefbaarheid. Wij kunnen dat alleen maar onderschrijven. De operationele regie hoort niet bij de politie te liggen. Dat zorgt niet alleen voor verwarring en onduidelijkheid, maar belemmert ook de professionaliteit van gemeentelijke handhavers.

Toezicht & handhaving als nieuwe sociale controle?

In dit onderzoek hebben we weinig aandacht kunnen besteden aan de achtergrond van de roep om meer handhaving van ‘de kleine norm’. De forse door-groei van toezichthouders en handhavers na de eeuwwisseling doet vermoeden dat overlastproblemen sterk zijn toegenomen. Maar dat lijkt – afgaande op de Veiligheidsmonitor –, met uitzondering van sommige kansarme buurten in de grote steden, niet het geval te zijn. Aannemelijker is dat het beeld en perspectief op veiligheid en leefbaarheid veranderd zijn. We zijn vermoedelijk gevoeliger geworden voor (berichten over) aanhoudende vormen van overlast. Binnen het kader van een ‘culture of control’ en stadspromotie maken overheden meer werk van de bestrijding van verloederde straten, wanorde en overlast van hangjongeren en de stedelijke rafelrand (Van Stokkom, 2013b).

Er lijkt een grotere behoefte te zijn aan overlastbestrijding en nieuwe vormen van ‘sociale controle’. Bij sommige van de door ons onderzochte toezicht & handhavingsorganisaties is merkbaar dat het vooral om de noties van controle en correctie te doen is. Zo laat een Rotterdamse beleidsmedewerker weten dat BOA’s niet als sanctionerende functionarissen zouden moeten optreden, maar eerder als ‘onderwijzers’, die tegen overtreders zeggen: waarom doe je dat nou? Uit de analyse van doelstellingen (‘nalevingsgedrag bevorderen’) blijkt dat het veel van de toezicht & handhavingsdiensten uiteindelijk daarom te doen is: mensen aanspreken op hun gedrag, publieke normen voorhouden en een leerproces op gang zien te brengen.

Om die redenen is een gezaghebbende uitstraling van belang. Dat gezag moet door geloofwaardig en dynamisch optreden op straat verdiend worden. BOA’s dienen idealiter het hele spectrum van handhavingsstijlen te benutten: instrueren, een reprimande geven, voorlichten, normeren en waarschuwen,

maar ook stevig optreden en doorpakken als dat moet. Dus geen zwart-witte werkwijze, maar de hele kleurenboog van stijlen toepassen.

Hoewel uit een recente enquête (SMV, 2013) blijkt dat burgers overwegend positief zijn over de aanwezigheid van BOA's in hun gemeente,⁷⁴ is het de vraag of ze wel altijd beschikken over subtiele benaderingen om het 'doen naleven' te bevorderen. Er zal (nog) meer aandacht moeten uitgaan naar het correct aanspreken van burgers op straat. Als die bejegening niet op orde is, blijven toezichthouders en handhavers worstelen met een negatief imago.

12.3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1:

Taakstelling daadwerkelijk richten op nalevingsgedrag

De doelstelling 'nalevingsgedrag bevorderen' brengt een ander soort aanwending van schaarse capaciteit met zich mee. Het betekent dat het 'meldingen rijden' minder nadruk moet krijgen. Dat geldt ook tot op bepaalde hoogte voor dienstverlening aan gemeentelijke partners (voor zover dat neerkomt op het inspelen op weinig urgente wensen). Die dienstverlening leidt er in de praktijk vaak juist toe dat de functionarissen voor de burger minder bereikbaar en minder zichtbaar zijn. Als toezichthouders en handhavers nalevingsgedrag willen bevorderen, dan zullen ze daadwerkelijk meer op straat moeten zijn, mensen moeten aanspreken en geregeld processen-verbaal moeten uitschrijven, vaker bewonersavonden moeten bezoeken, mee moeten denken over preventiestrategieën en moeten investeren in kennis van de wijk en van (vaste) overtreders/overlastgroepen. Bovendien is het beter met vaste wijk-BOA's als aanspreekpunt en coördinator te werken. In samenhang hiermee zullen toezicht & handhavingsdiensten ook moeten werken aan een betere bejegening en communicatie, vooral om bewoners ertoe te bewegen zelf een oogje in het zeil te houden.

74 De ondervraagden gaven aan dat BOA's een positieve bijdrage leveren aan veiligheid en goed scoren op zichtbaarheid, bereikbaarheid en behulpzaamheid. Als het gaat om zichtbaarheid en behulpzaamheid scoort de BOA zelfs hoger dan de politie. Ook uit eerder onderzoek in Amsterdam bleek al dat burgers tamelijk positief zijn over de bijdragen die gemeentelijke handhavers leveren aan het terugdringen van onveiligheid (Van Steden & Roelofs, 2010).

Aanbeveling 2:

Streef naar 'integrale handhaving' en maak een coherent takenpakket mogelijk

Het verdient aanbeveling BOA's zo veel mogelijk integraal op te laten treden: als een BOA op straat is, dient hij of zij zich niet alleen te richten op bijvoorbeeld het controleren van betaalde parkeerplaatsen. Probleem is dat handhavers zich voorsnog moeten beperken tot specifieke overtredingen in de openbare ruimte. Ze beschikken over te weinig bevoegdheden, onder andere op het gebied van verkeershandhaving. In geval van negatie van rood licht of een inrijverbod kunnen ze niet optreden, terwijl 'hun handen jeuken'. Zolang die 'gemankeerde handhaving' aanhoudt en voor het publiek zichtbaar is, kunnen handhavers de gezaghebbende rol op straat niet waarmaken. De wetgever zou dan ook moeten toewerken naar een coherent pakket van te handhaven regels betreffende overlast en veelvoorkomende ergernissen in domein 1.

Aanbeveling 3:

Bestrijd achterblijvende professionaliteit en het negatieve imago

De 'afrekening' met het Melkert-verleden dient op twee manieren te gebeuren: het aanpakken van daadwerkelijk achterblijvende professionaliteit en het bestrijden van een (onterecht) negatief imago. Wat het eerste betreft: de bejegening van burgers zal vooral door training moeten verbeteren. Tijdens casuïstiekbesprekingen en intervisiegesprekken kan intensiever en meer gestructureerd gereflecteerd worden op casussen waarin het gebruik van discretionaire bevoegdheid en de bejegening op straat centraal staan. Wat het tweede punt betreft; het negatieve imago is voor een gedeelte te wijten aan de partners, ook de politie. De korpsleiding zou meer kunnen aandringen op een open en responsieve werkwijze. De bekendheid met toezicht & handhaving zou verbeterd moeten worden. Toch ligt hier ook een taak voor de diensten zelf. Te denken valt aan duidelijke communicatie over taken en inzetbaarheid van toezichthouders en handhavers naar partners, en wellicht in een aantal gevallen (waar beeldvorming hardnekkig is) ook aan een pr-campagne. Daarbij kunnen positieve ontwikkelingen binnen de organisatie worden belicht.

*Aanbeveling 4:
Wegnemen hindernissen voor samenwerking*

Hoewel een convenant belangrijke mogelijkheidsvoorwaarden voor betere samenwerking met de politie schept (informatiedeling, opvolging en ondersteuning, enzovoort), is succesvolle samenwerking van andere, meer informele factoren afhankelijk, zoals bereidwilligheid, (operationele) contacten en de motivatie van teamchefs. Alle knelpunten moeten systematisch bestreden worden: screening, WPG-besluit, maar ook de gebrekkige bereidheid tot samenwerking. Van belang is meer aandacht te besteden aan de gemeenschappelijke oriëntatie, bijvoorbeeld door regelmatig contact op het niveau van teamleiding en regelmatige briefingmomenten om elkaar op de hoogte te houden. Het is van wezenlijk belang dat beide partijen doordrongen raken van de toegevoegde waarde van de ander. Bovendien moet ook hier gewerkt worden aan het beeld dat partners van elkaar hebben. Zonder een aanpassing van het dominante beeld dat 'handhavers weinig kunnen', komen vruchtbare samenwerking en afstemming waarschijnlijk nooit van de grond. Andersom dient ook de beeldvorming bij gemeentelijke toezichthouders en handhavers bijgesteld te worden: de politie kan heel wel bereid zijn tot samenwerking.

*Aanbeveling 5:
Schaf de formule 'operationele regie' af*

Om onduidelijke redenen houdt het ministeriële beleid nog altijd vast aan een operationele regie die aan de politie is toebedeeld. Dat betekent dat handhavers snel in een tweederangspositie terechtkomen en minder toekomen aan een zelfbewuste en volwaardige handhavende rol. Bovendien kan de gemeentelijke beleidsagenda in de verdrukking komen. We zijn de tijd voorbij dat BOA's louter als 'hulpjes' gezien werden of als reservecapaciteit fungeerden. Het gaat om professionele overlastbestrijders die op gelijkwaardige wijze dienen samen te werken met de politie. Dat impliceert tevens dat het toezicht op de BOA's bij (een) andere instantie(s) dan de politie ondergebracht dient te worden. De dubbelrol van samenwerken met en toezicht houden op de partner moet vermeden worden.

12.4 Nawoord

In dit boek hebben we een uitgebreide analyse gegeven van de ontwikkeling van een belangrijke en relatief nieuwe speler in het toezicht op straat. De vraag in de titel van dit boek, *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie?*, suggereert wellicht dat we een antwoord op die vraag zouden geven. Hebben de gemeentelijke diensten toezicht & handhaving de ‘Melkert-erfenis’ kunnen afschudden en vervangen ze de politie in grote steden zodanig dat van een nieuw soort gemeentepolitie gesproken kan worden?

Uiteraard is een eenduidig antwoord op die vraag niet mogelijk. Al is het alleen maar vanwege de omstrede betekenis van de termen in die vraag. Voor sommigen staat ‘stadswacht’ gelijk aan de re-integratiebanen van pakweg tien tot twintig jaar geleden, terwijl die term in andere steden nog altijd een gangbare benaming is, zoals bij de dienst Stadtoezicht in Rotterdam. Ook het woord ‘gemeentepolitie’ heeft uiteenlopende betekenissen. Nu eens wordt dat woord gebruikt om aan te duiden dat gemeentelijk toezicht & handhaving kan doorgroeien naar een organisatie waarin functionarissen over uitgebreide gewelds- en opsporingsbevoegdheden beschikken, los van de Nationale Politie. Dan weer staat ‘gemeentepolitie’ voor het onderbrengen van deze handhavingsambtenaren onder operationele regie en zelfs huisvesting van de politie. Uiteraard staan die betekenissen helemaal los van de oorspronkelijke term ‘gemeentepolitie’, die tot 1993 gangbaar was en naar de plaatselijke politie in gemeenten met meer dan 25.000 inwoners verwees.

We hebben in dit onderzoek benadrukt dat dit schuiven met termen en betekenissen tekenend is voor het ongewisse en dynamische karakter van gemeentelijk toezicht & handhaving. Op de vraag of toezichthouders en handhavers de politie aan het vervangen zijn, kunnen dan ook veel verschillende antwoorden worden gegeven, zo lieten we in hoofdstuk 11 zien. Bovendien hebben we in dit boek een gevarieerder beeld geschetst dan de twee categorieën stadswacht en gemeentepolitie bieden. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers kunnen met evenveel recht gastheer/gastvrouw in de openbare ruimte, leefbaarheidspolitie, straatcoach, aandachtsvelder of netwerker genoemd worden.

Met veel respondenten in dit onderzoek kunnen we hier dan ook zeggen dat de officiële benaming van gemeentelijke toezichthouders en handhavers minder relevant is dan wat deze functionarissen daadwerkelijk doen en hoe er in de praktijk tegen hen aan wordt gekeken. Het is een vakgebied dat sterk in ontwikkeling is en waarover de laatste (semantische) discussie nog lang niet gevoerd

is. Het is niet alleen van belang die discussie open te houden, maar vooral ook om oog te houden voor toekomstige ontwikkelingen, of je de functionarissen nu stadswachten, nieuwe gemeentepolitie of anders noemt.

Ons inziens zal in de toekomst een handhavingsfunctionaris naar voren treden die zijn eigen rol als gezagsdrager serieus neemt, maar ook serieus genomen wordt door burgers, politie en andere partners. Een coherent takenpakket en een gelijkwaardig optreden naast en met de politie in het gezamenlijk domein van straat en plein zijn daarvoor van wezenlijk belang.

Literatuur

- BeBOA (2010). Visiedocument BOA. De buitengewoon opsporingsambtenaar in ontwikkeling. Gorinchem: BeBOA.
- Bervoets, E. (2013). *Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. Apeldoorn/Rotterdam: Politie en Wetenschap/Lokale Zaken.
- Blokland, T. (2009). *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: AUP.
- Brink, G.J.M. van den (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bunt, H. van de & R. van Swaaningen (2012). 'Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement en van preventie naar verbanning'. In: E.R. Muller (red.). *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidszorg in Nederland*. Deventer: Kluwer.
- Cachet, A. & A.B. Ringeling (2004). 'Integraal veiligheidsbeleid. Goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam'. In: E.R. Muller (red.). *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Caem, B. van (2012). *Buurtregie met mate: over de spanning tussen nabijheid en distantie in de relatie tussen politie en burgers*. Den Haag: Boom Lemma.
- Crawford, A. & S. Lister (2004). *The extended policing family: visible patrols in residential areas*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Crawford, A., S. Lister, S. Blackburn & J. Burnett (2005). *Plural policing: the mixed economy of visible patrols in England and Wales*. Bristol: The Policy Press.
- Crijns, J.H. (2010). 'Een terugtocht van de politie uit de openbare ruimte? Over de consequenties van de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte voor de taak en de positie van de politie'. In: *Strafblad* 5, 376-386.
- Elffers, H. & W. de Jong (2004). "'Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens'. In: RMO. *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: RMO advies 31.

- Fijnaut, C. (2012). *De vorming van een nationaal politiekorps*. Notitie ten bate van mijn interventie op de Hoorzitting van de Eerste Kamer. Dinsdag 15 mei 2012. Geraadpleegd op 27-12-2013 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-171243.pdf>.
- Flight, S. (2012). 'Vooral honden en huisvuil'. In: *Secondant* 26-5, 42-47.
- Flight, S., A. Hartmann & O. Nauta (2012). *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast: evaluatie na drie jaar*. Amsterdam/Den Haag: DSP-groep/WODC.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gemeentelijk ombudsman Amsterdam (2013). *Zeer divers toezicht in de openbare ruimte*. Amsterdam: Gemeentelijke ombudsman.
- Haagsma, J.H., I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens (2012a). *Blauw, hier en daar: onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen*. Apeldoorn/Utrecht: Politie & Wetenschap/Andersson Elffers Felix.
- Haagsma, J.H., T.M. Rümke, I. Smits e.a. (2012b). *De sterkte van de arm: feiten en mythes*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Hartman, C. & P.W. Tops (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Nicis.
- Hauber, A.R., L.J. Hofstra, L.G. Toornvliet & J.G.A. Zandbergen (1994). *Stadswachten: effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Jans, M., M. Siesling & H. Moors (2012). *VeiligerWijk Teams (VWT): evaluatie en methodiebeschrijving*. Tilburg: IVA.
- Johnston, L. (2003). 'From "pluralisation" to "the police extended family": discourses on the governance of community policing in Britain'. In: *International Journal of the Sociology of Law* 31-3, 185-204.
- Jones, T. & T. Newburn (2006). *Plural policing: a comparative perspective*. Londen/ New York: Routledge.
- Koemans, M.L. (2010). 'The war on street "terror". Why tackle anti-social behaviour?'. In: *Crime, Law & Social Change* 53-5, 477-491.
- Koemans, M.L. (2011). *The war on antisocial behaviour: rationales underlying antisocial behaviour policies: comparing British and Dutch discourse analyses*. s.l.: Koemans.
- KplusV (2010). *Inzicht in toezicht en handhaving veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte*. Arnhem: KplusV.

- Leeuw, T. de & R. van Swaaningen (2011). 'Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdams Oude Westen'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* 10-1, 26-42.
- Loef, L., K. Schaafsma & N. Hilhorst (2012). *Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/DSP-groep.
- Mein, A. & A.R. Hartmann (2013). *De stand van het boa-bestel: eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewone opsporingsambtenaren functioneren*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar (kenmerk 5679441/10)*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Newburn, T. (2001). 'The commodification of policing: security networks in the late modern city'. In: *Urban Studies* 38-5/6, 829-848.
- Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (2012). *Code lichtblauw: OK. Vlaardingen: Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen*.
- Rekenkamer Rotterdam (2012). *Horen, zien en schrijven. Optreden van stadswachten in de openbare ruimte*. Rotterdam: Rekenkamer.
- Schuilenburg, M. & P. van Calster (2009). 'De collectieve winkelontzegging. Een antwoord van willekeur op overlast'. In: H. Boutellier, N. Boonstra & M. Ham (red.). *Omstreden ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- SMV (2013). *Burgers over politie & buitengewoon opsporingsambtenaren*. Den Haag: SMV.
- Spithoven, R., G. de Graaf & J.C.J. Boutellier (2012). 'Geen angst, maar onbehagen. Resultaten van een Q-studie naar subjectieve sociale onveiligheid'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* 11-3, 38-56.
- Steden, R. van (2007). *Privatizing policing. Describing and explaining the growth of private security*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Steden, R. van (2009). 'De pretparksamenleving. Een wereld van veilig vertier'. In: H. Boutellier, N. Boonstra & M. Ham (red.). *Omstreden ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Steden, R. van (red.) (2011). *Strategieën van lokale veiligheid: een achtergrondstudie en drie reflecties*. Den Haag/Amsterdam: Nicis/AUP.

- Steden, R. van (2012). *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezichhouders en handhavers in het publieke domein*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/SMVP.
- Steden, R. van & E. Bron (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: Boom Lemma.
- Steden, R. van & I. de Groot (2011). *De praktijk van de vliegende brigades: doelen, werkprocessen en opbrengsten*. Den Haag/Amsterdam: Nicis/Vrije Universiteit.
- Steden, R. van & M. Roelofs (2010). 'Hoeders van de hygiënische stad: beveiligers, toezichhouders en handhavers in de openbare ruimte'. In: *Beleid en Maatschappij* 36-3, 157-169.
- Stokkom, B. van (2008). *Symbolen van orde en wanorde. 'Broken windows policing' en de bestrijding van overlast en buurtverval*. Den Haag: Elsevier.
- Stokkom, B. van (2009). 'Te gast in (semi)publieke ruimtes: naar conviviale stedelijke omgangsvormen'. In: *Beleid en Maatschappij* 36-3, 202-216.
- Stokkom, B. van (2013a). *Frontlijnwerk met potentie. Buurtveiligheidsteams in Amsterdam*. Den Haag: Boom Lemma.
- Stokkom, B. van (2013b). 'Onveiligheid als stedelijkheidsfobie. Angst en onmacht in de hygiënische stad'. In: *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit* 3-2, 137-154.
- Stokkom, B. van & J. Terpstra (2006). *Probleemgericht werken in lokale veiligheidsnetwerken*. Amsterdam: AUP.
- Stokkom, B. van & N. Toenders (2010). *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: AUP.
- Straver, M.A. (2013). 'Tussen wijk en rijk. Schaalvergroting bij de Nederlandse politie en het gedachtegoed van Politie in Verandering'. In: *Cahiers Politiestudies* 26-1, 105-126.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. (2004). 'Lokale inbedding van de Nederlandse politie: stand van zaken en overzicht'. In: F. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E. Muller (red.). *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*. Zeist/Apeldoorn: Kerckebosch/Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. (2007). 'Nieuwe toezichhouders in de publieke ruimte: geruuststelling, fragmentering, vermarkting'. In: P. Ponsaers & L. Gunther Moor (red.). *Reassurance policing: concepten en receptie*. Brussel: Politeia.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

- 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, 35-50.
- Terpstra, J., L. Gunther Moor & B. van Stokkom (2010). 'De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit'. In: B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn: Maklu.
- Terpstra, J. & T. Havinga (2005). 'Gemeenten, boetes en kleine ergernissen'. In: *Justitiële verkenningen* 31-6, 10-22.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J., B. van Stokkom & R. Spreeuwiers (2013). *Toezichhouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte. Een internationale vergelijking*. Den Haag: WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Vijver, K. van der (2004). 'Public safety and the role of the police. Some theoretical considerations'. In: K. van der Vijver & J. Terpstra (red.). *Urban safety: problems, governance and strategies*. Enschede: IPIT.

Bijlage

Topiclijst interviews

Functie/positie

Ontstaan dienst toezicht & handhaving

- Belangrijkste ontwikkelingen
- Organisatorische inbedding
- Profilering

1 Organisatie en functionarissen

Organisatorische inbedding

- Organisatie: gemeentebreed
- Sturing
- (Beleids)kader
- (Gemeentelijke) partners
 - Afstemming
 - Issues
- Impact politiek

Typering toezichthouders/handhavers

- Teams
- Aantallen
- Type functionarissen (BOA's/toezichthouders/...)
- Locatie: specifieke gebieden/hotspots
- Bevoegdheden en uitrusting
- Taken
- Dagelijkse taakuitvoering: aanpak op straat

Professionaliteit

- Vereiste achtergrond en selectie
- Opleiding en ondersteuning
- Opvattingen over functioneren op straat
- Opvattingen over autonomie en beslisruimte
- Opvattingen over gezag op straat

2 Beleid

- Doelstellingen/thema's
- Accent/profiel
- Wijze en rol van effectmeting/verantwoording

3 Bijzondere ontwikkelingen

- Ambities/perspectieven/profilering
- Bijzondere projecten
 - Doelstelling
 - Organisatie
- Sturing (formeel/operationeel)
- Samenstelling en inzet
- Medewerkers
- Afstemming met andere partijen
 - Taken
 - Contact en samenwerking met politie
 - Verschil met regulier toezicht & handhaving

4 Vergelijking en afstemming met politie: dagelijks

- Beleidsafspraken over taakverdeling
- Afstemming en overleg
- Verhouding in de praktijk
 - Werklast (overname taken/verlichting/hinder)
 - Back-up

- Verhouding: ideaal
 - Aanvulling/vervanging
 - Uitbreiden taken
 - Verbeterpunten

5 Vergelijking en afstemming met politie: bijzondere projecten

- Afspraken
- Afstemming en overleg/organisatie
- Verhouding in de praktijk
- Taakverdeling

6 Politie als operationeel regievoerder

- Invulling/interpretaties
- Regie in de praktijk
- Ideaal

7 Overige vragen

- Ideale profilering
- Samenwerking en afstemming politie/toezicht
 - Bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de gemeente/operationele regie bij de politie
 - Gemeentepolitie
 - Betekenis komst Nationale Politie

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof. dr. H.G. van de Bunt
Hoogleraar Criminologie
Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr. drs. C. Bangma
Districtschef Flevoland-Noord, Politie Eenheid
Midden-Nederland
Lid Commissie Politie & Wetenschap

drs. P. Holla
Hoofd Operatiën/plv. Politiechef Eenheid Noord-Holland

mr. W.M. de Jongste
Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

prof. dr. P. van Reenen
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
Universiteit Utrecht

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
Politieacademie
Arnhemseweg 348
7334 AC Apeldoorn

Postbus 834
7301 BB Apeldoorn
www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
R.A. Boin, P 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen**
J. Naeyé, L.W.J.C Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2^e druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofdpijnen voor politie en beleid**
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006

- 32b. Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006
- 32c. Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politie-academie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
- 33. Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
- 34. De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
- 35. Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universteit Leiden, 2006
- 36a. Asielmigratie en criminaliteit**
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. 'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
- 37. Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
- 38. Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg**
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
- 39. Nog niet verschenen**
- 40. Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007

41. **Opsporing onder druk**
C. Lieddenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, dadenkenmerken en aanpak**
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009

50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, IntraVal & Rijksuniversiteit Groningen, 2010
- 51a. **Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. **Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
52. **Lokale politiek over politie**
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
53. **Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
54. **Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
55. **Managing collective violence around public events: an international comparison**
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
56. **Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
57. **De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
58. **Proactief handhaven en gelijk behandelen**
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011
- 59a. **De sterkte van de arm: feiten en mythes**
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. **Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
60. **De nachtdienst 'verlicht'**
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012

61. **Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
62. **Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive**
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
63. **Hoe een angstaas een jokkebrok herkent**
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
64. **Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
65. **Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
66. **Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
67. **Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
68. **Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
69. **Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
70. **Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden**
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014

74. **Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie**
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. **Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving**
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. **Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders**
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014

