

Gemeentelijk blauw



---

# Gemeentelijk blauw

Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld

Dr. E. Bervoets

m.m.v.

J. Bik

M. de Groot

In opdracht van:  
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag:  
Koen Verheijden/Hollandse Hoogte

Ontwerp:  
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 719 2  
NUR: 800, 624

Realisatie:  
Reed Business, Amsterdam

© 2013 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; LokaleZaken, Rotterdam

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	Gemeentelijk blauw in perspectief	11
	1.1 Inleiding: gemeentelijke handhavers	11
	1.2 Gemeentelijke handhavers in de literatuur	13
	1.3 Juridisch kader en beleid	21
	1.4 De handhaver openbare ruimte als frontlijnwerker: theorie	28
	1.5 Relevantie onderzoek	31
	1.6 Wat volgt	32
2	Vraagstelling, opzet onderzoek en verantwoording	33
	2.1 Onderzoeksvragen	33
	2.2 Opzet en onderzoeksmethoden	34
	2.3 Verantwoording	36
	2.3.1 Selectie geïnterviewden en casusgemeenten	36
	2.3.2 Interviews, observaties en evaluaties	38
	2.3.3 Groepsinterviews met handhavers	39
	2.3.4 Aanvullende methoden	40
3	Zes gemeenten: beleid, organisatie en werkgebied handhavers	43
	3.1 Inleiding: kleine en middelgrote gemeenten	43
	3.2 Apeldoorn: centrumgemeente met ongrijpbare fenomenen	43
	3.3 Capelle aan den IJssel: randgemeenteproblematiek	45
	3.4 Deurne: inhuur Boa's van buiten	47

3.5	Ede: Boa's als tafelzilver	49
3.6	Geldrop-Mierlo: randgemeente en landelijk gebied ineen	50
3.7	Zeist: van parkeerpolitie naar Boa openbare ruimte	52
3.8	Slot	54

## 4 Een dienst mee op pad 57

4.1	Inleiding	58
4.2	Een dienst op hoofdlijnen	58
4.3	Contact met burgers: onwennig of gewend	67
4.4	Toezicht en handhaving	73
4.4.1	Meldingen rijden	73
4.4.2	Bestuurlijk en strafrechtelijk handhaven	77
4.5	Preventie	79
4.6	Hulpverlening	80
4.7	Netwerken	81
4.8	Ondersteunen van de politie	82
4.9	Administratie en bureauwerk	84
4.10	Slot	86

## 5 Geweld, agressie en geweldsmiddelen 87

5.1	Inleiding	87
5.2	Geweldsmiddelen: opvattingen en dilemma's	87
5.3	Agressie en geweld tegen gemeentelijk blauw	94
5.4	Aanhouden en gebruik van geweld	97
5.5	Slot	100

## 6 Aansturing en beleidsvrijheid 101

6.1	Inleiding	101
6.2	Zelfstandig het werk indelen	101
6.3	Aansturing van de gemeentelijke handhavers	103
6.4	Bevoegdheden en domeinen: verwarring bij handhavers en burgers	107
6.5	Casus: bekeuringen uitdelen	110
6.6	Slot	113

<b>7</b>	<b>Handhavers onder elkaar: profielen en werkstijlen</b>	<b>115</b>
7.1	Inleiding: informele groepsnormen als 'handboek'	115
7.2	Formele socialisatie: opleiding	116
7.3	Vier profielen: een gevarieerde werkvloer	120
7.4	Dominante groepsnormen	124
7.5	Werkstijlen in een pioniersomgeving: een rijpingsproces	126
7.6	Slot: nieuw vakgebied in ontwikkeling	130
<b>8</b>	<b>Samenwerking met de politie</b>	<b>133</b>
8.1	Inleiding	133
8.2	Directe bloedverwanten of verre neven?	133
8.3	Krediet bij de politie: geen rustig bezit	136
8.4	Samen op straat	139
8.5	Slot	143
<b>9</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>145</b>
9.1	Terugblik	145
9.2	Antwoord op de onderzoeksvragen: gemeenschappelijkheid in verscheidenheid	146
9.3	Beschouwing: de handhaver van alle kanten bekeken	155
9.4	Acht aanbevelingen	160
	<b>Literatuur</b>	<b>163</b>





---

## Voorwoord

Dit boek gaat over het dagelijks werk van buitengewoon opsporingsambtenaren van gemeenten – de Boa’s – in de openbare ruimte. De positie van deze gemeentelijke handhavers binnen het veiligheidsdomein is nog niet uitgekristalliseerd, zo blijkt ook uit ander onderzoek (o.a. Van Steden & Bron, 2012; Terpstra e.a., 2013). In de zes gemeenten waar wij het veldwerk verrichtten, was sprake van een pioniersgeest, juist omdat het werkterrein van de Boa’s volop in ontwikkeling is en in het middelpunt van de politieke belangstelling staat. Wel of geen geweldsmiddelen, wel of geen landelijk uniform en de verhouding van de Boa’s tot de politie en politiewerk: het zijn allemaal onderwerpen die recent op de politiek-bestuurlijke agenda (hebben ge)staan.

Onderzoek doen is jezelf blijven verbazen en vastgeroeste denkbeelden in de publieke opinie en bij jezelf als onderzoeker bijstellen en openlijk ter discussie stellen. Toen wij het onderzoeksvoorstel dat aan de basis lag van deze studie schreven, hadden wij – aan het begin van het veldwerk – op punten wezenlijk andere beelden van deze nieuwe frontlijnwerkers op het veiligheidsdomein dan nu. De praktijk die wij aantroffen stond soms ver af van ons beeld van gemeentelijke handhavers. Maar dat beeld is mogelijk – zo zullen we nog zien – mede ingegeven door onze keuze voor (juist) middelgrote en kleine(re) gemeenten.

We willen graag iedereen bedanken die op welke manier dan ook betrokken was bij het onderzoek. In het bijzonder noemen wij onze opdrachtgevers van Politie & Wetenschap, de begeleidingscommissie met Jeroen Anbergen (gemeente Ede), John Bastiaans (gemeente Geldrop-Mierlo), Edwin Boer (politie), Elke Devroe (Universiteit Leiden), Peter Gieling (politie) en Jan Terpstra (Radboud Universiteit Nijmegen). Verder willen we ook in het bijzonder – voor zover nog niet gedaan – onze contactpersonen bij de gemeenten noemen: Dionne Nijntjes (Apeldoorn), Roel Mulder (Apeldoorn), Letitia Bouwmeester (Apeldoorn), Dick van Vulpen (Zeist), Yno Hoekstra (Zeist), Gerrit Kruyt (Capelle aan den IJssel), Raymond IJsselstein (Capelle aan den IJssel), Ad Fouser (Capelle aan den IJssel), Joop van Stiphout (Stichting Stadswacht Helmond), Alex van de Westerlo (Stichting Stadswacht Helmond), Margrit Krook (Deurne) en Geert Annevelink (Deurne).



# Gemeentelijk blauw in perspectief

## 1.1 Inleiding: gemeentelijke handhavers

In een flatwijk rijdt een koppel geüniformeerde bikers op straat met ‘Toezicht’ achter op hun jas. Het is mooi weer en de zon schijnt. Aan hun koppel hangen een set handboeien, een wapenstok en een ‘krakende’ portofoon. Daaruit klinkt een stem die hun informatie geeft over een bewoner die belde als gevolg van jeugdoverlast. Ze rijden naar een groepje jongeren op een schoolplein en spreken hen aan over de rommel en de geluidsoverlast. In een andere stad rijdt een ‘opvallend’ dienstvoertuig door de straten op zoek naar een adres in verband met geconstateerde illegale kap van een aantal bomen. Op de luchtfoto was goed te zien dat er recent een aantal bomen was verdwenen zonder dat vanaf die woning ooit een vergunningaanvraag is ontvangen. De eigenaar ontvangt een gepeperde rekening – een dwangsom – van de gemeente. In een kleinere gemeente werd eerder die dag een eigenaar van een hond bekeurd vanwege het laten loslopen van zijn huisdier.

Zonder verdere uitleg lijken deze beschrijvingen erg veel op politiewerk. Toch is in geen van deze gevallen sprake van agenten, maar van gemeente-ambtenaren die belast zijn met toezicht en handhaving. De verwarring is evenwel begrijpelijk. Deze zogeheten Boa’s – buitengewoon opsporingsambtenaren – hebben (beperkte) opsporingsbevoegdheid en houden een oogje in het zeil in de openbare ruimte.

De handhavers, dus de gemeentelijke toezichthouders met bevoegdheden, treden vaak op bij geringe vergrijpen en kleine overtredingen. Denk bijvoorbeeld aan het uitlaten van honden op de verkeerde plek, (jeugd)overlast of kleine verkeersovertredingen, en sinds 1 januari 2013 is ook de handhaving van de Drank- en Horecawet een van de taken van de gemeentelijke handhavers. Soms beschikken zij over geweldsmiddelen. Zij dragen dan bijvoorbeeld handboeien of een wapenstok.

Maar lang niet alle dergelijke gemeentelijke functionarissen hebben ook opsporingsbevoegdheid; zij zijn dan strikt genomen alleen toezichthouder. Denk daarbij bijvoorbeeld aan stadstoezichthouders die op straat een oogje

in het zeil houden en worden geacht burgers aan te spreken op hun gedrag, net als de Boa openbare ruimte, maar die geen verdere bevoegdheden hebben. Vooral de onbevoegde toezichthouders hebben soms te kampen met een imago-probleem.<sup>1</sup> Bij veel gemeenten was een afdeling Stadstoezicht vaak ook een werkbedrijf waar personen aan de slag konden die door allerlei omstandigheden niet goed hun plek vonden op de arbeidsmarkt. Zo werkten rond de eeuwwisseling bij het gemeentelijke toezicht veel mensen met een melkertbaan, later ook wel aangeduid als ID-baan. Daarbij was sprake van gesubsidieerde arbeid met als doel mensen na verloop van tijd aan een vaste baan te helpen. Politie-mensen vinden desgevraagd de toezichthouders soms te terughoudend in hun optreden (weinig gericht op interactie met het publiek bijvoorbeeld) en op andere momenten weer veel te streng. Zo bleek uit eerder onderzoek dat we verrichtten naar uitgaansgeweld, waarbij operationele politiemensen het aanvullen van de toezichtcapaciteit met ‘lichtblauw’ niet zo vanzelfsprekend vonden (Bervoets e.a., 2008).

De gemeente had vóór de toename van het gemeentelijk blauw altijd al buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst, zoals de leerplichtambtenaar en de sociale rechercheur. En ook in de openbare ruimte waren buitengewoon opsporingsambtenaren actief, waaronder de milieuhandhaver of de parkeercontroleur. Die waren soms bij de politie ondergebracht, maar vaak ook in dienst van de gemeente. De afgelopen jaren is het aantal Boa’s openbare ruimte, zoals handhavers op straat worden genoemd, sterk toegenomen. Onder andere vanwege de terugtrekkende politie en de noodzaak voor gemeenten om zelf meer werk te maken van veiligheid (Terpstra, 2010b). Volgens een rapport van de Erasmus Universiteit en het Verwey-Jonker Instituut naar het Boa-bestel (Mein & Hartmann, 2013) zijn er 25.896 Boa’s aangesteld op 1 januari 2013. (In 2001 waren dat er nog 22.210). Daarvan zijn er 3561 werkzaam als handhaver in de openbare ruimte. Ter vergelijking wordt in datzelfde rapport aangegeven dat er 51.552 politiemensen werkzaam zijn op 31 december 2012.

Dit boek gaat zeker niet in de eerste plaats over de inrichting van het Boa-bestel, de wetgeving en het juridisch kader, en het ‘papieren’ beleid rondom de Boa’s. Wel wordt op basis van etnografische methoden in kleinere en middelgrote

---

1 De brancheorganisatie Beboa beschrijft in haar Visiedocument van 14 december 2010 een soortgelijk probleem bij Boa’s. En in 2012 nog verscheen een rapport van de lokale Rotterdamse rekenkamer waarin onderzoekers uitermate kritisch waren over Stadstoezicht Rotterdam (Rekenkamer Rotterdam, 2012), tot grote ergernis van burgemeester Aboutaleb (<http://www.rijnmond.nl/nieuws/15-06-2012/raad-mild-over-kritiek-aboutaleb-op-rapport-stadswachten>, bezocht op 22 juni 2013).

gemeenten het dagelijks werk beschreven van de handhavers in de openbare ruimte, de zogeheten Boa's domein I (zie §1.3 voor een uitleg van de domeinen). Er wordt een inkijk geboden op de werkvloer op basis van hun eigen verhalen en op basis van het meelopen met diensten (observatieonderzoek). Ondanks alle politieke en wetenschappelijke belangstelling is er nog niet veel bekend over wat deze handhavers nu feitelijk doen, over hun contacten met het publiek, welke werkstijlen ze hanteren, met welke dilemma's zij worden geconfronteerd en – ook – hoe zij zich verhouden tot andere overheidsdiensten, waaronder natuurlijk de politie. Er bestaan nog niet veel empirische studies naar de gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte waarin ook echt is getracht de werkvloer in beeld te krijgen. De bestaande onderzoeken beperken zich bovendien vaak tot de grote(re) steden (o.a. Van Steden, 2012; Van Steden & Bron, 2012). Dit onderzoek moet licht werpen op hoe het nu eigenlijk precies gesteld is met het optreden en de praktijken van deze 'lichtblauwe' beroepsgroep. De studie komt voort uit dezelfde interesse voor de frontlijn als eerdere studies die we verrichtten naar socialedienstmedewerkers (Bervoets, 2013), wijkagenten (Bervoets e.a., 2009), de basispolitiezorg op een wijkteam in Breda kort na de vorige politiereorganisatie (Bervoets, 1996) en een recent verschenen bundel over frontlijnwerkers in de veiligheidszorg (Moors & Bervoets, 2013).

Hierna bespreken we eerst de hedendaagse onderzoeksliteratuur over gemeentelijke handhavers. Zoals gezegd blijkt dan dat er nog niet veel observatieonderzoek is gedaan naar deze beroepsgroep. We gaan verder in op de juridische basis van de Boa's en het (landelijk) beleid. Vervolgens wordt nader toegelicht waarom in deze studie het frontlijnperspectief (denk aan de *street-level bureaucracy* van Michael Lipsky uit – oorspronkelijk – 1980) gehanteerd wordt om het werk van gemeentelijke handhavers te beschrijven en te kunnen begrijpen. We gaan daarbij in op de theorie en een aantal moderne leerstukken en inzichten rond frontlijnwerk. We ronden af met de maatschappelijke en praktische relevantie van dit onderzoek.

## 1.2 Gemeentelijke handhavers in de literatuur

Recent hebben in Nederland vooral onderzoekers als Van Stokkom (2005), Terpstra (2009, 2010b, 2012), Van Steden (2008, 2012) en Van Steden en Bron (2012) nagedacht over deze nieuwe toezichthouders op het veiligheidsdomein. Recent verscheen nog een internationaal vergelijkende studie (Terpstra

e.a., 2013) waardoor we nu ook beter weten hoe de vlag er in andere landen bij hangt rondom publieke (en private) toezichthouders in het veiligheidsdomein. Uit de studie blijkt dat de toename van dit soort ‘nieuwe toezichthouders’ bepaald niet is voorbehouden aan Nederland. Ook elders bestaat volgens de onderzoekers een buitengewoon complex en divers beeld met toezichthouders en handhavers in allerlei vormen en gedaanten (Terpstra e.a., 2013: 93). Een gemene deler is ook dat niet alleen in Nederland, maar ook elders de politie niet meer toekomt aan het handhaven van de ‘kleine norm’, de overlast en wanorde op straat. Vaak omdat zij zich is gaan richten op misdaadbestrijding en minder op overlastbestrijding. Want dat blijkt, ook in dit onderzoek, het essentiële verschil tussen politie en gemeentelijke handhaving. In andere landen werden bovendien soms al langer ook private toezichthouders (met bevoegdheden) ingezet in de openbare ruimte. Het gaat daarbij om mensen die in dienst zijn van een particulier beveiligingsbedrijf, maar wel in het bezit zijn van een Boa-akte. In Nederland leidt de inzet van private Boa’s nog altijd tot discussie over de mate waarin deze personen zouden mogen beschikken over opsporingsbevoegdheid en geweldsmiddelen. Vooralsnog, zo blijkt uit de Kamerbrief<sup>2</sup> van minister Opstelten van 1 juli 2013, worden bij private Boa’s alleen handboeien toegestaan, omdat dit strikt genomen kan worden gezien als een transportmiddel en niet als een geweldsmiddel. Het standpunt van de minister is dat het geweldsmonopolie bij de overheid dient te berusten, dus ook alleen bij overheidsfunctionarissen mag zijn belegd.

Hoe het ook zij: ook in andere landen waren de nieuwe toezichthouders onderwerp van studie. In het Verenigd Koninkrijk besteedden de criminologen en politiewetenschappers Crawford e.a. (2004) aandacht aan het fenomeen met een evaluatie van de *community support officers*, die bij een eerste aanblik veel lijken op onze gemeentelijke handhavers, hoewel zij deel uitmaken van de reguliere politie. Denk ook aan de studie van Devroe (2012) die in België gemeentelijke administratieve sancties onderzocht en daarbij als vanzelf ook de ‘gemeenschapswachten’ betrok. Dat zijn functionarissen die enigszins lijken op onze Nederlandse gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte. Ze merkt over de Belgische situatie overigens op:

‘Er zijn geen gegevens beschikbaar voor België over het totaal aantal vaststellende en sanctionerende ambtenaren in het kader van de GAS-wet,<sup>3</sup>

---

2 Samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte, Kamerbrief 395639, 1 juli 2013.

3 GAS-wet staat voor Wet op de gemeenschappelijke administratieve sancties.

het aantal gemeenschapswachten, private diensten die door de gemeenten worden ingehuurd (bijv. voor controle op strandhuisjes, toezicht bij zwembaden, enz.), uitgeschreven sancties, bemiddelingen, boeten, enzovoort. Zonder concrete kennis over de taken die al deze niet-politionele beroepen eigenlijk op het publiek domein uitvoeren, lijkt het ondoordacht hun bevoegdheden wettelijk uit te breiden. Gegevens over het effect van hun handelingen op de politieke werking, op de burger en – meer algemeen – op de overlast in de stad, ontbreken ook in België’ (Devroe, 2012: 297).

In een wat verder verleden was er weliswaar reeds onderzoek – ook observatieonderzoek – naar de voorlopers van de huidige Boa’s. Een bekend Nederlands observatieonderzoek, dat van Gunther Moor naar parkeerwachten in Utrecht, is al weer van geruime tijd geleden (1986) en richt zich alleen op parkeerhandhaving. Verder was er onderzoek naar bijvoorbeeld Stadtoezicht (Hauber e.a., 1994) om eens vast te stellen welke verschijningsvormen er destijds waren van onbevoegde toezichthouders in diverse gemeenten. Hoewel in dat onderzoek een grote waaier aan verschijningsvormen werd waargenomen, werd opgemerkt dat het Stadtoezicht zich na een start met veel scepsis ontwikkelde tot een gewaardeerd instituut. Maar ook in het geval van Hauber is het onderzoek alweer wat ouder.

Recenter onderzocht adviesbureau KplusV in opdracht van de VNG en het ministerie van Veiligheid en Justitie – het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV) – nog de beschikbare capaciteit voor toezichthouders en handhavers in gemeenten.<sup>4</sup> In deze rapportage wordt opgemerkt dat de capaciteit die gemeenten inzetten voor toezicht en handhaving beperkt te noemen is, vergeleken met de politiecapaciteit. Verder worden er (zoals ook in dit boek wordt geconstateerd) grote verschillen waargenomen tussen gemeenten. De weinig verstedelijkte gemeenten geven vaker aan dat toezicht en handhaving in de openbare ruimte onderdeel uitmaken van het algemene gemeentelijke toezichts- en handhavingsbeleid, terwijl het in meer verstedelijkte gemeenten een apart beleidsthema is. Een eerder aangehaald onderzoek door de Erasmus Universiteit en het Verwey-Jonker Instituut naar het Boa-bestel bevestigt het beeld van de waaier aan verschijningsvormen (Mein & Hartmann, 2013). Desondanks vinden de onderzoekers dat het Boa-bestel een overzichtelijk stelsel is, waardoor het

---

4 *SBV-verkenning Toezicht en Handhaving. Eindrapport, 9-9-2010.*

ministerie van Veiligheid en Justitie in hun ogen kan sturen op kwaliteit en professionaliteit. Bij nadere bestudering van het onderzoek blijken Mein en Hartmann vooral positief over het beleid en het juridisch kader ‘op papier’, waaronder het indelen van de bevoegdheden in de zes domeinen (zie §1.3). In de uitvoering zien zij toch ook complexiteit en diversiteit. Sommige onderzoeken kennen een stuk minder genade voor de gemeentelijke handhavers. Zo leverde de Rotterdamse Rekenkamer in 2012 een rapportage af waarin ze de plaatselijke dienst Stadstoezicht de maat nam (Rekenkamer Rotterdam, 2012). Ze meende dat er een gebrek was aan communicatieve competenties, professionaliteit en opleiding en dat Stadstoezicht veel aandacht besteedde aan foutparkeren en bijvoorbeeld jeugdoverlast links liet liggen. Hoewel de burgemeester ontstemd was over het onderzoek,<sup>5</sup> meende de gemeenteraad desondanks dat er wat met de aanbevelingen moest worden gedaan. Zo moesten er prioriteiten worden gesteld door de gemeente omtrent de door de handhavers aan te pakken problemen, moest er beter (wijkgericht) worden samengewerkt met de politie en adviseren de onderzoekers – het zal niet verbazen – meer aandacht voor communicatieve vaardigheden.

Er is nog weinig daadwerkelijk observatieonderzoek zoals we dat inmiddels zowel internationaal als in Nederland wel kennen bij de politie (o.a. Kelling e.a., 1974; Punch, 1983; Skogan, 1994; Stol, 1996; Braun, 1999; Van der Torre, 1999; Stol e.a., 2004; Terpstra, 2009; Bervoets e.a., 2009). Precies om die reden zijn het Amsterdamse observatieonderzoek van Van Steden en Bron (2012) en recent dat van Terpstra (2012) een welkome aanvulling in zowel het wetenschappelijke als het maatschappelijke debat over de gemeentelijke handhaving in de openbare ruimte.

Van Steden en Bron verrichtten hun onderzoek bij de stedelijke dienst Stadstoezicht in Amsterdam. Bij die dienst werken mannen en vrouwen die (vaak) eerder zijn doorgeweest van stadswacht zonder bevoegdheden tot handhavers met beperkte opsporingsbevoegdheid (buitengewoon opsporingsambtenaren). De vraagstelling van deze studie en die van Van Steden en Bron komen op veel punten overeen. Ook zij zijn geïnteresseerd in de beroepspraktijk, werkstijlen en samenwerkingsverbanden met – onder andere – de politie. Het grote verschil is alleen dat wij meerdere gemeenten onder de loep namen, juist en vooral ook gemeenten buiten de G4.

Van Steden en Bron komen tot de conclusie dat er veel werk is gemaakt in

---

<sup>5</sup> <http://www.rijnmond.nl/nieuws/15-06-2012/raad-mild-over-kritiek-aboutaleb-op-rapport-stadswachten>.



Amsterdam van de professionalisering, met name ook de opleiding, van de gemeentelijke handhavers. Er is in de hoofdstad inmiddels een heuse Handhavingsacademie opgericht. Verder ervaren de handhavers in hun werk veel vrijheid, het ontbreekt vaak aan aansturing door de politie of door de eigen operationele chefs van Stadstoezicht. Er is – bovendien – geen structurele samenwerking tussen handhavers en politiemensen en andere professionals. Volgens de onderzoekers zijn de handhavers en Stadstoezicht heel nadrukkelijk op zoek naar een eigen identiteit. Zij zouden daarbij nu nog te veel naar de politie kijken, en de onderzoekers adviseren de dienst om zich juist en vooral te richten op de eigen sterke kanten en niet te veel richting politie te kijken.

Naast de publieke Boa's zijn er bij gemeenten geregeld ook private Boa's aan het werk. Terpstra (2012) onderzocht in een observatiestudie private Boa's in twee Brabantse gemeenten. Het betreft daarbij werknemers van particuliere beveiligingsorganisaties die als (onbezoldigd, want geen gemeenteambtenaar) buitengewoon opsporingsambtenaar zijn opgeleid en kunnen worden ingehuurd door gemeenten die behoefte hebben aan extra Boa-capaciteit. Hij concludeert net als Van Steden en Bron dat er in de praktijk geen sprake is van operationele regie door de politie. En dat is wel een van de vereisten in het landelijke Boa-beleid, zo is verwoord in de zogeheten Boa-circulaire (in §1.3 gaan we hier nader op in). Ook neemt hij waar dat de Boa's in het onderzoek veelal 'ongericht rondjes rijden', een vorm van surveillance waarvan de effectiviteit bij de politie al jaren geleden sterk in twijfel werd getrokken (Kelling e.a., 1974). Opmerkelijk is ook dat de private Boa's volgens Terpstra hetzelfde werk doen als de publieke Boa's, zonder te mogen beschikken over dezelfde geweldsmiddelen. Als het doel alleen een geüniformeerde aanwezigheid is die de bevolking gerust moet stellen, dan ziet Terpstra het uitreiken van geweldsmiddelen niet zitten. Geweldsmiddelen zijn wel aan de orde – en dat is het beeld dat hij schetst in zijn observaties – als ook de objectieve veiligheid en de handhaving in het feitelijke werk centraal staan. Opvallend zijn volgens deze onderzoeker ook de saaiheid van de diensten, de (baan)onzekerheid van de private Boa's die vrijwel allemaal werken op basis van kortlopende contracten, de onduidelijkheid over bevoegdheden en de onduidelijkheid over geweldsmiddelen.

Volgens Van Stokkom (2005) is de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren in de openbare ruimte door gemeenten een soort 'zero tolerance in de praktijk'. Waar de reguliere politie aangeeft geen tijd (meer) te hebben voor 'kleine' ergernissen, daar verschijnen deze nieuwe handhavers ten tonele. Het

is daarbij volgens Van Stokkom nog maar de vraag of zij wel voldoende vaardigheden en expertise in huis hebben om – naast of in plaats van de politie – de regelnaleving in de publieke ruimte te stimuleren. De politie heeft zelf al meer dan genoeg aan de ambitie om het gezag te doen gelden. Straatgezag voor toezichthouders is volgens Van Stokkom bepaald geen rustig bezit: ‘Ze moeten aantonen competent te zijn, en moeten op redelijke wijze hun optreden uitleggen. Gezag moet zich aldus steeds opnieuw waarmaken, en heeft een ongewis en voorlopig karakter, en kan dus ook door bijvoorbeeld lomp gedrag of door een aarzelande houding verspeeld worden’ (Van Stokkom, 2005: 51). Interessant is dat Van Stokkom ervan uitgaat dat handhavers net als de (voormalige) parkeerplichtwachten scherp zullen optreden zonder al te veel ruimte voor discussie, waar politiemensen vaak nog wel andere opties benutten als overtuigen, stimuleren en waarschuwen. In dit boek wordt – om alvast een tip van de sluier op te lichten – aangegeven dat de handhavers eveneens de nodige nuances kennen in hun straatoptreden. Er is – kortom – meer tussen zwart en wit. Boeiend is ook dat Van Stokkom aangeeft dat de introductie en de intensivering van de handhavers in de publieke ruimte politie en justitie bepaald niet ontlasten. Deze paradox kwamen we in ons onderzoek precies zo tegen, zo zullen we nog zien. Volgens de Belgische onderzoeker Devroe kan het altijd nog een beetje erger. Volgens haar hebben zowel de politie als de nieuwe ‘lichtblauwe’ beroepen in Nederland een veel ruimere afhandelingmarge toebedeeld gekregen dan in België:

‘Doordat ze zelf kunnen vaststellen én sanctioneren, wordt een groot aantal zaken uit de klassieke strafrechtelijke piramide geweerd. In België wordt negentig procent van de overlastvaststellingen nog steeds door politie verricht, die echter geen enkele autonome afhandelingsbevoegdheid heeft. Al de gemengde inbreuken worden nog steeds naar het parket verzonden, en in de strafrechtelijke piramide ingebracht. Wanneer politie moet kiezen tussen een omslachtige administratieve procedure om overlast te registreren en aan de gemeente kenbaar te maken en/of vormen van kleine criminaliteit langs de gekende wegen aan het parket over te maken, is de keuze snel gemaakt’ (Devroe, 2012: 498).

Voor Van Stokkom is een oplossing dat de gemeentelijke handhavers worden opgenomen door de reguliere politie. Van Stokkom meent dat de handhavers geen speelbal mogen worden van de lokale politiek en niet als burgermeesterlijk machtsinstrument mogen worden benut om druk uit te oefenen op de politie. Ook Van Steden en Bron (2012) vinden het opnemen van Boa’s bij de regu-

liere politie geen slecht idee. Desondanks zien zij het werk van de Boa's niet zoals Van Stokkom als 'zero tolerance in de praktijk.' Zij menen dat gemeentelijke handhavers kunnen worden gezien als wijk- of buurtondersteuners die lokaal het verschil kunnen maken bij het terugdringen van overlast, verloedering en onveiligheidsgevoelens. Zij menen dat de handhavers kans maken om een spilfunctie te vervullen tussen politiewerk aan de ene kant en maatschappelijk werk aan de andere kant (Van Steden & Bron, 2012: 75). Volgens hen lijken de handhavers daarmee zeer op de *community support officers* in het Verenigd Koninkrijk. Dat zijn functionarissen die zich vooral ook richten op overlast en kleine ergernissen, maar deze zijn ondergebracht bij de reguliere politie.

Terpstra en Van Steden beschouwen het type werk van gemeentelijke handhavers terecht als frontlijnwerk. En zij menen ook dat het werk van de nieuwe toezichthouders toch veel trekken heeft van politiewerk. In dit onderzoek is nagegaan in welke mate dat ook echt het geval is, door te kijken naar het dagelijks werk van de nieuwe toezichthouders. Volgens Cachet (1990) is lokaal politiewerk niet voorbehouden aan de politie. Hij gaf jaren geleden in zijn dissertatie al aan dat de politiefunctie niet noodzakelijkerwijze samenvalt met het politiebestedel of – nog preciezer geformuleerd – de reguliere politieorganisatie. En de Britse politiewetenschapper en criminoloog Crawford e.a. (2005) spreken van 'plural policing', waarbij de betekenis van het Engelse begrip 'policing' per definitie al een stuk breder moet worden gezien dan werk dat door de reguliere politie geschiedt. Rigakos (2002) spreekt zelfs van 'parapolice' oftewel 'parapolitie'. Ook in het werkveld wordt deze term begrepen en herkend. Een oud-politieman die ooit als leidinggevende werkte bij de Afdeling Stadtoezicht Nijmegen omschreef zijn mensen ooit als de 'lichtblauwe politie' (Bervoets e.a., 2008). Lichtblauw zou een taak hebben op het gebied van toezicht en handhaving bij leefbaarheidvraagstukken: overlast, verwaarlozing en andere inbreuken op het woon-, leef- en werkgenot. De reguliere politie kon zich dan richten op criminaliteit en opsporing. Als we kijken naar het onderzoek van Van Steden en Bron (2012), dan is dit onderscheid mogelijk te scherp aangebracht. Soms, zo maken we op uit deze onderzoeken, zijn de uiterlijke en werkinhoudelijke verschillen zo gering, dat het vragen en verwarring oproept bij burgers en politiek over wie nu de enige echte politie is. De reguliere politie die aan veel klussen op het gebied van toezicht en handhaving niet langer toekomt? Of de wirwar aan nieuwe publieke en private toezichthouders en handhavers, waaronder de toezichthouders van Stadtoezicht, parkeerpolitie, straatcoaches, allerlei buitengewoon opsporingsambtenaren en de particuliere beveiligers bij evenementen en op bedrijventerreinen?

Het is overigens nog maar de vraag hoe nieuw al deze ‘nieuwe toezichhouders’ zijn. Meershoek (2012) geeft daarop in zijn lectorale rede aan de Politie-academie als historicus een relativerend antwoord: de oorsprong van de huidige politieorganisatie is nu juist de wirwar van allerlei soorten toezichhouders die namens het lokale bestuur de politiefunctie verzorgden. Denk daarbij aan de schutterijen en burgerwachten die ooit (een deel van) de lokale politietaak op zich namen. Voor het in de kiem smoren van kleine ongeregeldheden beschikte de stad over een bonte verzameling hulpkrachten zoals toren- en poortwachters, wijk- en marktmeesters. Zij hielden toezicht, sloegen zo nodig alarm en verleenden hulp.

Hoe het ook zij: in sommige opzichten lijken (en zijn) handhavers en politie bloedverwanten van elkaar en hebben zij sterk op elkaar lijkende beroepen. Op weer andere punten – zo zullen we in deze studie in de komende hoofdstukken uitleggen – hebben de handhavers eigenstandige (bestuursrechtelijke) taken en lijken zij eerder verre verwanten van de politie. Van Steden spreekt in zijn Amsterdamse onderzoek letterlijk van de handhavers als ‘het kleine neefje’ of ‘het kleine nichtje’ van de politie. De gemeentelijke handhavers zouden een ‘eeuwige junior’ zijn. Opnieuw biedt de voorliggende studie aanleiding om precies dat beeld in de komende hoofdstukken wat meer in te kleuren en te nuanceren. In tegenstelling tot Van Steden deden wij onderzoek in voor Nederlandse begrippen middelgrote en kleine(re) gemeenten en wij veronderstelden (zie ook de behandeling van de onderzoeksvraag in het volgende hoofdstuk) dat wij mogelijk andere patronen zouden aantreffen dan in de grote stad, waar vaak als eerste met grote diensten met – onbevoegde – stadswachten werd gewerkt, die vaak met elkaar gemeen hadden dat zij ooit vanuit een situatie van werkloosheid en een bijstandsuitkering gesubsidieerde arbeid gingen verrichten. Om toch ook zicht te hebben op een aantal grote(re) gemeenten is deze studie uitgevoerd parallel aan een onderzoek in een aantal grote gemeenten door Jan Terpstra en Bas van Stokkom van de Radboud Universiteit te Nijmegen.

Volgens bestuurskundige literatuur gaat beleid altijd uit van een (vaak impliciete) theorie: uitgangspunten over doelen en middelen, alsmede de oorzaken en gevolgen van het aan te pakken maatschappelijk probleem (Van Heffen, 1993). In dit onderzoek is het vertrekpunt dat ook gemeentelijk blauw – met mogelijk lokale verschillen en eigenaardigheden – is gebaseerd op een al dan niet expliciete beleidstheorie. Terpstra ziet het werk van de nieuwe toezichhouders niet alleen als een vorm van politiewerk, of op zijn minst daaraan sterk verwant. Hij benadrukt in zijn boek *Het veiligheidscomplex* (2006) dat de beleidstheorie voor

deze beroepsgroep ook sterk leunt op *reassurance policing*, oftewel politiewerk dat is gericht op geruststelling van het publiek. De nieuwe toezichthouders zouden met hun aanwezigheid en de gerichtheid op de kleine ergernissen dienen bij te dragen aan een vergroot veiligheidsgevoel. Uit de observatiestudies door Van Steden en Bron (2012) en door Terpstra zelf (2012) blijkt desalniettemin dat de Boa's in de openbare ruimte meer doen dan alleen geruststellen. Zij houden zich bepaald niet uitsluitend bezig met alleen maar het onveiligheidsgevoel, maar richten zich wel degelijk op de objectieve onveiligheid met handhaven en toezicht. Ook in de beleidsdoelen van de zes onderzochte gemeenten in voorliggende studie ligt de nadruk niet of veel minder op geruststelling. In deze studie gaan we na welke uitgangspunten er in de onderzochte gemeenten aan de basis liggen van de gemeentelijke toezichthouders en hoe die zich verhouden tot de dagelijkse praktijk van de gemeentelijke handhavers. Daarmee komen we op het landelijke Boa-beleid en de juridische basis waarop de gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte handelen.

### 1.3 Juridisch kader en beleid

#### *Juridisch kader*

De buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) werd voor het eerst in het Wetboek van Strafvordering genoemd in 1994, bij de aanpassing van artikel 142, als gevolg van de gewijzigde Politiewet van 1993. Dit artikel 142 Sv maakte het mogelijk om ook andere beroepen dan politiepersoneel, dat een algemene opsporingsbevoegdheid bezit, aan te stellen voor het handhaven van de rechtsorde. De uitvoering en de handhaving van met name bijzondere wetgeving en verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen, werden middels dat wetsartikel opgedragen aan een scala publiekrechtelijke en een beperkt aantal privaatrechtelijke organisaties. Indien een organisatie moet beschikken over werknemers die bevoegd zijn tot het opsporen van strafbare feiten, kan de minister van Veiligheid en Justitie (voorheen de minister van Justitie) aan bepaalde werknemers van deze organisaties opsporingsbevoegdheid toekennen. Het gaat daarbij per definitie om ambtenaren met een beperkte, scherp afgebakende opsporingsbevoegdheid. In het verlengde van artikel 142 Sv werd het Boa-beleid nadien verder ingevuld met het Besluit Buitengewoon Opspo-

ringsambtenaar (BBO)<sup>6</sup> en een reeks elkaar opvolgende circulaire. In het besluit staan regels ter uitvoering van artikel 142, bijvoorbeeld voor de toetsing van de bekwaamheid en de titel van de opsporingsbevoegdheid. Er staan ook regels in over het zichtbaar dragen van het Boa-insigne (een zilverkleurig insigne dat een hand uitbeeldt die een scepter omvat met daarachter een schild) en ook worden er regels gesteld voor het toezicht op de Boa's.

De toezichthouder op de Boa's is het Openbaar Ministerie. Meer precies de hoofdofficieren van justitie van de Arrondissementsparketten, het Functioneel Parket en het Landelijk Parket. Artikel 38 van het BBO stelt dat de toezichthouder erop toeziet dat de Boa zijn taak bij de opsporing naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden alsmede de politiebevoegdheden op juiste wijze uitoefent. De toezichthouder ziet eveneens toe op een goede invulling van zijn adviestaak en de samenwerking met de politie. De politie is belast met het direct toezicht op Boa's. Het gaat hierbij om taken die losstaan van de ondersteunende en bijstandverlenende rol van de politie. De politie dient als directe toezichthouder voor de Boa's zorg te dragen voor een goede uitvoering van haar adviestaak en de afspraken ter borging en verbetering van de kwaliteit van de opsporing door de Boa's. In januari 2010 werd het BBO gewijzigd in verband met aanvullende bekwaamheidseisen en nieuwe afspraken over het toezicht. Het gewijzigd BBO geeft taken en bevoegdheden aan de directe toezichthouder. Denk onder andere aan het erop toezien dat de Boa's goed zijn geschoold en getraind, dat er een goed functionerende klachtenprocedure is en aan toezicht op het verstrekken dan wel gebruik van de toegekende geweldsmiddelen.

Uitgangspunt is steeds dat de Boa een specialist is en geen integrale handhaver zoals personen met een algehele opsporingsbevoegdheid. In hetzelfde jaar waarin artikel 142 Sv was aangepast, werden ook de melkertbanen ingevoerd door de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ad Melkert. Het betrof daarbij gesubsidieerde arbeid om personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt werkervaring te laten opdoen. In de grote steden, maar later ook daarbuiten, werden vanuit deze doelgroep onder andere toezichthouders zonder bevoegdheden aangesteld bij stadstoezichtorganisaties.

---

6 Besluit van 11 november 1994, 'houdende regels ter uitvoering van artikel 142, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering betreffende de bekwaamheid en betrouwbaarheid, beëdiging en instructie van, alsmede het toezicht op buitengewoon opsporingsambtenaren, het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt, de beëindiging van de opsporingsbevoegdheid en enige andere onderwerpen.'

Die organisaties hinkten echter op twee gedachten. Er waren twee maatschappelijke doelen te dienen: zij functioneerden als werkbedrijf om werklozen arbeidservaring te laten opdoen en zij zetten zich in voor de sociale veiligheid en dan met name ook het veiligheidsgevoel. Over deze extra oren en ogen, laat staan hun optreden en kennis van het straatwerk waren noch politiemensen, noch het publiek altijd goed te spreken. Dat werd direct al duidelijk in het onderzoek van Hauber e.a. (1994).

De gemeentelijke handhaving heeft een heuse vlucht genomen (Terpstra, 2010b). Van Steden en Bron (2012) noemen in hun onderzoek zes motieven die kunnen worden gezien als de hogere beleidsdoelen achter deze ontwikkeling. Daaruit blijkt direct dat de handhavers niet voornamelijk worden ingezet (zoals eerder de stadswachten) voor de geruststelling van burgers, door zich alleen op het onveiligheidsgevoel te richten. Naast geruststelling (1) noemen de onderzoekers de wens van gemeenten om lokaal overlast en verloedering aan te pakken (2), de wens om de informatiepositie van de gemeente te vergroten rond criminogene factoren in buurten en wijken (3), meer 'blauw op straat' (4), de terugtrekkende politie met het daaraan gekoppelde handhavingstekort op het overlastdomein (5) en veiligheid als een semantisch sleepnet (6). Tegenwoordig wordt meer dan ooit benadrukt dat voor het effectief aanpakken van onveiligheid ook actoren nodig zijn die niet in eerste instantie tot het veiligheidsdomein van politie en justitie horen. Ook partijen zoals de gemeenten (als regisseurs en uitvoerders, onder andere met de Boa's), jongerenwerk, het UWV, het onderwijs en de Belastingdienst worden meer en vaker betrokken bij veiligheidsbeleid.

### *Het landelijk Boa-beleid*

De uitgangspunten van het beleid rondom de Boa's staan in een circulaire die de afgelopen jaren af en toe werd aangepast aan de genoemde ontwikkelingen in de wereld van toezicht en handhaving. De meest recente circulaire bij de afronding van dit onderzoek is van 31 december 2012. Het meest opvallende was de wijziging van het BBO op 30 januari 2010 met de invoering van een domeinenlijst waarop limitatief en heel specifiek staat aangegeven voor welke wetten – soms zelfs afgebakend door expliciet de wetsartikelen te noemen –

een specifieke categorie buitengewoon opsporingsambtenaren opsporingsbevoegdheid heeft. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen zes domeinen:

- openbare ruimte (I);
- milieu, welzijn en infrastructuur (II);
- onderwijs (III) waaronder bijvoorbeeld leerplichtambtenaren;
- openbaar vervoer (IV), werk;
- inkomen en zorg (V) waaronder bijvoorbeeld sociale rechercheurs;
- generieke opsporing (VI), waaronder Boa's in dienst van bijvoorbeeld de politie en de Koninklijke Marechaussee.

In de domeinenlijst wordt ook aangegeven over welke politiebevoegdheden een bepaalde Boa beschikt, waaronder de bevoegdheid om geweld te mogen gebruiken en geweldsmiddelen te mogen dragen en gebruiken. Denk aan handboeien<sup>7</sup> en een wapenstok, maar ook – afhankelijk van het soort domein – een dienstvuurwapen, een hond of pepperspray. Hiermee wordt beredeneerd afgeweken van het uitgangspunt dat alleen de krijgsmacht en de politie namens de overheid beschikken over het geweldsmonopolie.<sup>8</sup> Dat het toekennen van geweldsmiddelen aan buitengewoon opsporingsambtenaren niet vanzelfsprekend is, blijkt uit het onderzoek van de Belgische onderzoekster Devroe (2012) die in haar dissertatie opmerkt dat het toekennen van geweldsmiddelen in haar land aan 'gemeenschapswachten' uiterst gevoelig ligt, juist vanwege het klassieke geweldsmonopolie van krijgsmacht en politie. In Nederland wordt desalniettemin vanuit de Wet wapens en munitie een restrictief beleid gehanteerd. Elke aanvraag tot het toekennen van geweldsmiddelen wordt afzonderlijk beoordeeld en er geldt een noodzaakcriterium. De Dienst Justis, een taakorganisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie, kent de bevoegdheden en eventuele geweldsmiddelen toe, als de Boa-werkgever de noodzaak hiervoor heeft aangetoond en de Boa bekwaam en betrouwbaar is. De noodzaak is er als het werk (bijvoorbeeld controleren of bekeuren) zonder opsporingsbevoegdheid niet mag worden gedaan en als de politie het werk niet kan doen of het niet wenselijk is dat de politie dat werk doet. Verder wordt gekeken naar de aard van de wetsartikelen waarvoor opsporingsbevoegdheid is verleend, de aard van de te

---

7 Handboeien zijn volgens de Wapenregeling politie en de Wet wapens en munitie (WWM) geen geweldsmiddel, maar worden in de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Boa's (RTGB) wel als geweldsmiddel beschouwd.

8 De Boa's hanteren overigens overall dezelfde geweldsinstructie (Ambtsinstructie) als de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren (van bijvoorbeeld de bijzondere opsporingsdiensten).



verwachten agressie, de eigen veiligheid van de Boa, en de frequentie en de aard van situaties in het verleden waarbij geweldsmiddelen wenselijk waren geweest. De Boa's die uiteindelijk een geweldsmiddel mogen gebruiken, worden daarvoor periodiek getoetst volgens de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Boa's (RTGB), de Boa-variant op de RTGP, de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie.

In oktober 2012 verscheen het document *Visie Boa in de openbare ruimte* waarin de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een standpunt inneemt omtrent Boa's en daar ook een aantal adviezen aan koppelt. Het visiedocument werd mede door burgemeesters opgesteld. Daarin wordt aangeraden om de gemeentelijke handhavers steeds onder het operationele toezicht van de politie te laten werken. Verder worden geweldsmiddelen afgeraden – alleen als er een aantoonbare noodzaak is, mogen handboeien worden gebruikt – en wordt het standpunt ingenomen dat gemeentelijke handhavers toch echt iets anders zijn dan politiemensen. De verschillen met de politie worden nadrukkelijk neergezet. In dit onderzoek werden zowel argumenten voor als tegen deze visie van de VNG gevonden, zoals we zullen uitwerken in de komende hoofdstukken.

Op 1 juli 2013 verscheen een Kamerbrief<sup>9</sup> van minister Opstelten over de Boa's, waarin het beeld van de lokale verschillen en complexiteit dat uit eerder onderzoek naar boven komt, wordt overgenomen. De minister wil ruimte voor lokaal maatwerk, maar zet desondanks in op een aantal gemeenschappelijk te nemen maatregelen. De minister geeft aan welke veranderingen hij graag wil aanbrengen. Het meest in het oog springend is een landelijk uniform voor Boa's, die nu immers per gemeente vaak een ander uniform dragen. De herkenbaarheid moet worden vergroot. Verder krijgen gemeenten toestemming om private Boa's in te zetten voor de gemeentelijke handhaving, maar die mogen dan niet beschikken over geweldsmiddelen. Verder moet er onder andere een betere informatie-uitwisseling komen met de politie en wil hij de samenwerking tussen de politie en de Boa's (ook het operationeel toezicht door de politie) verder vorm en inhoud geven. Opvallend is ook dat de minister het Integraal Veiligheidsplan van een gemeente ziet als vertrekpunt (voor de lokale driehoek) voor de feitelijke inzet van een combinatie van politie en gemeentelijke handhavers (p. 6).

---

9 Samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte, Kamerbrief 395639.

## Strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden

Juridische bevoegdheden van handhavers in de openbare ruimte zijn deels bestuursrechtelijk van aard, en vallen dus onder verantwoordelijkheid van de gemeente. De handhavers zijn bijvoorbeeld (soms allemaal, soms een enkeling) namens het college van burgemeester en wethouders, conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb), als toezichthouder aangesteld voor bepaalde bijzondere wetten.<sup>10</sup> Denk aan de Wet op de kansspelen, de Winkeltijdenwet, de Huisvestingswet, de Brandweerwet 1985 en de Tabakswet. Vanaf 1 januari 2013 houden zij bijvoorbeeld, zoals gezegd, toezicht op de Drank- en Horecawet. Een toezichthouder volgens het bestuursrecht mag eventueel onder begeleiding van de ‘sterke arm’ (politie) en met medeneming van de benodigde apparatuur elke plaats betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner (art. 5:15 Awb). Ook mag de toezichthouder inlichtingen vorderen (art. 5:16 Awb). Een handhaver mag in zijn rol als toezichthouder ook inzage vragen in zakelijke stukken en hiervan kopieën maken en als het kopiëren daar ter plaatse niet mogelijk is, mag hij ze korte tijd voor dat doel meenemen onder afgifte van een schriftelijk bewijs (art. 5:17 Awb). Iedereen is verplicht binnen de door hem gestelde redelijke termijn medewerking te verlenen aan de toezichthouder, tenzij een beroepsgeheim dit verhindert (art. 5:20 Awb). Een leidinggevende van de Boa’s in een van de onderzochte gemeenten zegt:

‘De taken die wij bestuursrechtelijk oppakken werden en worden niet door de politie gedaan, althans in onze gemeente niet of niet meer. Als ik het heb over de verschillen tussen ons en de politie, dan zeg ik steeds dat wij als team de leefbaarheidsfeiten handhaven en dat de politie zich bezighoudt met criminaliteitsbeheersing.’

De gemeentelijke handhavers hebben per saldo in hun werk vaak meer van doen met het bestuursrecht dan politiemensen, waardoor zij soms meer affiniteit daarmee hebben en meer kennis daarover bezitten. Mits politieambtenaren beschikken over een zogenaamd Aanwijzingsbesluit door het gemeentebestuur mogen zij echter ook optreden als toezichthouder op de naleving van bijzondere wetten. Als zij niet zijn ‘aangewezen’, dan kunnen er op straat situaties ont-

---

10 Niet te verwarren met de toezichthouder zonder bevoegdheden die op straat een oogje in het zeil houdt. Het gaat hier echt om de handhaver als toezichthouder volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

staan waarbij een gemeentelijke handhaver als toezichthouder volgens het bestuursrecht bepaalde terreinen of gebouwen mag betreden, terwijl politiemensen volgens het strafrecht en de strafvordering dat niet zonder meer mogen. Of de handhaver mag bepaalde stukken inzien waartoe politiemensen in diezelfde situatie strafvorderlijk niet bevoegd zijn. Ook mag de handhaver namens de gemeente een dwangsom opleggen voor het niet naleven van de regels. En die dwangsommen zijn vaak (veel) hoger dan een strafrechtelijke boete. Als bijvoorbeeld een hond niet gemuilkorfd op de openbare weg loopt en deze hond had wel gemuilkorfd moeten zijn, dan kan een politiemedewerker volgens het strafrecht een boete uitschrijven van 130 euro (in 2013). Met het opleggen van bestuursdwang zou het bedrag al snel uitkomen op ongeveer 1000 euro.

Hier moet ook vermeld worden dat sinds januari 2009 de mogelijkheid werd ingesteld om gemeenten een bestuurlijke boete of een bestuurlijke strafbeschikking overlast op te laten leggen (Flight e.a., 2012). Deze instrumenten maken het mogelijk dat gemeentelijke handhavers (Boa's) zonder het Openbaar Ministerie of een rechter een sanctie opleggen voor lichte overlastfeiten, zoals hondenpoep, verkeerd aangeboden huisvuil of jeugdoverlast. De bestuurlijke strafbeschikking overlast is in 2009 door de vier grootste gemeenten ingevoerd en in 2010 is het instrument gefaseerd per arrondissement ingevoerd in een groot aantal andere gemeenten. Geen enkele gemeente koos destijds voor de bestuurlijke boete overlast, omdat deze naar verwachting de gemeente te weinig zou opleveren en te veel zou kosten. Bij de bestuurlijke boete moet de gemeente immers zelf zorgen voor de afwikkeling van de zaak. Bij de bestuurlijke strafbeschikking overlast levert de gemeente het proces-verbaal aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en wordt er door het CJIB een acceptgiro verstuurd naar de verdachte. Als die verzet aantekent, beoordeelt het Openbaar Ministerie de zaak en kan de kantonrechter een uitspraak doen. Als de boete meteen wordt betaald, wordt de zaak inhoudelijk niet beoordeeld door het Openbaar Ministerie. Volgens Flight e.a. (2012) valt op dat er in het afgelopen decennium veel instrumenten zijn bedacht voor de handhaving van overlast, maar dat een heldere beleidstheorie over de beoogde werking veelal ontbreekt. De onderzoekers wijten dat aan 'politieke dadendrang'. De bestuurlijke boete wordt – kortom – nergens gebruikt. Een uitzondering is tegenwoordig wel de Drank- en Horecawet, daarin is het zelfs verplicht voor gemeenten om de bestuurlijke boete te gebruiken.

## Vernieuwd onderwijs

Het onderwijs aan de Boa's was onoverzichtelijk omdat het door verschillende instanties werd aangeboden. Er is bijvoorbeeld geen landelijke Boa-academie, naar analogie van de Politieacademie en de Amsterdamse Handhavingsacademie (Van Steden & Bron, 2012). Om de akte te halen was – simpel gezegd – het slagen voor een schriftelijke cursus voldoende. Na vijf jaar moest dan weer opnieuw examen worden gedaan om de bevoegdheid te behouden. Er werd weinig aandacht besteed aan praktijkvaardigheden, hoewel dat verschilde van werkgever tot werkgever. In de circulaire van 31 december 2012 wordt om die reden ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de (verdere) professionalisering en onderwijs aan de buitengewoon opsporingsambtenaren. Per 1 oktober 2012 is sprake van een systeem waarin wordt gestreefd naar een permanente bij- en herscholing, ter vervanging van een onderwijssysteem waarbij ambtenaren om de vijf jaar opnieuw hun Boa-akte dienden te halen. In de meest recente Boa-circulaire (van 31 december 2012) is deze wijziging opgenomen. Belangrijke veranderingen naast het modulair opgebouwde traject van permanente her- en bijscholing zijn onder andere de wijze van examinering (onder auspiciën van de Stichting Exameninstelling Toezicht en Handhaving, ExTH) en meer nadruk op gespreks- en benaderingstechnieken. Die technieken worden nu in de praktijk geëxamineerd.

### 1.4 De handhaver openbare ruimte als frontlijnwerker: theorie

Het werk van gemeentelijke handhavers vatten we op als frontlijnwerk. De theorie van het frontlijnwerk gebruiken we om het werk van deze uitvoerende ambtenaren te beschrijven en te duiden. Deze term is pas de laatste jaren, vooral met de studie van Hartman en Tops (2005), in zwang geraakt ter vervanging van (oudere, maar nog steeds gebruikte) aanduidingen als contactambtenaren, eerstelijns werkers en *street-level bureaucrats* (Moors & Bervoets, 2013). Het gaat in alle gevallen om uitvoerende functionarissen van wie het alledaagse werk zich kenmerkt door veelvuldig contact met burgers, een bepaalde mate van beleidsvrijheid, een beroeps cultuur die definieert hoe om te gaan met een bepaald type cliënten en een continue werkdruk, omdat er een welhaast onbegrensde vraag is naar de betreffende publieke dienst.

Een van de eerste Nederlandse studies naar frontlijnwerkers was de dissertatie *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, geschreven door de bestuurskundige Arthur Ringeling

in 1978. Voor die tijd hadden onderzoekers in Nederland nauwelijks aandacht voor het fenomeen. Ringelings onderzoek richtte zich op het probleem van de Indische spijtoptanten en de uitvoering van beleid door contactambtenaren (daarmee bedoelde hij ambtenaren die rechtstreeks in contact staan met het publiek en garant staan voor de micro-uitvoering van beleid). Spijtoptanten waren personen die na de onafhankelijkheid van Indonesië in eerste instantie kozen voor de nationaliteit van dat nieuwe land, maar daar later spijt van kregen en genoodzaakt waren hun verdere bestaan in Nederland op te bouwen. Ringeling nam waar dat beleid vorm krijgt als het wordt uitgevoerd. Ringeling leunde sterk op het werk van Kenneth Davis die begin jaren zeventig aangaf dat hij beleidsvrijheid vooral als een normatief probleem zag. In het bijzonder bij politiemensen zou volgens Davis sprake zijn van onnodige beleidsvrijheid. Ringeling zag beleidsvrijheid eveneens als een normatieve kwestie. De vrijheid van uitvoerende ambtenaren om hun eigen handelen te bepalen, zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot willekeur en niet-integer gedrag.

In de tweede helft van de jaren tachtig verscheen de bundel *Uitvoering van overheidsbeleid* (Korsten & Derksen, 1986). De bundel had als doel om een overzicht te bieden van diverse onderzoeken naar beleidsvrijheid die de jaren ervoor werden verricht. Meer onderzoekers waren zich intussen, vanuit verschillende sociaalwetenschappelijke disciplines, met het onderwerp en aanpalende vraagstukken gaan bezighouden, maar brachten hun bevindingen niet altijd bij elkaar. Ringeling droeg bij met een hoofdstuk waarin hij terugblikte op zijn promotieonderzoek en de ontwikkelingen nadien. Hij nam enkele verschuivingen waar, bijvoorbeeld van ‘onderzoek naar beleidsvrijheid’ naar ‘onderzoek gericht op (groepen) individuele uitvoerende ambtenaren’. Verder merkte hij op dat in de onderzoeken meer aandacht was gekomen voor beschrijving en analyse dan voor reflectie op uitsluitend normatieve aspecten van beleidsvrijheid. Uitvoerende ambtenaren dienden te beschikken over de nodige professionele ruimte – om de tegenwoordige terminologie maar te introduceren – om tegen een achtergrond van conflicterende doelstellingen in beleid en complexe wetgeving toch maatwerk te kunnen bieden aan de individuele burger. De auteurs in de bundel *Uitvoering van overheidsbeleid* verwezen dan ook in ruime mate naar de grondleggende studie die Michael Lipsky in 1980 publiceerde: *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Geïnspireerd door de Amerikaanse onderzoeken van Lipsky en van Prottas (1979), die met zijn concept van *people processing organizations* in vergelijkbare lijnen dacht, krijgt beleidsvrijheid een functie in de uitvoering: professionaliteit kan eigenlijk niet langer zonder.

Kenmerkend voor het onderzoek vanaf de tweede helft van de jaren tachtig in Nederland, is de oriëntatie op werkstijlen: stijlen van regeltoepassing en stijlen van uitvoering van het frontlijnwerk. Bekend zijn de onderzoeken naar bijstandverlening door Godfried Engbersen (1990) en Robert Knegt (1986). Zij verwezen allebei naar het werk van de Amerikaanse politicoloog Robert Kagan (1978). Die onderscheidde vier basisstijlen van regeltoepassing bij uitvoerende ambtenaren. Allereerst de *judicial mode*: de ambtenaar let op geldende regels én op de achterliggende (organisatie)doelstellingen. Zijn professie is zorgvuldige afweging. In de tweede plaats is er de stijl van *legalism*: de mechanische toepassing van regels, omdat er nu eenmaal regels zijn. Ten derde speelt er zoiets als de *unauthorized discretion*. Ambtenaren proberen hun doelen (zoals het aanhouden van een verdachte) te realiseren zonder al te zeer acht te slaan op de regels en protocollen. Politieonderzoeker Maurice Punch (1983) nam bijvoorbeeld waar dat deze stijl dominant was in het roemruchte Amsterdamse politiebureau Warmoesstraat eind jaren zeventig. De vierde stijl, *retreatism*, ten slotte gold als een restcategorie. Bij sommige ‘frontlijners’ was zowel de aandacht voor regels als voor de doeleinden ver te zoeken.

Voor wat de Nederlandse politie betreft, heeft met name Edward van der Torre (1999) zich laten inspireren door Kagans indeling en het daaropvolgende werk van de Britse onderzoeker Robert Reiner (1992). Van der Torre maakte een onderscheid tussen de pragmatici (*the professionals*, die zich nuchter tonen over de ambities van politiewerk), de ordeherstellers (*new centurions*, de op handhaving gerichte politieambtenaren), de pessimisten (*uniform carriers*, de politieambtenaren die de moed hebben verloren en niet meer geloven in het hogere maatschappelijke doel van politiewerk) en de hulpverleners (*the bobbies*, een werkstijl van politiemensen die nog altijd het nut zien van hun hulpverlenende en ondersteunende werk).

Waar voorheen de uitvoerders het probleem waren in de normatieve debatten over willekeur en niet-integer gedrag, daar zijn nu de chefs en de managers het probleem. Zij zouden, onder invloed van onder meer (de nazaten van) het *New Public Management* (Osbourne & Gabler, 1992), keer op keer proberen om de frontlijnwerkers strakker aan te sturen op resultaten. De echte frontlijnwerker meent echter dat zijn werk niet te vatten is in cijfers. Bestuurskundigen wezen al veel eerder op de perverse reacties op outputsturing (bijvoorbeeld Hasselbekke e.a., 1990). Denk aan de wijkagent die in een andere wijk bekeuringen uitschrijft om aan zijn aantal processen-verbaal te komen en tegelijkertijd niet zijn relatie met de eigen buurt op het spel wil zetten.

Vanuit het perspectief van burgers staat de professional niet langer op een voetstuk (Moors & Bervoets, 2013). Zijn of haar autoriteit en gezag zijn niet vanzelfsprekend (Van der Lans, 2008). Sterker, het lijkt erop dat het toegenomen geweld tegen professionals op straat, in het ziekenhuis en voor de klas deels toch ook te maken heeft met het tanende gezag. Professionals moeten zich verder transparant verantwoorden, zowel in de eigen organisatie als ten opzichte van burgers. Ook willen burgers gelijk worden behandeld, maar die gelijkheid wordt niet gewaarborgd door de discretionaire ruimte. De ene keer wordt zus gekozen en gehandeld, de andere keer zo; misschien omdat het goed is, maar burgers ervaren dat geregeld als ‘willekeur van de professional’. Tegelijkertijd staan de groeiende dominantie van het kostendenken (en de daaraan verbonden protocolering van het toepassen van interventies), de voortgaande specialisering (en de daaraan verbonden confrontatie van uiteenlopende professionele visies) en de spanning tussen toenemende verantwoordelijkheid enerzijds en de ontoereikende bevoegdheden en middelen anderzijds (‘moreel mandaat’) dikwijls juist haaks op de ruimte die professionals zelf zeggen nodig te hebben en hun afkeer van administratieve rompslomp en bureaucratie (Tonkens, 2008).

## 1.5 Relevantie onderzoek

Bij elke ‘nieuwe’ frontlijnwerker op het veiligheidsdomein is het interessant om te bekijken hoe diens werk als *street-level bureaucrat* zich verhoudt tot bestaande theorieën over frontlijnwerk. Dit wetenschappelijke argument zou op zich al een studie rechtvaardigen naar gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte. Maar deze studie heeft zeker ook een relevantie voor beleid en praktijk. Zoals aangegeven, is er nog geen uitgebreid empirisch (observatie)onderzoek naar gemeentelijke Boa’s in de openbare ruimte. Wel is er volop discussie over de bevoegdheden, de inzet en de meerwaarde van deze gemeentelijke handhavers. Onderzoek naar het landschap van bestuurlijke handhavers en het Boa-bestel verdient daarom aanvulling met empirisch onderzoek naar dagelijkse praktijken. Dit onderzoek zou dienen te helpen bij het harmoniseren van het beleid over de inzet van Boa’s en toezichthouders bij de gemeente. Voor het verzorgen van veiligheid en het tegengaan van gevoelens van onveiligheid zijn zichtbaar toezicht en handhaving op straat onontbeerlijk, zo meldde minister Opstelten de Tweede Kamer reeds enkele jaren geleden.<sup>11</sup> De minister streeft daarbij naar

---

11 Tweede Kamer, 2010-2011, 23 459, nr 7.

een (bestuurlijke) handhaving waarbij het optreden van al deze toezichthouders en handhavers van goed niveau is. Dat optreden meet hij onder meer af aan de bejegening van het publiek en (voor de handhavers) het schrijven van een goed proces-verbaal. Nauwkeurig en feitelijk zicht op de dagelijkse praktijk en de werkstijlen van bestuurlijke handhavers kan helpen bij een verdere professionalisering van deze nieuwe toezichthouders. Het onderzoek biedt omwille van deze professionalisering tevens casussen en dus handvatten voor onderwijs aan deze beroepsgroep.

## 1.6 Wat volgt

Hierna bakenen we eerst in het volgende hoofdstuk deze studie verder af door de onderzoeksvragen te formuleren en aan te geven hoe we die hebben onderzocht. Daarbij hoort vanzelfsprekend ook een motivatie van onze keuzen in het onderzoek en een verantwoording van de uiteindelijke gegevensverzameling. We geven onder meer aan hoe we onze zes gemeenten selecteerden. In hoofdstuk 3 gaan we per gemeente dieper in op het lokale handhavingsbeleid, de organisatie van de gemeentelijke handhaving in de openbare ruimte en het werkgebied van de ambtenaren. Uiteraard zijn we daarbij op zoek naar overeenkomsten en verschillen. Hoofdstuk 4 biedt zicht op het dagelijks werk van de gemeentelijke handhaver; we gaan mee op pad en gaan na welke bestanddelen en deeltaken het werk van de gemeentelijke handhavers heeft. Daarna volgen enkele verdiepende, thematisch afgebakende hoofdstukken: hoofdstuk 5 gaat over geweld en geweldsmiddelen, hoofdstuk 6 over aansturing en beleidsvrijheid en in hoofdstuk 7 gaan we nader in op enkele bestanddelen van de beroepscultuur. Denk daarbij aan de opleiding, de achtergrond van de handhavers en dominante groepsnormen. In hoofdstuk 8 gaan we dieper in op de samenwerking met de politie en in hoofdstuk 9 komen de lijnen bijeen in een slotbeschouwing en de conclusies: de beantwoording van de onderzoeksvragen.



# Vraagstelling, opzet onderzoek en verantwoording

## 2.1 Onderzoeksvragen

Deze studie is een observatieonderzoek naar frontlijnwerk: door intensief veldwerk op de werkvloer is geprobeerd licht te werpen op het dagelijks werk van een categorie beleidsuitvoerders op straatniveau: de gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte. Deze studie is daarom beperkt tot de Boa's in het domein I (zie §1.3). Daarbij zijn we geïnteresseerd in het dagelijks werk van deze frontlijnwerkers. We willen weten hoe zij vormgeven aan hun werk, welke verschillen we daarbij tegenkomen tussen handhavers, wat daarbij een rol speelt, en we zijn in het bijzonder ook geïnteresseerd in de manier waarop zij worden (aan)gestuurd. Verder willen we weten hoe zij zich verhouden tot de plaatselijke politie en kijken we naar de overeenkomsten en verschillen tussen ambitie en realisatie van het gemeentelijk handhavings- en veiligheidsbeleid in relatie tot het feitelijke werk van de gemeentelijke handhavers. Het betreft een 'klassiek' frontlijnonderzoek, omdat veel studies naar frontlijnwerk bestaan uit observatieonderzoek en etnografisch veldwerk.

We formuleren gezien de hierboven genoemde vertrekpunten, ook op basis van hoofdstuk 1, de volgende onderzoeksvragen.

- 1 Op welke manier geven bestuurlijke handhavers in de praktijk vorm aan de lokale gemeentelijke handhaving? Hoe ziet het dagelijks werk eruit? Hoe verlopen de contacten met burgers? Welke rol speelt de omgeving (bijvoorbeeld het type werkgebied) bij de feitelijke invulling van het dagelijks werk? In welke netwerken functioneren de bestuurlijke handhavers?
- 2 Welke profielen van handhavers kunnen op de werkvloer worden onderscheiden en welke gevolgen heeft dat voor het dagelijks werk?
- 3 Hoe en door wie vindt de aansturing plaats van de bestuurlijke handhavers? Wat is de beleidsvrijheid van de bestuurlijke handhavers, waardoor en door wie wordt deze bepaald?
- 4 Hoe is de samenwerking met de politie?
- 5 Hoe verhoudt de ontstane praktijk zich tot de oorspronkelijke beleidstheorie die wordt gehanteerd door de gemeente waarvoor de bestuurlijke handhavers werken?

## 2.2 Opzet en onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden werd kwalitatief veldwerk verricht in zes gemeenten: Apeldoorn, Capelle aan den IJssel, Deurne, Ede, Geldrop-Mierlo en Zeist. Het voordeel van onderzoek in meer dan één enkele gemeente is dat we met deze opzet ook op kwalitatieve wijze in kunnen gaan op verschillen en gemeenschappelijkheden tussen gemeenten. We gingen er bij aanvang van het onderzoek direct al van uit dat de gemeentelijke handhaving niet overal hetzelfde is georganiseerd (zie hoofdstuk 3). In elke gemeente maakten wij eerst nader kennis met het hoofd van de gemeentelijke handhavers. We gebruikten daarbij ook de formele introductiebrief van Politie & Wetenschap. We hadden bij sommige gemeenten (Zeist, Apeldoorn, Capelle aan den IJssel) het voordeel dat we reeds beschikten over enkele contacten op het stadhuis, waardoor we tamelijk snel een afspraak konden maken. De kennismaking werd gebruikt om het onderzoek toe te lichten en om direct ook in een interview informatie te verzamelen over de lokale situatie, de betreffende afdeling en de gemeentelijke handhavers. Daarna werden we vaak meteen voorgesteld aan een van de operationele chefs met wie we afspraken konden maken over observaties ('meelopen') en interviews. Wij hielden eerst met enkele handhavers een uitgebreid interview over het vakgebied, de achtergronden van de handhaver en de dilemma's tijdens het werk. Het interview hielden we om een beeld te krijgen van het dagelijks werk, maar zeker ook om 'het ijs wat te laten breken'. Daarna zou het gemakkelijker zijn om met de betreffende ambtenaren een dienst mee te lopen. Dat bleek inderdaad het geval. Hoewel de operationele chefs ons verzekerden dat we na het interview direct met de respondent een afspraak konden maken voor het meelopen, hebben we de keuze toch steeds overgelaten aan de respondent. Dat werd op prijs gesteld.

Op één persoon na vond niemand het een probleem om een dagje een veldwerker mee op pad te hebben. Daarbij speelde mogelijk een rol dat de handhavers tijdens de interviews al snel in de gaten kregen dat wij ons neutraal opstelden, niet meegingen in (voor)oordelen rond 'stadswachten' en Boa's en oprecht geïnteresseerd waren in het vakgebied en de ervaringen in het dagelijks werk. Alleen in Capelle aan den IJssel was een van de gesprekspartners aanvankelijk wat terughoudend na onze vraag of we eens een dienst mochten meelopen. De vrouw bleek nog wat onzeker over haar kunnen, omdat ze nog niet heel lang als handhaver werkte. Toen wij aangaven dat wij juist ook geïnteresseerd waren in de ervaringen van nieuwe mensen in het

vakgebied ('want die hebben een frisse kijk en zien mogelijk nog meer dan de oudgedienden'), veranderde haar houding. Ze werkte graag mee en tijdens de observaties bleek uit niets dat zij nog niet zo heel lang handhaver was. Sterker nog, zij hielp een nieuwe collega bij zijn eerste werkdag en stond deze met raad en daad bij. In de periode maart 2012 tot en met februari 2013 interviewden wij in totaal achttien handhavers, verspreid over Apeldoorn (vier), Geldrop-Mierlo (twee) en steeds drie handhavers in Ede, Deurne, Zeist en Capelle aan den IJssel. Met al deze handhavers werd, zoals aangegeven, in dezelfde periode ook steeds een dienst meegelopen. Dat waren zowel dagdiensten, avonddiensten als ochtenddiensten. Zoals we nog zullen zien, werden, behalve in Ede, nergens – althans niet op structurele basis – nachtdiensten gepland. De ratio achter de observaties is dat op basis van uitsluitend interviews een onvoldoende beeld ontstaat van het dagelijks werk. Beter is het om daadwerkelijk een dienst mee te lopen en mee te maken wat een handhaver tijdens een dienst op straat en achter het bureau meemaakt.

Tijdens het meelopen werd niet alleen geobserveerd (zie volgende paragraaf), maar geheel conform een klassiek observatieonderzoek werden er veel (vraag)gesprekken gevoerd met de bewuste handhaver, en zeker ook met de chefs, collega's, burgers, jeugdgroepen en ondernemers die we tijdens de dienst ontmoetten. Daarmee kwam derhalve ook de werkomgeving van de gemeentelijke handhavers in beeld. Na de observaties werd enkele weken nadien teruggeblikt in een evaluerend interview. Vaak vond dat interview weer plaats op locatie, maar af en toe ook per telefoon. Doel van het terugblikken was doorvragen op eventuele onduidelijkheden ('restvragen') die de observaties met zich meebrachten, toetsen van het uit de observaties ontstane beeld en samen terugblikken en doorvragen rond gebeurtenissen tijdens de observatie. Kort daarna werd per gemeente nog een groepsinterview gehouden met zo veel mogelijk handhavers om juist ook met handhavers die niet eerder bij de interviews en het meelopen betrokken waren, terug te kijken op de bevindingen en te zien waar we mogelijk ons beeld dienden bij te stellen.

Helemaal aan het einde van het veldwerk in een gemeente vroegen we een gesprek aan met de burgemeester. We interviewden de burgemeester – vaak bijgestaan door zijn hoofd handhaving en eventueel het hoofd Openbare Orde en Veiligheid – over de rol van de gemeentelijke handhavers in het lokale veiligheidsbeleid. Daarbij gingen we nadrukkelijk ook in op de verhoudingen op strategisch en operationeel niveau met de politie (per 1 januari 2013 de Nationale Politie) en op het al dan niet kunnen beschikken over geweldsmiddelen door Boa's. Ook peilden we de mening van de burgemeester over het landelijke

beleid (inclusief de *Visie BOA in de openbare ruimte* van de VNG van eind 2012). Bovendien toetsten we onze bevindingen bij de burgemeester<sup>12</sup> en gingen we na hoe bestuur en politiek in de betreffende gemeente dachten over de rol van handhavers in het veiligheidsbeleid. Het beleid reconstrueerden we op basis van een documentenanalyse. We bestudeerden de meest recente beleidsdocumenten over veiligheid en handhaving en we probeerden aan de hand van documenten, krantenberichten en rapportages na te gaan hoe de afdeling was ontstaan, hoe de afdeling was ingericht en welke plaats de gemeentelijke handhavers hadden in het gemeentelijk apparaat.

## 2.3 Verantwoording

In het onderzoek werd een aantal keuzen gemaakt. Hierna wordt allereerst aangegeven hoe en met welke reden wij de gemeenten en respondenten hebben geselecteerd. Maar we geven ook aan hoe de onderzoeksvragen zijn onderzocht.

### 2.3.1 Selectie geïnterviewden en casusgemeenten

Bij de selectie van de gemeenten hielden we rekening met het inwonertal; we wilden naast twee zogeheten honderdplus gemeenten met meer dan honderd-duizend inwoners (Apeldoorn en Ede) juist ook enkele middelgrote (Capelle aan den IJssel en Zeist) en kleine gemeenten (Deurne en Geldrop-Mierlo). Heel bewust lieten we de G4 buiten beschouwing, omdat tegelijkertijd met ons onderzoek een flankerend onderzoek voor Politie & Wetenschap zou worden uitgevoerd in de G4 en andere grote steden (Van Stokkom e.a., te verschijnen). We wilden nadrukkelijk ook gemeenten in het onderzoek betrekken die net als Zeist, Geldrop-Mierlo en Capelle aan den IJssel onder de rook van een grote stad of net als Deurne juist op het platteland (mogelijk) de gevolgen zouden ervaren van een veranderde, zich centraliserende en volgens sommigen terugtrekkende politie. Met een variëteit aan inwonertal hoopten we ook zicht te krijgen op een diversiteit in de organisatie van de lokale handhaving. We gaan daar in het volgende hoofdstuk dieper op in, maar hier kunnen we alvast

---

12 De burgemeesters van de zes onderzoeksgemeenten zijn toevallig alle zes van het CDA. Daarmee was bij de selectie van de gemeenten beslist geen rekening gehouden.

opmerken dat waar in de twee grote provinciesteden sprake was van betrekkelijk grote handhavingsafdelingen, we een stuk kleinere afdelingen aantreffen in de middelgrote gemeenten. In Geldrop-Mierlo zijn zelfs maar drie handhavers in dienst, waarvoor zelfs één vacature bestond tijdens het veldwerk. Interessant was ook dat in Deurne door de gemeente op uurbasis handhavers werden ingekocht bij de bovenlokaal werkende Stichting Stadswacht Helmond, die gevestigd is in de grotere buurgemeente Helmond.

In het veldwerk wilden we zes gemeenten benaderen om, zoals gezegd, enige variatie in gemeentegrootte, organisatie en werkgebied (stedelijk, landelijk of ertussenin) te realiseren. Alle uiteindelijk in het onderzoek betrokken gemeenten verleenden graag hun medewerking. Wel werd overal de begrijpelijke vraag gesteld hoeveel tijd en energie de gemeenten kwijt zouden zijn aan medewerking. Vooral in de middelgrote en kleine gemeenten speelde die vraag wat meer vanwege de beperkte capaciteit. Precies om die reden weigerden vier gemeenten – eerder – medewerking aan het onderzoek. Soms ook omdat zij – desgevraagd – aangaven nog niet heel zeker te zijn van de wijze waarop zij hun gemeentelijke handhaving hadden ingericht. We bespeurden derhalve af en toe wat onzekerheid. De zes gemeenten in het onderzoek zijn daarom ook deels het resultaat van zelfselectie: de gemeenten waren trots op hun gemeentelijke handhavers en hadden volgens eigen zeggen weinig geheimen. Doorzetten van het veldwerk bij de weigerachtige gemeenten zou geen juiste beslissing zijn geweest. Het had wellicht een nog wat gevarieerder beeld opgeleverd van de gemeentelijke handhaving, maar met een beperkt draagvlak is het moeilijk onderzoek doen. Jammer is wel dat een van de aanvankelijk geselecteerde gemeenten nog lang twijfelde. We gingen er op gesprek en werden aanvankelijk enthousiast onthaald. Toen wij eenmaal wilden beginnen met het veldwerk werd ons eerst gevraagd om het veldwerk op te schuiven naar het tweede halfjaar van 2012. Na verloop van tijd werden echter mails en telefoontjes niet meer beantwoord. Hoewel wij dat nooit expliciet hebben mogen vernemen, was ons duidelijk dat het onderzoek bij nader inzien niet gewenst was. We maakten dat ook op uit eerdere opmerkingen in het kennismakingsgesprek en in de mails over problemen met personeelsleden (over loon en arbeidsvoorwaarden) en de grote personele krapte.

De selectie van de handhavers voor de interviews en observaties lieten wij grotendeels over aan de contactpersonen (de afdelingshoofden). Ook daar gold dat we methodisch gezien wellicht zelf de handhavers hadden moeten selecteren, maar voor het welslagen van onderzoek is toch ook een zeker enthousiasme en draagvlak op de werkvloer nodig. Dit probleem werd opgevangen door

aan het einde van het veldwerk ook de andere handhavers te betrekken in een groepsinterview. Daarbij hebben we er als gespreksleiders steeds nadrukkelijk op gelet dat iedere deelnemer goed aan het woord kwam. In de praktijk liepen we mee met handhavers die ons steeds enthousiast hun werkgebied hebben laten zien. Ook bij hun collega's die we gaandeweg tijdens de observaties toch ook ontmoetten op de werkvloer, merkten we niets – althans niet openlijk – van weerstand of terughoudendheid. We hadden overigens niet het idee dat de in eerste instantie geselecteerde handhavers 'mooi weer speelden' of niet het hele verhaal vertelden. Daar waren we zelf uiteraard ook bij. De veldwerkers vroegen steeds door en waren op zoek naar een evenwichtig beeld van het dagelijks werk. Daarbij hoorden ook klachten over materieel, huisvesting en de (aan)sturing. Desgevraagd gaven handhavers in de (groeps)interviews aan dat zij wel het belang inzagen van een onderzoek dat licht werpt op hun vakgebied. Er zijn immers, zo gaven zij aan, veel misverstanden over de gemeentelijke handhavers. Gevraagd naar een voorbeeld kwamen bijna alle handhavers met hun zorgen over een slecht imago en dat veel politiemensen en burgers hen nog zagen als 'stadswacht' zonder bevoegdheden.

### 2.3.2 Interviews, observaties en evaluaties

De veldwerkers kregen een uitgebreide instructie en beschikten over een protocol voor de uitvoering van de observaties.<sup>13</sup> Dat protocol was afgeleid van de gehanteerde onderzoeksvragen en leidend voor de structuur van elk observatieverslag. Er werd bijvoorbeeld gelet op dagelijkse werkrouines, contacten met collega's en met het publiek, bekeuren en administratieve werkzaamheden. Veldwerkers werd ook gevraagd om in te schatten welke gevolgen hun aanwezigheid had voor het optreden van de Boa, zijn collega's en de contacten met collega's en burgers.

Van zowel de interviews als de observaties werd direct een verslag gemaakt. De interviews duurden ongeveer anderhalf à twee uur en werden steeds opgenomen met een memorecorder, om zo min mogelijk informatie te verliezen en ook goed te kunnen citeren. In deze rapportage worden immers geregeld interviewfragmenten gebruikt. Tijdens de observaties werden aantekeningen

---

13 Naast de hoofdonderzoeker dr. E. Bervoets die het veldwerk coördineerde, werden observaties uitgevoerd door Msc J. Bik en M. de Groot van onderzoeksbureau Lokale Zaken.

gemaakt op papier of in de iPhone, die dan zo snel mogelijk na de dienst werden uitgewerkt in een observatieverslag. Ook van de evaluatiegesprekken zijn (korte) verslagen gemaakt. We hebben zowel dagdiensten als avonddiensten als ochtenddiensten meegelopen. Er werden, zoals gezegd, alleen in Ede nachtdiensten gedraaid. Overal gingen we te voet, per fiets, in de auto of soms zelfs per scooter mee op pad. In Apeldoorn werd een elektrische scooter gebruikt tijdens de horecadienst die daar werd meegelopen tijdens de laatste wedstrijd (voor uitschakeling) van het Nederlands elftal tijdens het EK in Oekraïne. In de stad waren enkele (kleine) *public viewing zones*. Die avond vonden overigens geen ongeregelde plaatsen plaats. In Ede werd op een mooie zomerdag op de mountainbike meegereden met een jeugd-Boa en een wijk-Boa. Als jeugdgroepen vroegen wat onze rol was, gaven we steeds (na overleg met de handhavers) aan dat we gewoon eens wilden zien wat een jeugd-Boa nu doet of we graptten dat we stagiair waren. Af en toe werden we gezien als handhaver ‘in burger’ en burgers vroegen ons om informatie over bijvoorbeeld parkeren of een identiteitskaart. We gaven dan direct aan dat we geen handhavers waren.

Zoals we elders in dit boek aangeven, waren de diensten niet altijd even spannend. Soms werd een hele poos rondgereden of rondgewandeld, waardoor de veldwerkers weliswaar in de gelegenheid waren om ‘hun’ handhaver goed te ondervragen, maar uiteindelijk leverde de observatie dan vanwege het uitblijven van gebeurtenissen en incidenten minder observatiemateriaal op dan we tevoren hadden gehoopt.

### 2.3.3 Groepsinterviews met handhavers

De groepsinterviews werden zo gepland dat ook handhavers konden deelnemen die we niet eerder (nadrukkelijk) in het interview hadden betrokken. In Ede en Apeldoorn leverde dat grote bijeenkomsten op met zowat de hele afdeling Elders waren het bijeenkomsten met een selecte groep handhavers of – in een van de gemeenten – werd het verzoek niet begrepen. Daar zaten keurig netjes twee van de drie handhavers met wie we eerder hadden meegelopen op ons te wachten en werd er in de haast nog een collega bijgeroepen die zich even kon vrijmaken. Na overleg besloten we om het groepsinterview gewoon met deze drie door te zetten.

Het groepsinterview gebeurde aan de hand van een Powerpoint met tussentijdse bevindingen en zaken waarover wij nog nadere informatie wilden of waarover we zelfs nog niet zeker waren. De bijeenkomsten bleken zowel een eer-

ste (pril) moment van terugkoppeling aan de deelnemers als een toetsing van de tussentijdse resultaten. De groepsinterviews duurden steeds ongeveer twee uur; in de gemeente waar uiteindelijk maar drie handhavers beschikbaar waren, duurde het ongeveer anderhalf uur. Af en toe zaten er ook afdelingshoofden en operationele chefs bij de groepsinterviews. Dat werkte veelal goed, maar een enkele keer kregen we de indruk dat zij de interviews domineerden en vaak aan het woord waren, waardoor andere, meer bedeesde handhavers niet aan het woord kwamen. De gespreksleider-interviewer zorgde er dan vaak wel voor dat iedereen minimaal een keer aan het woord was geweest. Naast de gespreksleider-interviewer was er ook steeds een onderzoeker (een van de andere veldwerkers) aanwezig die direct op de laptop een verslag maakte van de bijeenkomst.

#### 2.3.4 Aanvullende methoden

##### *Groepsinterviews met politiemensen*

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet was niet voorzien in interviews met politiemensen. In eerste aanleg was het onderzoek dan ook bedoeld als observatieonderzoek naar gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte. Gaandeweg het onderzoek stuitte we echter op waarnemingen en uitspraken van gemeenten en gemeentelijke handhavers die vroegen om wederhoor door de politie. Denk aan de door handhavers soms als neerbuigend ervaren houding van sommige politiemensen op straat jegens gemeentelijke handhavers. Het opnemen van politiemensen in de begeleidingscommissie was voor dit wederhoor te beperkt en het organiseren van aparte sessies met de politiemensen in onze zes gemeenten bleek gezien de beperkte omvang van deze studie niet realiseerbaar. Derhalve maakten we gebruik van efficiënte alternatieven. We kozen ervoor om tijdens politieonderwijs dat we gaven<sup>14</sup> ruimte in te richten voor een groepsinterview met politiemensen over Boa's.<sup>15</sup> Nadeel was dat deze politiemensen (op een enkele uitzondering na) niet in de gebieden werkten die we in onderzoek hadden, maar hierdoor hadden ze wel een voldoende afstandelijke blik. Deze

---

14 Dr. E. Bervoets geeft met enige frequentie onderwijs aan de Politieacademie.

15 Het benutten van politieonderwijs voor de dataverzameling van politieonderzoek geschiedde eerder voor een studie over lokale politiechefs ten behoeve van Politie & Wetenschap door Van der Torre (2007). In ons onderzoek naar handhavers was sprake van een semigestructureerde aanpak aan de hand van een Powerpoint met tussentijdse bevindingen en vragen en verslaglegging.



interviewsessies hadden vrijwel dezelfde vorm als de groepsinterviews met de handhavers. Uitgangspunt was dezelfde Powerpoint met tussentijdse bevindingen en stellingen. Omdat het slechts een onderdeel betrof van een college, werd maximaal een uur ingeruimd voor deze groepsinterviews. We verzamelden de reacties van de aanwezige deelnemers en maakten er direct daarna op hoofdlijnen een geanonimiseerd verslag van. In totaal werden vier groepsinterviews (twee klassen van de Operationeel Leidinggevende Leergang OLL en twee politieklassen met studenten niveau 5) in Apeldoorn afgenomen. Onder de deelnemers bevonden zich toevalligerwijze ook drie politiemensen die (ook) werkten in Ede, Zeist en Apeldoorn. In totaal werden zo 67 politiemensen bereikt.

### *Een actieve discussie onder politiemensen en gemeenteambtenaren op LinkedIn*

We gebruikten in januari 2013 sociale media (het netwerk LinkedIn) om aan het veld de vraag te stellen of de gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte nu wel of niet de nieuwe gemeentepolitie zijn en waarom dan wel of juist niet. We legden deze vraag voor aan de LinkedIn discussiegroepen van de Politieacademie en die van het vaktijdschrift *Binnenlands Bestuur*. Daarmee konden we onze bevindingen toetsen en ook heel snel en efficiënt het principe van hoor en wederhoor toepassen. Op deze manier konden we bijvoorbeeld politiemensen uit het hele land laten reflecteren op het fenomeen gemeentelijke handhaving in de openbare ruimte. Op de discussiegroepen van *Binnenlands Bestuur* (maar ook op die van de Politieacademie) reageerden niet alleen politiemensen. Onder de deelnemers bevonden zich ook beleidsambtenaren, gemeentelijke handhavers en hun chefs, sociaal rechers (waaronder oud-politiemensen in gemeentelijke dienst) en anderen (bijvoorbeeld consultants). In het debat werden veel argumenten uitgewisseld, zowel voor als tegen het huidige gemeentelijke Boa-bestel. De gegevens zijn (vanzelfsprekend geanonimiseerd) gebruikt voor dit boek, met name voor hoofdstuk 8, waarin de relatie tussen politie en handhavers wordt belicht. Het nadeel van deze aanvullende methode ten opzichte van de groepsinterviews was de beperkte interactiviteit. Tijdens een gesprek kunnen uiteraard direct vervolgvragen worden gesteld en kan de discussie ook direct worden bijgesteld met doorvragen. Tussen het stellen van vervolgvragen en doorvragen zit bij een discussie op internet uiteraard wat meer tijd. Er wordt uiteraard wat meer ‘tussen de bedrijven door’ gediscussieerd in plaats van een uur lang geconcentreerd in dezelfde ruimte met de mogelijkheid direct op elkaar te reageren.



## Zes gemeenten: beleid, organisatie en werkgebied handhavers

### 3.1 Inleiding: kleine en middelgrote gemeenten

In het onderzoek kozen we bewust niet voor de G4. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is de gedachte daarachter dat er nog nauwelijks empirisch onderzoek is naar het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in de middelgrote en kleine(re) gemeenten. Verder streefden we toch ook naar het opnemen van een aantal variaties voor wat betreft schaalgrootte, organisatie en de al dan niet aan gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte verstrekte geweldsmiddelen. We bieden hierna een profiel van onze zes gemeenten in het onderzoek.

### 3.2 Apeldoorn: centrumgemeente met ongrijpbare fenomenen

Apeldoorn is een Gelderse stad op de Veluwe met 157.223 inwoners in 2012 en daarmee de grootste gemeente in ons onderzoek. Apeldoorn is bekend vanwege het feit dat het de Politieacademie herbergt binnen zijn gemeentegrenzen. Verder zijn ook paleis Het Loo, enkele recreatieparken en de bossen aantrekkelijk voor bezoekers van ver buiten de stad. Jaarlijks is er een aantal terugkerende evenementen. De stad kwam in 2009 landelijk in het nieuws tijdens het bezoek van koningin Beatrix en haar familie op Koninginnedag. De 38-jarige Karst Tates rijdt met zijn Suzuki Swift hard in op de menigte, met het kennelijke doel om een bus met de koninklijke familie te raken. Hij komt tot stilstand na een botsing met monument De Naald, nabij Het Loo, onderweg een spoor van doden en gewonden achterlatend.

De gemeente heeft een regiofunctie, ook op het terrein van horeca. Met name het Caterplein kan op een uitgaansavond erg druk zijn. De gemeente beschikt sinds 2007 over een team Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte, ofwel team THOR. Het team bestaat deels uit de voormalige onbevoegde stadswachten van Stichting Stadswacht, die werden opgenomen in de gemeentelijke organisatie die onder meer ook milieuwetgevingspecialisten, hondencontroleurs, parkeerwachten en marktmeesters herbergt. In 2009 kwamen de parkeer-

wachten van de politie bij het team. In totaal werken er tijdens het onderzoek dertig handhavers bij de THOR. De handhavers zijn bijna allemaal buitengewoon opsporingsambtenaar en worden niet graag – wat het publiek of politiemensen soms nog doen – als onbevoegde stadswachten gezien. Enkele medewerkers zijn desondanks onbevoegd toezichthouder en beschikken niet over opsporingsbevoegdheid. Het team is een nieuwe eenheid en geen (directe) opvolger van de voormalige Stichting Stadswacht.

Hoewel de veiligheid in Apeldoorn zich op het eerste gezicht veel minder vertaalt naar een straatproblematiek, zoals we die verderop zullen zien in bijvoorbeeld Capelle aan den IJssel en Ede met enkele beeldbepalende jeugdgroepen, heeft deze Gelderse stad toch ook zo haar problematiek. In gesprekken merken de handhavers op dat er binnen de gemeentegrenzen enkele prominente leden van landelijk bekende motorbendes vertoeven, er is in een deel van de horeca een – deels Turks – crimineel circuit waarin geld wordt witgewassen, illegaal gokken tot de norm hoort en mensenhandel plaatsheeft. Dat beeld kan ook worden gestaafd door krantenberichten.<sup>16</sup> Ook bereikten ons berichten over – met name tijdens de diensten, want dan laten de handhavers hun wijk zien en vertellen zij er verhalen bij – incidenten met illegale prostitutie. Deze zaken bepalen zeker niet het beeld van Apeldoorn, omdat zij zich vaak ook buiten het zicht van de gemiddelde burger voordoen. De gemeente probeert samen met justitie en politie de lokale criminele markt in te dammen. Onder andere met integrale vergunningencontroles en Bibob-onderzoeken. In het ‘Integraal Veiligheidsplan 2011-2014’ van de gemeente worden jeugdoverlast, prostitutie en loverboys, uitgaansgeweld, (woning)overvallen en de veiligheid van buurten en wijken (waaronder het stadscentrum) als speerpunten benoemd.

De handhavers van de THOR hebben een duidelijk herkenbaar uniform dat volgens sommigen wat weg heeft van een politie-uniform, maar volgens anderen juist lijkt op het uniform van de brandweer. Dat zou dan te maken hebben met het rood-gouden wapen van de stad Apeldoorn dat op de epauletten en op de mouw wordt gedragen. De THOR is ondergebracht in het gebouw van de GGD, op ongeveer tien minuten lopen van het stadhuis en het stadscentrum. Het team beschikt over fietsen, elektrische scooters en auto’s om zich door de stad te verplaatsen. De mond is het voornaamste gewelddmiddel van de THOR.

---

16 ‘Advocaten willen uitgebreider onderzoek in coffeeshop-zaak’, *de Stentor*, 31 januari 2013; ‘Het spoor leidt weer naar Jan Bik’, *Het Parool*, 31 januari 2013; ‘Openbaar Ministerie vervolgt Apeldoorners voor mensenhandel in de vorm van uitbuiting’, *de Stentor*, 15 december 2012.

Volgens de leiding en ook de burgemeester is er beslist geen behoefte aan handboeien of wapenstok. De handhavers hebben allen een portofoon op zak waarmee zij (althans tijdens het onderzoek) verbinding hebben met C2000 en dus met de regionale meldkamer. De burgemeester benadrukt de eigenheid van het vakgebied van de Boa's en houdt beslist niet van de term 'nieuwe gemeentepolitie'. Dat doet volgens hem geen recht aan de taken van deze gemeentelijke handhavers.

### 3.3 Capelle aan den IJssel: randgemeenteproblematiek

Capelle aan den IJssel heeft 66.122 inwoners op 1 januari 2012 en is een randgemeente van Rotterdam. Op straat is niet altijd duidelijk waar de gemeentegrenzen lopen, want de stad is vastgegroeid aan haar grotere buurman. Net als Diemen bij Amsterdam, herbergt Capelle deels ook bewoners die de grote stad verlieten vanwege de (ervaren) onveiligheid. Wellicht om die reden heeft de lokale partij Leefbaar Capelle – met een fortuynistische grondslag die zich onder meer vertaalt in de behoefte aan een 'harde' aanpak van onveiligheid – een stevig electoraat. Drie van de zes wethouders zijn afkomstig uit deze lokale partij. Het is volgens de bewoners en raadsleden zeker niet de bedoeling dat zich ook in Capelle aan den IJssel precies de problematiek gaat ontwikkelen waarvoor de stedelijke vluchtelingen ooit Rotterdam verlieten. Het zou in elk geval verklaren waarom vanuit een deel van de gemeenteraad zo sterk wordt aangedrongen op een eigen 'gemeentepolitie'. Bovendien haalden twee gemeentelijke handhavers in 2010 het nieuws, omdat zij voortaan als 'dierenpolitie' door het leven zouden gaan. Daarmee werd uitdrukking gegeven aan een wens van de op dat moment als gedoogpartij opererende PVV van Geert Wilders. Hoewel de leefbaren en de PVV-aanhang op punten van mening verschillen, is er wel degelijk ook een ervaren verwantschap. Een andere van oudsher bekende groep bewoners in Capelle aan den IJssel is van Molukse origine. Bekend is dat sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw in deze Rotterdamse randgemeente onderdak wordt geboden aan de Molukse regering in ballingschap van de Republiek Maluku Selatan (RMS). De ordeconflicten tussen politie en Molukse bewoners, met name de jeugd, over bijvoorbeeld de huurverhogingen in de Molukse wijk lijken echter al te horen bij het verdwenen verleden van Capelle aan den IJssel (o.a. Cachet, 1990). Capelle kent ook een aantal sociaal wat kwetsbaarder wijken als de Hovenbuurt, deels ook met een Antilliaanse gemeenschap en Roma-families. Sinds enige tijd beschikt de gemeente over eigen 'stadsmariniers'. Dat zijn gemeenteamttenaren

die direct rapporteren aan de burgemeester en volgens de lokale politiek een einde zouden moeten maken aan de ‘stroperigheid’ van de gemeente; zij zouden snel tot actie moeten kunnen overgaan waar de veiligheid in het geding is. Zij hebben een (beperkt) eigen budget en zijn speciaal gericht op het oplossen van de onveiligheid en sociale problematiek in de kwetsbare wijken. Hoewel de nabijheid van Rotterdam met zijn grotestadsproblematiek ook gevolgen heeft voor Capelle aan den IJssel, is er volgens het Collegeprogramma 2010-2014 (p. 9) al veel ten goede veranderd. De buurten zijn veiliger geworden en ook het veiligheidsgevoel van de Capellenaar zou zijn verbeterd. Met name jeugdoverlast en asociaal gedrag in buurten zijn nog wel problemen die de aandacht behoeven. Volgens de ‘Nota Integraal Veiligheidsbeleid’ zijn daarnaast ook het voorkomen en aanpakken van de georganiseerde criminaliteit, woninginbraken en het tegengaan van overvallen aandachtspunten. Denk bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit aan een integrale, bestuurlijke aanpak met vergunningencontroles en samenwerking met bijvoorbeeld de Belastingdienst en het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC).

Volgens de lokale rekenkamer van Capelle aan den IJssel moet de gemeente de slag maken naar een integrale handhavingorganisatie.<sup>17</sup> Hiervan is sprake als de diverse soorten gemeentelijke handhaving – bijvoorbeeld Bouw en Wonen, openbare ruimte, milieu en sociale zekerheid – effectief en efficiënt op elkaar worden afgestemd. Daarmee sluit de gemeente aan bij een wens van vrijwel alle gemeenten in ons onderzoek. Overal wordt getracht vanuit een moderne kijk op handhaving ‘integraal te werken’ en afdelingen te ‘ontschotten’. In de gemeente zijn acht handhavers openbare ruimte, die onderdeel zijn van één grote afdeling waar bijvoorbeeld ook milieu-inspecteurs en Bouw- en Woningtoezicht zijn ondergebracht. Er zijn daarnaast nog twee senioren, waarvan er één meer operationeel is georiënteerd en de ander wat meer is gericht op beleidsmatige zaken. Gezien het personeelsverloop en vanwege langdurige ziekte zijn er af en toe uitzendkrachten nodig. Dat zijn beëdigde Boa’s die worden ingehuurd via een particulier beveiligingsbedrijf. De seniors zetten het werk uit en verzorgen daarmee de dagelijkse aansturing. Een van de handhavers richt zich vanuit een soort taakaccent op de horeca, wat naar zijn ervaring geen zware last is, omdat Capelle niet veel horeca heeft. Daarnaast is er een handhaver met milieu als specialisatie en één die coördinator is van de dagelijkse dienst. De uniformen van de handhavers lijken sterk op die van politiebikers en

---

17 Rekenkamer Capelle aan den IJssel (januari 2012). ‘Naar een veiliger Capelle’.

de voertuigen – met geel-blauwe striping en witte zwaailichten – hebben veel weg van de voertuigen van de Highway Patrol en de State Police die een van de auteurs ooit in de Verenigde Staten zag.

De burgemeester en het hoofd handhaving geven aan dat in Capelle de politieke druk groot is om van de handhavers een soort nieuwe gemeentepolitie te maken met volledige geweldsmiddelen en algehele opsporingsbevoegdheid. Ook op de werkvloer bestaat soms de neiging om zich (het liefst) toe te leggen op politiewerk. Hoewel dat enthousiasme een belangrijk goed is, menen de burgemeester en het hoofd handhaving dat de handhavers zeker ook geheel eigen bestuursrechtelijke taken hebben en dat die niet uit het oog mogen worden verloren. Het gemeentebestuur is niet van plan om politietaken zonder meer over te nemen en de (nu nationale) politie te ontslaan van haar verantwoordelijkheid. Daarom staat op pagina 10 van het Collegeprogramma:

‘Wij maken ons zorgen over de inzet van de Capelse politie bij Rotterdamse en regionale evenementen, zoals dancefestivals en voetbalwedstrijden. We zien dat hierdoor veel taken terugkomen bij de gemeente. Bijvoorbeeld als het gaat om overlast op straat en zaken die niet direct met (zware) criminaliteit te maken hebben. We compenseren dit wel door zelf extra in te zetten op veiligheid. Dit neemt echter niet weg dat ook de politie eigen verantwoordelijkheid moet nemen. Wij wijzen hen op die verantwoordelijkheid en houden hen aan eerder gemaakte afspraken.’

De handhavers worden onder meer ingezet op het voorkomen en bestrijden van kleine ergernissen. Daarbij wordt gewerkt met de speerpunten in een jaarlijks handhavingsprogramma. Uitgangspunten van het handhaven en het toezicht op straat zijn volgens de burgemeester consistent toezicht, alert zijn en daadwerkelijk handhaven, zowel bij overlast (op straat en door burens) als bij criminaliteit.

### 3.4 Deurne: inhuur Boa's van buiten

Deurne is een Oost-Brabantse gemeente vlak bij Helmond. Het is wat betreft inwonertal een kleine gemeente van 31.762 inwoners in 2012, maar is vanwege het grote buitengebied met een oppervlakte van 119,02 km<sup>2</sup> weer (veel) groter dan de andere kleine gemeente in het onderzoek, Geldrop-Mierlo (31,02 km<sup>2</sup>). Volgens de handhavers is het een gemoedelijke, deels agrarische

gemeenschap zonder de scherpe stedelijke kanten die bijvoorbeeld Helmond heeft op het terrein van de veiligheid. Zij kunnen de twee gemeenten goed met elkaar vergelijken omdat zij zowel in Helmond als in Deurne werkzaam zijn. In Helmond bevindt zich pal naast het gemeentehuis de thuishaven van de Stichting Stadswacht Helmond, die 35 Boa's in dienst heeft. De medewerkers van de stichting waren (grotendeels) vroeger stadswachten en zijn tegenwoordig vrijwel zonder uitzondering buitengewoon opsporingsambtenaar.

Omdat enkele kleinere omliggende gemeenten – waaronder Deurne – menen dat zij te weinig inwoners hebben om over een eigen handhavingorganisatie te beschikken, hebben zij geen eigen handhavers. Om die reden werkt een aantal Helmondse handhavers van het regioteam van de stichting geregeld ook in de gemeente Deurne. Een dergelijke constructie zien wij ook in Zeist waar de handhavers sinds 2012 af en toe ook in Wijk bij Duurstede hun ronde maken en op straat een oogje in het zeil houden. Burgemeester Mak van Deurne was ooit zelf Boa (bij de Economische Controle Dienst) en geeft in het interview aan daarom wellicht wat meer compassie te hebben met de mensen die de handhaving in de openbare ruimte verzorgen. Volgens hem en zijn ambtenaren wordt er sinds 2010 naar tevredenheid samengewerkt met de Stichting Stadswacht Helmond. Die verzorgt de handhaving in de openbare ruimte. De gemeente Deurne koopt daartoe jaarlijks een aantal uren in. De handhavers werken vanuit de speerpunten die Deurne stelt in zijn handhavingsprogramma. De handhavers hebben een op de politie gelijkend uniform, hoewel de auto's duidelijk herkenbaar zijn als dienstvoertuigen van Stadstoezicht Helmond. Het logo staat er duidelijk op. Volgens de burgemeester zijn de handhavers heel bewust geselecteerd voor het werk in Deurne. 'We mochten kiezen wat voor type handhaver we wilden. Dat moeten mensen zijn die durven door te pakken als het moet, niet verweven zijn met de dorpscultuur en daar ook geen belangen hebben en toch ook weten hoe je omgaat met burgers in een gemoedelijk Brabants dorp. Want ook in dit dorp gebeurt geregeld wat en dan moet er toch worden gehandhaafd.' De burgemeester en zijn ambtenaren noemen in het interview een boer die zich gaandeweg steeds meer land toe-eigende en daar ook schuren op ging bouwen zonder dat hij daar een vergunning voor had. 'Mensen die je niet al vanaf het begin duidelijk maakt wat geoorloofd is, pakken de ruimte en zien de jarenlang gedoogde situatie als een recht.' Deurne is een relatief veilige gemeente. De meeste inwoners wonen er graag en ervaren weinig problemen. Volgens de kadernota 'Integrale veiligheid 2009-2012' zijn er echter af en toe problemen met onder andere jeugdoverlast, vandalisme (onder andere in de buurt Houtenbroek) en overmatig alcoholgebruik door



jongeren; af en toe is er sprake van uitgaansgeweld vanwege de aanwezige horeca(concentratie). Binnen de lokale driehoek zijn jeugdoverlast en vandalisme speerpunten, naast woninginbraken, geweld, alcoholmisbruik en drugsgebruik.

### 3.5 Ede: Boa's als tafelzilver

Ede is de op Apeldoorn na grootste gemeente in dit onderzoek: 108.763 inwoners in 2012. Ede is volgens de lokale handhavers een stad met een dorps karakter. Toch heeft de stad enkele wijken – waaronder de wijk Veldhuizen – met een sterk stedelijke uitstraling met hoogbouw en daaraan verwante problematiek zoals geluidsoverlast, verwaarlozing en conflicten tussen bewoners. De wijk kwam in september 2001 landelijk in het nieuws toen Marokkaanse jongeren er een Amerikaanse vlag verbrandden en feestvierden vanwege de aanslagen op 11 september in de Verenigde Staten. De politie had er destijds (en heeft er volgens sommige geïnterviewden nog steeds) een moeizame relatie met de jongeren. In de binnenstad heeft Ede een aantal horecaconcentraties. Het is in Nederland een van de eerste gemeenten geweest met cameratoezicht om bij te dragen aan een veilige stapavond. Ook in Capelle aan den IJssel hoorden we dat Ede en Capelle met elkaar gemeen hebben dat zij zo af en toe voortrekker zijn in gemeenteland. Capelle was dat ooit met de ICT en Ede op het veiligheidsdomein. De handhavers in Ede zijn uitgerust met handboeien en wapenstok. Momenteel zijn er 25 medewerkers bij de gemeentelijke afdeling Toezicht. De gemeente werkte al in de jaren tachtig met speciale opsporingsambtenaren. Als eersten in Nederland volgen de plaatselijke Boa's sinds 2012 onderwijsmodules voor Boa's aan de Politieacademie. Een voornaam onderdeel is het leren omgaan met agressie. Volgens de Edese burgemeester, de oud-staatssecretaris van Defensie Van der Knaap, worden agenten en handhavers vaak op eenzelfde manier benaderd door burgers, wat betekent dat handhavers zo nu en dan ook te maken krijgen met agressie. Daarom is scholing des te belangrijker.

In Ede kan – mede vanwege de wat grotere schaal – worden gewerkt met een functionele taakverdeling op de werkvloer. Naast de handhavers die het algehele toezicht in de openbare ruimte uitvoeren, zijn er bijvoorbeeld jeugd-Boa's en wijk-Boa's, naar analogie van jeugdagenten en wijkagenten. Zowel de jeugd-Boa als de wijk-Boa is vaak gekoppeld aan een specifieke wijk, met de gedachte dat hij daar dan kennis en informatie opdoet over de wijk en over jeugdgroepen die leiden tot een effectieve handhaving. Ook in Ede wordt inge-

zet op een integrale handhaving en er zijn zelfs afspraken in een convenant met de politie. In de ‘Programmabegroting 2011-2014’ worden de handhavers genoemd als ondersteunend aan de politie in het voorkomen en bestrijden van overlast, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. Ook het convenant (2010-2014) is gericht op ondersteuning van de politie en intensivering van de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen Toezicht en de politie. Opvallend is ook dat bij uitstek van de handhavers wordt verwacht dat zij samen met de politie ook proberen burgers zelf te betrekken bij het oplossen van veiligheidsproblematiek. Volgens de burgemeester en het hoofd handhaving is het echt de bedoeling dat handhavers en politiemensen complementair aan elkaar werken en dat er geen sprake is van een (operationele) ondergeschiktheid van handhavers aan het politieapparaat.

In de ‘Veiligheidsmonitor Ede 2011’ is voor het eerst gevraagd naar de bekendheid van Boa’s en de ervaringen van inwoners met Boa’s. Ruim tweevijfde van de inwoners weet dat de gemeente Ede Boa’s in dienst heeft. Acht procent van de inwoners heeft wel eens contact gehad met een Boa. Van de inwoners die contact hebben gehad met een Boa, is 47 procent tevreden over het contact en 23 procent is ontevreden. De overige 30 procent is neutraal of heeft geen mening.

### 3.6 Geldrop-Mierlo: randgemeente en landelijk gebied ineen

Geldrop-Mierlo is een kleine randgemeente van Eindhoven met 38.671 inwoners in 2012. Het betreft een fusiegemeente van de dorpen Geldrop en Mierlo. Zij verschillen in een aantal opzichten wezenlijk van elkaar. Waar Geldrop min of meer vastgegroeid is aan Eindhoven, daar is Mierlo net als Deurne een plattelandsgemeente met een volgens de burgemeester ‘dorps’ karakter. Wat inhoudt dat veel mensen elkaar goed kennen en dat de stad met haar problemen ver weg lijkt. Geldrop heeft daarentegen inderdaad nog wat stedelijk aandoende problematiek en criminaliteit. Denk daarbij aan hennepkwekerijen in flatgebouwen. Verder zijn volgens de kadernota ‘Integrale veiligheid’ vooral hondenoverlast, zwerfafval, campers (nabij het woonwagenkamp) en aanhangers en vrachtwagens (onder andere op de bedrijventerreinen) onderwerpen die de aandacht verdienen. In 2011 werd voor het laatst een ‘Veiligheidsmonitor’ afgenomen, waaraan ook 978 inwoners van Geldrop-Mierlo meededen. Vergelijken met de gehele (voormalige) regio Zuid-Oost Brabant en die van de subregio (gemeenten rondom Eindhoven) blijkt dat Geldrop-Mierlo een gemiddelde gemeente is

met een op het eerste gezicht weinig opvallend veiligheidsbeeld. Negatieve afwijkingen zijn desondanks zichtbaar op het terrein van vernielingen en fiet-sendiefstal. Verder worden verkeersoverlast en woninginbraken genoemd.

De gemeente gelooft niet in alleen repressie en heeft daarom een wens om de drie (al waren het er gedurende ons veldwerk tijdelijk twee) handhavers vooral preventief te laten werken. Zij geven zelf aan eerder een soort gastheer te zijn en zelfs wordt in een gesprek de term ‘veldwachterij’ genoemd. Daarmee wordt dan een op contact en overleg gerichte werkstijl bedoeld die goed aansluit bij de plaatselijke bevolking. Eén handhaver is in vaste dienst van de gemeente, de andere twee handhavers worden structureel ingehuurd via de particuliere beveiligingsorganisatie G4S, die ook Boa’s opleidt en in een pool beschikbaar heeft voor gemeenten. Strikt genomen gaat het dan om onbezoldigde opsporingsambtenaren die worden gedetacheerd vanuit een particuliere organisatie (zie Terpstra, 2012), een variant die wij elders ook wel tegenkwamen ter aanvulling van het vaste handhavingspersoneel (in Capelle aan den IJssel). In het Handhavingsprogramma *Samen handhaven werkt* uit 2012 staat de ambitie, die de burgemeester in het interview nog eens onderstreepte, om raadsleden mee te laten lopen met de handhavers. ‘Dan krijgen ze een wat meer realistische kijk op handhaving en komen ze er ook achter hoe belangrijk het is om een moderne kijk op handhaving te hebben.’ De charme van Geldrop-Mierlo is volgens deze bestuurder ook meteen de valkuil: ‘Al het mooie willen behouden, leidt ertoe dat je soms vergeet dat het ook nodig is om te vernieuwen af en toe en met je tijd mee te gaan. Vernieuwen en koesteren van het oude hoeven elkaar niet per se te bijten.’ Bij de handhaving wordt nadrukkelijk geprobeerd meer aan de voorkant de opereren. De gemeente verwoordt deze beleidsvisie in het Handhavingsprogramma (p. 4) als volgt:

‘Onze visie op een veilige woon-, werk- en leefomgeving gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. We delen ons gemeentelijke aandeel hierin met onze burgers, die zelf ook een stuk kunnen bijdragen aan veiligheid, met professionele partners, bedrijven en instellingen. We mogen daarin iets van elkaar verwachten. Veiligheid maak je met elkaar, en niet alleen door regels op te leggen. Het is zeker zo belangrijk dat het besef binnen deze partijen moet groeien dat je voor een veilige en aantrekkelijke woon-, werk- en leefomgeving iets moet dóén. Dat dóén betekent dat de gemeente niet alleen als handhavende overheid moet optreden, maar ook als betrokken en meedenkende partij in de veiligheidsketen. Het betekent ook, dat de partners actief betrokken mogen

zijn bij de veiligheid van hun eigen woon-, werk- en leefomgeving. Dat kan “aan de voorkant” zijn (proactief), of “aan de achterkant” (repressief). Hoe minder repressie nodig is, hoe beter. Daar is de integrale handhaving in de afgelopen periode ook op gericht geweest en ze wordt zo ook verder doorontwikkeld.’

### 3.7 Zeist: van parkeerpolitie naar Boa openbare ruimte

Zeist is een gemeente op de bosrijke Utrechtse Heuvelrug in de nabijheid van de Randstad. De stad ligt centraal in Nederland, in de directe omgeving van Utrecht, maar is van de Domstad gescheiden door een groene buffer. In 2012 heeft de stad 61.233 inwoners. Ook de jaren ervoor schommelde het bevolkingsaantal steeds rond dat cijfer. De bevolkingsopbouw wijkt voor wat leeftijd betreft niet opmerkelijk af van de landelijke cijfers. Wel is de bevolking iets meer vergrijsd dan het Nederlands gemiddelde en zijn er verhoudingsgewijs meer alleenstaanden. Verder ligt het gemiddeld inkomen van de stad hoger dan het Nederlands gemiddelde. Vanwege de gunstige, centrale ligging en de ambiance (bossen) zijn er veel landelijke organisaties die in Zeist kantoor houden. Denk aan de KNVB en het Wereld Natuur Fonds. Tegenover het gemeentehuis ligt het landelijk bekende congrescentrum Figi. Zeist heeft in het centrum enkele winkelstraten met bekende landelijke winkelketens als V&D en Hema en er is ook een klein uitgaansgebied waar sinds enige tijd sprake is van camera-toezicht om uitwassen tegen te gaan. Uit een eerste evaluatie in 2005 blijkt dat deze maatregel heeft bijgedragen aan het veiligheidsgevoel bij het publiek.

Van de bevolking is ongeveer een kwart jonger dan 20 jaar, waarmee Zeist nauwelijks afwijkt van het landelijke percentage. Bijna 23 procent van de bevolking is in januari 2009 van allochtone origine. Dat is iets meer dan het landelijke percentage van dat moment (20 procent). De grootste niet-westerse bevolkingsgroep bestaat uit Marokkanen, namelijk 5,4 procent. Dat is wel nog altijd lager dan in steden als Utrecht en Amsterdam. De meeste allochtone Zeistenaars wonen in Zeist-Noord en in Zeist-West. Dat zijn wijken waar het gemiddeld inkomen lager is dan dat van de stad (en Nederland). Wat ook niet zo vreemd is, omdat sommige buurten in Noord (bijv. de Vollenhove flats) en West ooit speciaal werden gebouwd voor de lagere inkomens. Zeist heeft een jeugdproblematiek binnen zijn gemeentegrenzen. Er is overlast en criminaliteit die te herleiden is tot jongeren en tot bepaalde jeugdgroepen. Er is een oververtegenwoordiging van jeugdigen van Marokkaans-Nederlandse origine. Op het eerste

gezicht echter wijkt de problematiek in Zeist niet bijster af van die in andere steden met een vergelijkbare bevolkingsomvang en bevolkingssamenstelling.

Zeist is een van de veertig gemeenten die enkele jaren geleden een manifest ondertekenden tegen overlast en verloedering, samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Wonen, Wijken en Integratie, tijdens een congres over veiligheid van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG). Het manifest heeft als doel het vergroten van de sociale veiligheid en leefbaarheid in wijken, naast het terugdringen van criminaliteit, overlast en verloedering. De afdeling Stadstoezicht begon ooit met drie handhavers, alle drie met wapenstok en handboeien. Inmiddels werken er zeven opsporingsambtenaren en een coördinator. De opsporingsambtenaren hebben nog steeds allemaal de beschikking over een wapenstok en handboeien en dragen een op de politie gelijkend uniform. De gemeente Bunnik huurt (vergelijkbaar met Deurne) voor 36 uren in de week de handhavers van de gemeente Zeist in. Bunnik heeft enkele jaren een eigen handhaver gehad, maar toen deze vertrok, wilde men geen eigen handhavers meer. Daarvoor had het dezelfde reden als Deurne: eigen handhavers zijn te duur vanwege de beheers-, opleidings- en personeelskosten. De gemeente heeft een ‘Notitie Toezicht en Handhaving’, die overigens alweer dateert van juni 2001. Volgens de geïnterviewde beleidsambtenaren geldt het daarin geformuleerde uitgangspunt desalniettemin nog steeds voor het huidige handhavingsbeleid:

‘De gemeente is belast met de zorg voor de naleving van wettelijke voorschriften. Soms is dit opgelegd door hogere overheden, zoals bijvoorbeeld bij de milieuwetgeving, in andere gevallen vloeit de zorgtaak voort uit het eigen gemeentelijk beleid, zoals bij voorschriften van bestemmingsplannen. In algemene zin zijn toezicht en handhaving taken die de overheid uitvoert om te bereiken dat de voorschriften worden nageleefd. Immers, slechts het formuleren van regels en voorschriften garandeert niet dat iedereen zich daaraan houdt. Het stellen van regels moet daarom vergezeld gaan van het instellen van controle- en, waar nodig, correctiemechanismen, samengevat in de term “toezicht en handhaving”.’

Ondanks deze uitgangspunten merken de handhavers op dat de gemeente en het gemeentebestuur feitelijk zoekende zijn naar de toekomst en de feitelijke inrichting van de gemeentelijke handhaving in de openbare ruimte. Er werd in een interview begin 2013 door de burgemeester in elk geval een debat daarover met de raad aangekondigd. De burgemeester was met zijn wethouders en raad

op zoek naar de meerwaarde van eigen handhavers ten opzichte van de reguliere politiecapaciteit.

### 3.8 Slot

In dit hoofdstuk werd kennisgemaakt met de zes gemeenten. Vanzelfsprekend is daarbij gezocht naar zowel overeenkomsten als verschillen. Een gemene deler is dat alle gemeenten uitgaan van integrale handhaving, dus een beleid waarbij binnen de gemeente wordt samengewerkt tussen bijvoorbeeld handhavers openbare ruimte, milieu-inspecteurs, bouwtoezicht en sociale recherche. Dat houdt in dat de gemeenteraden verwachten van de handhaving in de openbare ruimte dat het niet een op zichzelf staand en geïsoleerd onderdeel is van de handhaving. Dat is in elk geval de papieren ambitie. In de praktijk, zo zullen we nog zien, wordt deze ambitie inderdaad geacht leidend te zijn voor de feitelijke beleidsuitvoering. Zo zijn de handhavers openbare ruimte in een aantal gemeenten integraal onderdeel van een grotere gemeentelijke afdeling met bijvoorbeeld milieuhandhaving en bouwtoezicht. Verder zijn er ook overal afspraken met de lokale politie, die overigens dan weer niet overal daadwerkelijk zijn vastgelegd in een convenant. Desondanks was onze indruk dat in een van onze onderzoeksgemeenten de handhaving openbare ruimte – en dus de Boa's openbare ruimte – een verhoudingsgewijs geïsoleerd onderdeel was van de gemeentelijke organisatie. Sterker nog: gemeentebestuurders wisten eigenlijk niet zo goed wat zij nu aan moesten met de handhavers. Dat is ook niet zo vreemd, want in alle onderzoeksgemeenten hing om de handhavers openbare ruimte een sfeer van pionieren, nieuwigheid en al doende en denkende vinden van een modus ten aanzien van de handhaving openbare ruimte.

Opvallende verschillen – vaak ook zichtbaar – waren er op het vlak van geweldsmiddelen en de schaalgrootte. In de kleinere gemeenten waren de handhavers op de vingers van één hand te tellen of werden ze ingehuurd via een bovenlokaal werkende organisatie die in een van de grotere buurgemeenten werkzaam was. Bij de kleine gemeenten ligt de nadruk erg op het onderhouden van de contacten met de plaatselijke bevolking, door de Boa's daar ook – in de positieve zin van het woord – vergeleken met veldwachterij. Bij de grotere gemeenten was er vaak meer anonimiteit en waren er minder diepgaande contacten tussen handhavers en het publiek. Zoals aangegeven, hadden alleen de handhavers in Zeist en Ede geweldsmiddelen en zou Capelle aan den IJssel in 2013 ook gaan werken met handboeien voor haar handhavers. De keuze voor

wel of geen geweldsmiddelen komt ook weer tot uiting in de beleidsuitgangspunten: handhavers niet voorzien van geweldsmiddelen zou nu juist moeten leiden tot een laagdrempelig en vlot lopend contact met het publiek. De gemeenten die voor geweldsmiddelen kiezen, doen dit (naast praktische redenen, zie hoofdstuk 5) vaak ook om ervoor te zorgen dat een handhaver ook echt wat uitstraalt op straat. De gemeenten zonder geweldsmiddelen scharen zich niet achter dat idee. Zij menen dat straatgezag niet uitsluitend afhankelijk is van wat er bij de handhaver aan de koppel hangt.





## Een dienst mee op pad

‘Aan het eind van de middag komt nog een melding binnen over een kapot gereden muurtje op een parkeerplaats in een woonwijk. De buurtbewoner die de melding doorgegeven had, stond nog te kijken en liet het verder zien aan P. en zijn collega. Het zag eruit als het resultaat van een botsing. Een andere buurtbewoner kwam naar buiten om te vertellen dat het eerder op de dag gebeurd was, de “dader” was al bekend en alles werd al afgehandeld. Hij wees de Boa’s wel op een afvoerput verderop in de straat waarin kennelijk motorolie gedumpt was. De dader hiervan kon niet achterhaald worden, maar P. heeft meteen de juiste gemeentelijke afdeling gebeld om dit nog dezelfde dag te laten reinigen.

Als de collega daarna eten gaat halen in het centrum, besluit P. om daar ondertussen te controleren op foutparkeerders, op een parkeerplaats die alleen voor vergunninghouders is. Hij constateert één overtreder en schrijft een bekeuring uit. Na de eetpauze gaat P. met zijn collega de auto in om hun surveillance te vervolgen. Eerst heeft hij nog even aangebeld bij een buurtbewoner die al te lang zijn aanhangwagen op de parkeerplaats bij het terrein achter het kantoor heeft staan, met het verzoek deze te verwijderen.

Bij een locatie (groot parkeerterrein) waar de surveillance langsrijdt, zitten enkele jongeren. Ze veroorzaken geen overlast en ze hoeven nergens op aangesproken te worden, maar P. en zijn collega maken toch even een vriendelijk praatje om, zo geven zij aan, even de aanwezigheid van Toezicht kenbaar te maken.

Tijdens de verdere surveillance, waarin ook het buitengebied en station Lunteren worden bezocht, worden vervolgens geen bijzonderheden gesignaleerd. Op een kruising op de terugweg naar Ede ziet P. een aanzienlijke partij afval op de weg liggen (kartonnen platen en een soort aluminium deksel) en hij besluit om dat van de weg te halen. Direct daarna komt er een melding binnen over geluidsoverlast van hangjeugd in een woonwijk. P. en zijn collega gaan even poolshoogte nemen. In een speeltuintje midden in de wijk zitten inderdaad enkele jongeren die iets te

hard muziek uit een scooter hebben aanstaan. De Boa's zeggen op vriendelijke toon dat dat overlast veroorzaakt en dat ze dat uit moeten zetten. Ze vragen bovendien hun identiteitsbewijzen en noteren hun persoonsgegevens. De jongens geven gehoor aan het verzoek. Vlak daarna komt de laatste melding binnen tijdens de dienst. Ditmaal betreft het een loslopende hond bij verschillende autowegen. Vlak na aankomst van de handhavers komt ook de eigenaar aanfietsen die de hond (geschrokken van oefenschoten van jachtopzichters) weer meeneemt' (observatie).

## 4.1 Inleiding

Bovenstaand observatiefragment geeft een inkijk in het dagelijks werk van P, een van de handhavers in de openbare ruimte met wie we meeliepen voor deze studie. In dit hoofdstuk wordt aangegeven uit welke bestanddelen het werk bestaat. Zoals gezegd in hoofdstuk 1, wordt in de komende empirische hoofdstukken het beeld verder uitgewerkt en aangescherpt. Er wordt steeds op zoek gegaan naar patronen, naar een rode draad. Maar ook zullen – waar aan de orde – opvallende afwijkingen van het algehele beeld in de casusgemeenten worden belicht en geduid. In hoofdstuk 1 werd reeds aangegeven dat dit onderzoek zich toespitst op de gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte, dus de Boa's op domein I van de 'Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar'. Wij beschouwen hen als frontlijnambtenaren bij wie het contact met burgers een basiselement in de taakuitvoering is.

## 4.2 Een dienst op hoofdlijnen

### *Aan het werk*

Eerst wordt nagegaan hoe een werkdag van een gemeentelijke handhaver er op hoofdlijnen uitziet. We hebben hun steeds in interviews gevraagd om eens een 'gemiddelde' dienst te beschrijven. Later werd aanvullend materiaal verzameld, toen we eenmaal meeliepen met de handhavers. Aan den lijve werd ervaren hoe de werkplek eruitziet, hoe de relatie is met collega's, hoe de buurten en wijken waar de handhavers hun straatwerk verrichten er precies uitzien. Immers, zelf zien en meemaken, maken dat er een beter beeld ontstaat van wat frontlijnwerkers nu daadwerkelijk doen in hun werkpraktijk. De handhavers in de zes

gemeenten hebben allemaal een locatie van waaruit zij hun taken verrichten, vergelijkbaar met wat een bureau is voor de politie. In Geldrop-Mierlo, met twee handhavers, hebben zij een eigen kamer in het gemeentehuis. In Deurne werken de handhavers vanuit hun kantoor in Helmond, zij worden immers vanuit Helmond ingehuurd. In Apeldoorn en Ede hebben de handhavers een eigen kantoorverdieping in een gebouw van de gemeente. In Apeldoorn delen zij het gebouw met de GGD en in Ede met onder andere de ANWB/VVV, wel steeds op loopafstand van het gemeentehuis. In Zeist en Capelle aan den IJssel zijn de handhavers gehuisvest op de gemeentewerf, een verzamelgebouw met daarin bijvoorbeeld het afvalbrengstation, waar inwoners grofvuil kunnen afgeven, en de garage voor diverse gemeentevoertuigen. In Capelle staat een splinternieuw gebouw met een fraai uitzicht vanaf de afdeling op de IJssel en in Zeist gaat het om de voormalige brandweerkazerne. De huisvesting in Zeist is tijdelijk, omdat het gemeentehuis er de komende tijd wordt verbouwd.

Dan nu naar de dagelijkse dienst. De handhavers hebben vroege diensten, dagdiensten en late diensten (in Ede ook wel nachtdiensten) en zij werken ook geregeld in het weekend. Handhavers uit Apeldoorn en Zeist vertellen:

‘Het is heel afwisselend. Niet alleen het werk maar ook de collega’s zijn steeds anders. Dit wordt bewust gedaan om koppelvorming tussen collega’s te voorkomen. We hebben dagdiensten en avonddiensten. Nachtdiensten doen we niet. We krijgen na twaalf uur ’s nachts met heel ander publiek te maken. Er kunnen dan ook alcohol en drugs in het spel komen. Aangezien we geen geweldsmiddelen hebben, is dit onverantwoord’ (interview handhaver).

‘We hebben vroege en late diensten. Als we een vroege dienst hebben, beginnen we soms met surveilleren in de wijken waar veel overlast is van hondenpoep. Hiervoor moet je wel iemand op heterdaad betrappen en dit is nogal lastig. Verder rijden we meldingen af, zoals gedumpt afval of illegale kap’ (interview handhaver).

Verder is er geregeld speciale inzet rond evenementen. Alleen in Ede worden er structureel ook nachtdiensten gedaan. In de andere gemeenten zijn er nauwelijks nachtdiensten of er moet een apart project zijn met bijvoorbeeld de politie in het kader van bijvoorbeeld horeca.

Wat direct opvalt, is dat de dienst niet overal begint met een briefing, een bijeenkomst waarbij een chef of een collega de net in dienst gekomen functionaris-

sen bijpraat over recente ontwikkelingen en het werk verdeelt. Volgens de handhavers komt dat door de kleine omvang van sommige afdelingen Toezicht en Handhaving of doordat maar enkele personen in dienst zijn. Wanneer er wel een briefing plaatsheeft, wordt in korte tijd veel informatie verstrekt over aandachtspunten voor die dienst, afspraken met de politie en eventuele projectmatige activiteiten met collega's, politie of andere externen. Ook worden vaak de taken verdeeld in de briefing: handhavers worden bijvoorbeeld gekoppeld aan bepaalde wijken en buurten en zij worden toegewezen aan specifieke taken, bijvoorbeeld parkeercontrole, vergunningenhandhaving of het rijden van meldingen.

'We hebben elke dag een rooster waarop staat ingedeeld waar je jezelf die dag mee gaat bezighouden. Dit kan elke dag anders zijn, de ene keer bijvoorbeeld hondencontrole, de andere keer milieu, fietsencontrole of voetgangersdomein. Ik heb bijvoorbeeld voetgangersdomein vanmiddag. Dan hou je toezicht in het winkelgebied in het centrum' (interview handhaver).

De briefing wordt in het algemeen door een coördinator, een teamleider of een senior-Boa gedaan. Bij de briefing zitten heel soms ook personen van andere gemeentelijke diensten of de politie. Maar dat is echt in een uitzonderlijk geval. In Geldrop-Mierlo nemen de twee handhavers deel aan een wekelijks overleg van alle gemeentelijke handhavers. Dus niet alleen de Boa's openbare ruimte, maar ook de ambtenaren van bouw- en woontoezicht, milieu, brandveiligheid en de sociale recherche. De gedachte daarachter is dat een integraal handhavingsoverleg goed is om gezamenlijk op te trekken en daarmee als gemeente effectiever te kunnen handhaven. Buiten de briefing om roepen de chefs hun mensen zo af en toe in alle gemeenten ook bij elkaar om even snel de werkzaamheden af te stemmen en ervoor te zorgen dat er een 'warme' overdracht plaatsheeft van bijvoorbeeld dagdienst naar de groep handhavers die de late dienst op zich neemt. Het volgende fragment komt uit Ede.

'Bij aanvang van de late dienst (14.00-22.00 uur) roept de teamleider de toezichthouders bij elkaar om even een korte mondelinge briefing te houden. De coördinator vraagt de vier Boa's die late dienst hebben (en vier andere Boa's die kennelijk een dagdienst hadden) naar de bijzonderheden van het afgelopen weekend (met name horecadienst); die waren er niet. Hij wijst ook aan in welke koppels de Boa's die dag op pad gaan. Jeugd-Boa M. stelt voor dat ze na het avondeten aan een andere collega

wordt gekoppeld, omdat ze dan samen met W. naar een specifieke locatie wil. Dit gaat in goed overleg; de teamleider vindt het geen probleem zolang de anderen het ook goed vinden. Voor verdere bijzonderheden worden de handhavers doorverwezen naar de dagelijkse briefing die in Powerpoint op de pc staat en waarin verdere aandachtspunten staan. Elke Boa kan hierin informatie delen en aandachtspunten toevoegen als hij vindt dat de rest van team Toezicht daarop moet letten' (observatie).

Of er nu wel of geen start van de dienst is met een briefing, vaak gaat eerst de computer aan om de laatste mail te lezen, om op die manier op de hoogte te raken van het laatste werkrelevante nieuws en tegelijk werk af te handelen. De mails komen geregeld van de leidinggevenden, zo wordt bijvoorbeeld een briefing ook vaak nog op de mail gezet, zodat mensen de informatie nog na kunnen lezen. Mails komen ook van directe collega's, bijvoorbeeld om af te stemmen wie wat doet en oppakt. Maar de berichten komen evengoed van andere gemeentelijke diensten en andere overheden. Vaak werken de geüniformeerde handhavers nauw samen met andere handhavers binnen de gemeente of met een afdeling Openbare Orde en Veiligheid. Er is dan bijvoorbeeld geregeld contact met de juristen binnen het gemeentelijk apparaat over de juridische grondslag van een bepaalde beslissing of de mogelijkheden die het bestuursrecht biedt, bijvoorbeeld voor het opstellen van een tekst voor een dwangbevel of een dwangsom.

### De straat op

Na de eventuele briefing en het inlezen, al dan niet vanachter de computer, gaan de handhavers veelal de straat op. Dat gebeurt te voet, per scooter, met de fiets of met de auto. In Capelle en Ede zijn dat voertuigen die sterk doen denken aan Amerikaanse politievoertuigen: ruime personenauto's met kleurige striping. In Apeldoorn rijden de handhavers in blauwe Suzuki Jymni's, in Zeist en Geldrop-Mierlo in praktische Citroën bestelwagens. In Deurne rijdt Stadswacht Helmond in opvallende Nissan Micra's. Tijdens de observaties bleek dat de voertuigen door burgers worden herkend. De hond gaat aan de lijn of verkeersdeelnemers doen voor de zekerheid toch even hun gordel om. Veelal gaan de handhavers met een boodschappenlijst de straat op: de opdracht om parkeerc controle of vergunningencontrole uit te voeren, ze hebben aandachtvestigingen of een lijstje met klachten en meldingen van burgers die worden 'afgelopen'.

De handhavers hebben in Ede en Apeldoorn contact met de regionale meldkamer via C2000 en met een eigen lokale gemeentelijke meldkamer. Elders wordt gewerkt met een eigen kanaal waarmee de dienstdoende handhavers met elkaar, zonder een meldkamer, kunnen communiceren. Of zij hebben, in het geval van Capelle aan den IJssel, contact met de meldkamer van de buurgemeente (Stads-toezicht Rotterdam).

‘Ook hebben we projectdagen. Hierbij gaan we met een aantal collega’s op pad. We houden ons dan gericht bezig met bepaalde zaken. Dit kunnen bijvoorbeeld zaken zijn die met afvalcontrole te maken hebben, maar ook fietsen in voetgangersgebied. Daarnaast hebben we standaard twee man die alleen maar meldingen afrijden. Deze meldingen zijn de laatste tijd flink gestegen, omdat de burger ons nu gewoon weet te vinden’ (interview handhaver).

Wat opvalt, is dat de handhavers verhoudingsgewijs veel vrijheid hebben om hun dienst in te richten. Ze hebben letterlijk en figuurlijk veel bewegingsvrijheid, waarover uitgebreider in hoofdstuk 6. Als het boodschappenlijstje eenmaal is afgehandeld en alle dienstopdrachten zitten erop, dan kunnen zij zelf op zoek naar werk.

‘En dan lijken we wel op politie. We hebben geleerd om op alles te letten dat afwijkt en waarbij mogelijk ons optreden gewenst is’ (interview handhaver).

Mogelijk is de beschrijving van wat er gebeurt als de ‘boodschappenlijst’ klaar is wat al te rooskleurig. Terpstra (2012, zie ook hoofdstuk 1) viel vooral ook de saaiheid op aan veel diensten die hij meeliep tijdens zijn veldwerk in Brabant. En ook in deze studie hebben de observanten soms de eentonigheid ervaren van met name de momenten waarop er – op het eerste gezicht – zomaar rondjes werden gereden of gelopen door het werkgebied. In tweede instantie bleek dan dat handhavers niet zomaar lukraak kozen voor bepaalde straten, buurten of locaties. Zij wisten dan bijvoorbeeld dat op die ene parkeerplaats veel meldingen waren van jeugdoverlast, dat bij de studentenflats veel huisvuil verkeerd werd aangeboden of dat in een bepaald buurtje de laatste tijd veel problemen waren met bouwafval.

‘Op een mooie zomerdag in augustus 2012 rij ik [EB] mee met de handhavers in Zeist. De handhaver met wie ik die dag meerijd, merkt direct op dat er deze dienst niet veel voorvallen zullen zijn die de aandacht nodig hebben van de handhavers. Het is vakantietijd, veel mensen zijn weg en er is daardoor minder te doen, zo redeneert de handhaver. De observatie verandert aanvankelijk in een lange interviewsessie, als het toch nog (flink) gaat regenen en we een hele toer maken door Zeist en het buitengebied. Later die dag worden enkele parkeerboetes uitgeschreven en gaat de handhaver mee met een milieu-inspecteur als gevolg van een (met een luchtfoto) geconstateerde illegale kap van bomen. Maar het merendeel van de dienst maken we weinig mee’ (observatie).

‘Na de koffiepauze waren er geen meldingen die afgehandeld moesten worden, maar reed T. langs enkele bekende plekken in zijn wijk. Bij winkelcentrum Bellestein ging hij even langs de bedrijfsleider van de supermarkt om te informeren naar de tevredenheid over het onlangs ingevoerde fietsverbod in het winkelcentrum. Dat verbod is onlangs in overleg met de winkeliers ingevoerd, de waarschuwingsperiode was net voorbij. Vanaf die week werd iedereen die betrapt werd tijdens (soms gerichte) surveillances direct bekeurd. T. heeft in de korte tijd dat wij daar liepen ook twee bekeuringen uit moeten delen. Op weg terug naar de auto heeft hij ook nog een groepje van vier meisjes aangesproken dat op een trapje zat te eten en te roken. Hij vroeg hun of ze niet ergens anders konden gaan zitten, op een plek waar ze geen voetgangers zouden hinderen.

In de avond was er nog een melding over een vrachtauto die net buiten de bebouwde kom geparkeerd stond. T. en zijn collega bekeken de situatie ter plaatse en meenden dat de situatie niet urgent was. T. besloot dat ze er op dat moment verder niets mee hoefden. Zij gaven de situatie door aan de wijkhandhaver [wijk-Boa, EB], die moet in de gaten houden of de vrachtauto daar vaker staat.

Later zagen ze van een afstandje twee jongens die iets zaten te verkruimelen op een bankje bij een speelplaats. Ze vermoedden drugs, dus zijn ze even langsgelopen om navraag te doen. Ze konden ze verder nergens op betrappen, maar hebben even hun aanwezigheid kenbaar gemaakt en de gegevens van de jongens genoteerd.

Tijdens het rondrijden kwamen de handhavers ook nog andere dingen tegen: een auto die kennelijk kortgeleden een aanrijding had gehad

en zijn nummerbord niet zichtbaar genoeg op de achterbank had gelegd, en een andere automobilist die over een busbaan wilde rijden. In beide gevallen spraken ze de mensen even snel aan.

Vervolgens reden de handhavers naar een nieuw waargenomen jeugdgroep die een hangplek heeft in een bosgebied langs het spoor. Ze deden daar niet echt iets verkeerd, maar laten soms wel rotzooi achter en zij stoken soms een vuurtje. De Boa's gingen heel vriendelijk en informeel het gesprek aan, maar zeiden wel dat ze geen vuur meer mochten maken en voortaan moesten zorgen dat de plek netjes opgeruimd werd. Ze noteerden van iedereen de gegevens. Zij vertelden de jongeren dat ze daardoor in het vervolg weten met wie ze te maken hebben, en wie ze kunnen aanspreken als ze nog eens rommel zouden aantreffen.

De Boa's gaven ook hun nummers, voor het geval de jongeren contact met hen willen opnemen. Een van de jongens kende T. al van Facebook (de jeugd-Boa's houden een gezamenlijk Facebook-account bij waarmee ze in contact staan met veel jongeren uit Ede). T. heeft de groep een vuilniszak gegeven zodat ze direct alle weggeworpen blikjes en pakjes konden opruimen en dat deden ze ook zonder morren.

Tot slot gingen T. en M. nog langs op een plek waar een bekende groep zich vaak ophoudt. Op de weg daar naartoe zijn we nog langs een deel van het buitengebied gereden zodat in de surveillance kon worden meegenomen of er nog opvallende auto's geparkeerd stonden bij de bosrand. Daar stond inderdaad een auto met daarin een huilende vrouw. M. heeft even navraag gedaan. Zij bleek wat problemen te hebben en was naar het bos gereden om na te denken. M. en T. konden verder niets voor haar betekenen. Wel heeft T. nog naar een collega gebeld of hij op het einde van zijn dienst even langs kon rijden om te zien hoe het later met de vrouw zou gaan' (observatie).

En ook elders deden de handhavers geregeld aan soms eentonige preventieve surveillance waarbij zij locaties 'afreden' die (kennelijk) wel eens werk zouden kunnen opleveren. Opmerkingen als 'je moet in het najaar maar eens terugkomen, dan is het weer druk' of 'je hebt een verkeerde dag uitgekozen' waren niet van de lucht. Vaak werd dat dan door de handhavers in verband gebracht met het slechte weer, of juist het heel warme weer, of met een vakantieperiode waardoor er minder publiek – onder wie hangjongeren – op straat was. Handhavers voelden zich tegenover de observanten wat schuldig. Die konden dan bij wijze van relativering melden dat er tijdens het meelopen met politiemensen



ook genoeg 'saai' diensten tussen zitten zonder interessante melding of gebeurtenis die de aandacht vraagt. Ook uit eigen observatieonderzoek (Bervoets, 1996; Bervoets e.a., 2009) en dat van anderen bij de politie (Stol, 1996; Van der Torre, 1999; Terpstra, 2009) is bekend dat saaiheid en eentonigheid geregeld onderdeel zijn van het dagelijks politiewerk op straat.

Soms vallen de handhavers tijdens hun straatwerk zaken op die heel duidelijk op het bordje van gemeentelijke handhavers horen. Denk aan vervuiling, verkeerd aangeboden afval of een loslopende hond op een gevaarlijk kruispunt. Soms nemen de handhavers ook zaken waar die – soms bij nader inzien – niet tot hun taak en bevoegdheden horen. Denk aan bepaalde verkeersovertredingen, waaronder rijden door rood licht en het rijden van een bromfietser zonder helm, of een winkeldiefstal. En dat zijn geregeld, zeker ook bij winkeldiefstal,<sup>18</sup> voorvallen waarbij het publiek wel optreden verwacht van de handhavers. Met name in de gemeenten waar handhavers beschikken over handboeien en wapenstok weet het publiek wel dat zij meer mogen dan een onbevoegde stadswacht. Zij snappen daarom niet waarom de handhaver in naar hun idee voor de hand liggende situaties niet mag optreden. We belichten dat onderwerp eveneens in hoofdstuk 6.

Een deel van het werk bestaat uit het bekeuren voor het onjuist aanbieden van huisvuil. Volgens de domeinlijst in de Boa-circulaire (hoofdstuk 1) zijn de handhavers in domein I ook bevoegd om op te treden bij een beperkt aantal artikelen van de Wet milieubeheer. Om na te gaan wie het vuil verkeerd heeft aangeboden, dus wie de overtreder is, moeten handhavers geregeld met handschoenen aan een zak openmaken. Niemand doet dit voor zijn of haar plezier, maar volgens de handhavers is dit nu eenmaal een onderdeel van hun werk. Een enkeling maakt zich dan weliswaar zorgen over het imago van de gemeentelijke handhavers.

'De handhaver en ik [EB] rijden bewust nog even naar een buurtje met wat studentenflats. Daarin wonen hoofdzakelijk studenten van de universiteit en de hogescholen in Utrecht. De handhaver weet dat daar geregeld niet al te netjes wordt omgegaan met het aanbieden van huisvuil. Als we een aanbiedingsplaats zien met vuilniszakken, aardewerk en flessen naast de containers, stappen we uit om poolshoogte te nemen. De handhaver

---

18 Een gemeentelijke Boa openbare ruimte (domein I) mag bij een winkeldiefstal alleen aanhouden als burger. Strikt genomen mogen dan ook geen handboeien worden gebruikt. Verderop in dit verslag zullen we aangeven dat het boeien van verdachten ook bij winkeldiefstal soms toch gewoon gebeurt.

doet zijn witte plastic handschoenen aan en gaat op zoek naar alles wat in de verte duidelijk maakt wie dit afval heeft aangeboden. In de praktijk betekent dat letten op adressen op weggegooid post. We treffen niets aan. De handhaver stopt de zakken in de containers en we rijden weer door. Eenmaal in de auto merkt hij op: “Als je voor je werk in vuilniszakken moet wroeten, kan ik me voorstellen dat de buitenwereld dan toch weer denkt dat ons werk niet veel om het lijf heeft. Wanneer ik mensen dan vertel dat ik gewoon schaal acht ben en er hier ook schaal zeven en negen rondlopen, dan piepen ze vaak wel weer anders” (observatie).

Tussendoor wordt geluncht of er wordt tijdens de avonddiensten eten gehaald voor de aanwezige Boa's. Ook tijdens het eten wordt vaak nog wel even kort overlegd over de lopende zaken.

Vanaf het begin van de dienst valt het geregeld consulteren van de collega's op. Het elkaar raadplegen om informatie uit te wisselen, complexe(re) zaken voor te leggen en dilemma's te delen is een typische frontlijnactiviteit die ook bij andere typen frontlijnwerkers aan de orde van de dag is (Moors & Bervoets, 2013). Ook medewerkers van een sociale dienst, jongerenwerkers en politiemensen hebben een – weliswaar begrensde – autonomie die hun de ruimte biedt om maatwerk te leveren in individuele gevallen. Dat klinkt op het eerste gezicht goed, maar betekent dat zij af en toe ook worden geconfronteerd met complexe cases, burgers en cliënten, wat nader overleg behoeft met directe collega's.

### *Terug op kantoor*

Wie dan denkt dat de handhaver per saldo veel op straat zal zijn, heeft het niet bij het juiste eind. Onze indruk – op basis van een vergelijking met de reeds hiervoor genoemde eerdere observatieonderzoeken van onszelf en anderen bij de politie – is dat handhavers inderdaad vaker op straat zijn dan politiemensen. Maar vaak moet er toch nog geregeld administratie worden gedaan. De omvang daarvan wisselt per gemeente en heeft te maken met het al dan niet beschikken over een basisprocessensysteem of klachtensysteem voor de afhandeling van het werk of juist met het werken met meerdere systemen onoverzichtelijk naast elkaar. En ook wordt in sommige gemeenten veel waarde gehecht aan de kwaliteit van een proces-verbaal om het aantal sepots vanuit het OM als gevolg van onvolledige en niet correct opgestelde verballen zo laag mogelijk te houden. Maar dat kost uiteraard wel tijd die niet op straat kan worden doorgebracht.

Tegen het einde van de dienst, maar geregeld ook nog wel tussendoor, gaan de handhavers terug naar hun kantoorruimte om achter de computer hun mutaties te verzorgen, afgehandelde meldingen te registreren in het klachtafhandelingssysteem van de gemeente en overig administratiewerk te doen. In Ede zijn de handhavers aangesloten op het Boa Registratie Systeem (BRS) en moet er worden gemuteerd en vastgelegd. Voordeel is dat BRS wat lijkt op een basisprocessensysteem van de politie. Er kunnen mutaties in worden verzorgd en er kunnen ook processen-verbaal in worden opgemaakt. De gemeenten zonder BRS maken apart (vaak gewoon in Word) het proces-verbaal op. In Apeldoorn hebben de handhavers sinds zomer 2012 een PDA (een Personal Digital Assistent, een soort handcomputer) waardoor zij niet direct terug hoeven naar hun kantoor om daar het administratieve werk te doen. Naast muteren en het (verder) uitwerken van een proces-verbaal, bestaat het kantoorwerk ook uit dossiervorming voor de bestuursrechtelijke handhaving, het mailen en beantwoorden van mails en overleg met collega's. De parkeerbonnen worden afgehandeld met een apart apparaat waarmee zo de naheffingsaanslagen kunnen worden uitgeschreven. Daar hebben de handhavers zelf weinig werk meer aan.

### 4.3 Contact met burgers: onwennig of gewend

#### *Contact met burgers: 'Je moet kunnen schakelen'*

Een ander typisch kenmerk van frontlijnorganisaties is het veelvuldig contact met burgers op allerlei tijdstippen en plekken en in allerlei situaties. De gemeentelijke handhavers komen de burger in verschillende rollen tegen, waaronder als melder van een klacht of incident, als informant ('iemand die wat weet'), als bekeurde, verdachte, hulpvrager, hangjongere, geadviseerde of als toevallige voorbijganger. Dat vergt schakelen in een divers rollenspel, zoals bijvoorbeeld ook wordt gevraagd van politiemensen (Stol, 1996; Van der Torre, 1999). Volgens de handhavers is dit schakelen een aspect dat een goede Boa eveneens goed onder de knie moet hebben. De ene keer is de handhaver hulpverlenend en de andere keer handhavend. Volgens de handhavers lopen de contacten in de meeste gevallen en met de meeste burgers als vanzelf. Zelfs een bekeurde of een verdachte hoeft niet automatisch tegen te werken. Veel mensen die een bekeuring krijgen van een handhaver gaan daar – vaak weliswaar mokkend – mee akkoord. Ze zien vaak ook wel in dat zij 'verkeerd' waren en beter hadden moeten opletten waar zij hun auto parkeerden of hun huisvuil aanbo-

den. Zo heel af en toe echter lopen de spanningen hoog op. Vooral bij bekeuringssituaties, maar ook bij een identiteitscontrole, een ogenschijnlijk simpele staandehouding, of bij het aanspreken van burgers op hun gedrag willen er wel eens harde woorden vallen (zie verder hoofdstuk 5). Opvallend genoeg blijven de handhavers dan heel vaak rustig en beheerst. Daarmee geconfronteerd vinden zij dat ook vanzelfsprekend, hoewel zij tegelijkertijd inzien dat zelf correct en beheerst blijven een van de gewenste kernvaardigheden is van een handhaver. Dat het toch wel eens misgaat tussen burger en Boa beschrijven we verder in hoofdstuk 5.

### *Over het algemeen rustig en beheerst*

‘De toezichthouders komen op een bekende plek waar altijd veel meldingen en klachten over binnenkomen bij de toezichthoudersorganisatie over fout geparkeerde voertuigen. Wanneer de toezichthouders langsrijden, zien ze gelijk al twee fout geparkeerde voertuigen. De toezichthouders beginnen gelijk met handhaven en schrijven een bon uit. Volgens de toezichthouders zijn ze hier heel streng omdat de ambulance hier altijd door moet vanwege de ambulancepost verderop. Wanneer de handhavers bezig zijn met uitschrijven komen de eigenaren van de voertuigen verhaal halen. Ze geven aan dat ze alleen iets moesten afgeven bij een verbouwing. De handhavers gaan van een handhavende rol naar een informerende rol. De toezichthouders geven aan dat hier een parkeerverbod geldt. De burgers stemmen ermee in en laten zien dat ze de keuze van de toezichthouders respecteren’ (observatie).

‘Tijdens de ronde parkeercontrole door het centrum wordt door A. een busje gezien van een bouwbedrijf dat op de stoep is geparkeerd. A. besluit om de eigenaar van het busje te zoeken en aan te spreken op dit feit. A. legt duidelijk uit wat het probleem is en geeft aan waar mogelijkheid is om het busje neer te zetten. De man vangt dit goed op en geeft aan hiervoor te zorgen’ (observatie).

Bij het aanspreken op gedrag zijn er volgens de handhavers – zo stellen zij althans in de interviews – vaak nog misverstanden bij het publiek over deze gemeentelijke ambtenaren. Burgers zouden nog altijd denken dat handhavers gesubsidieerde stadswachten zijn die geen enkele (opsporings)bevoegdheid

hebben. Intussen bezaten in werkelijkheid alle handhavers waarmee wij op pad gingen opsporingsbevoegdheden. Alleen in de twee steden Ede en Zeist, waar de handhavers handboeien en een wapenstok aan de koppelriem hadden hangen, meenden minder handhavers dat zij werden gezien als stadswachten. Dat strookt ook met de eerdere opmerking dat het publiek zich in die gevallen wel verbaast over het niet mogen optreden van de handhavers bij bepaalde overtredingen en kleine misdrijven. De geweldsmiddelen roepen kennelijk verwachtingen op, waarover weer meer in hoofdstuk 5. In de praktijk van de observaties echter zagen we zeer geregeld dat (ook de onbewapende) handhavers op eenzelfde, over het algemeen respectvolle, begripvolle en meewerkende manier tegemoet werden getreden als politiemensen. In een van de zes gemeenten vonden enkele handhavers daarentegen dat burgers wel heel snel actie ondernamen als ze het niet eens waren met een beslissing van een handhaver, tot en met het stadsbestuur aan toe. Soms werden de handhavers dan op het matje geroepen. In de meeste gemeenten zagen we overigens dat de direct leidinggevendenden het vaak opnamen voor hun handhavers. ‘Als jij mij overtuigend vertelt waarom je deze bon hebt geschreven en je staat nog steeds achter je beslissing, is er niets aan de hand en heb je mijn steun,’ zo stelde een Boa-leidinggevende. Soms voelden handhavers zich bij gebrek aan dit soort steun van leidinggevendenden in de steek gelaten. Een handhaver zegt erover:

‘Sommigen zijn blij om je te zien. Maar er zijn er ook best veel die er geen respect voor hebben. Dat wordt ook in de hand gewerkt doordat ze direct naar het gemeentehuis bellen als je wat tegen ze zegt. Het is hier veel kleinschaliger dan in X. Er komt zo een klacht binnen als je iets tegen iemand zegt, of als ze vinden dat je iets verkeerd afhandelt. Dat komt best wel vaak voor. Ook als wij een bon uitschrijven, komen ze hier klagen. Dat zie je in X echt niet. Dat soort dingen moet je afkappen. Nu moet je soms hier naar die burger gaan uitleggen waarvoor je die bon uitschrijft. En als je pech hebt, bellen ze daarna alsnog een van de wethouders’ (interview handhaver).

In de interviews werden tientallen voorbeelden genoemd van handhavers in een ‘glazen huis’. Met name in de groepsinterviews geven de handhavers aan dat burgers hen goed in de gaten houden. De verhalen variëren van een handhaver die een papiertje op straat gooit (bleek niet waar) tot iemand die volgens buurtbewoners in een straat de ene auto wél en de andere níét bekeurt. Ook sturen burgers foto’s naar het gemeentehuis van ‘verkeerd’ geparkeerde dienst-

voertuigen of van handhavers die even bij elkaar op straat staan te praten. Of zij sturen hun foto's naar de plaatselijke pers en delen hun ongenoegen met journalisten die zich vervolgens 'vastbijten' in het Boa-dossier. Geregeld zijn deze journalisten er volgens de geïnterviewde handhavers vervolgens op uit om de Boa's neer te zetten als een onbekwame groep 'hobbybobby's'. In een van de gemeenten was een handhaver zo ontstemd over een artikel van een journalist – een echte Boa-watcher – dat ze hem een boze e-mail schreef die bepaald geen diplomatieke woordkeuze kende. De journalist publiceerde de mail en maakte daarmee de handhavers nog belachelijker. De handhaver moest op het matje komen bij de bazen die haar ongenoegen volstrekt begrepen, maar haar op het hart drukten de communicatie voortaan over te laten aan de ambtenaren die daar binnen het gemeentelijk apparaat voor zijn aangesteld.

'Er wordt eigenlijk zo op je gelet, dat ongewild en op een voor ons irritante manier sprake is van extra kwaliteitscontrole,' zo zegt een handhaver in een groeps gesprek. Soms zetten assertieve en mondige burgers de handhaver op een andere manier een hak. Als zij al niet naar het gemeentehuis bellen om verhaal te halen na een bekeuring, dan bellen zij de gemeente voor allerhande klachten. Bekend zijn de voor verkeerd parkeren bekeurde burgers die na een parkeercontrole samen goed zijn voor een fiks toegenomen aantal meldingen van hondenpoep en verkeerd aangeboden huisvuil. 'Om hun gram te halen na de bekeuring gaan zij dan zelf over iets of iemand anders klagen,' zo stelt een leidinggevende.

'Eenmaal bij de "hangplek" aangekomen, troffen we een groep jongeren aan. Deze groep stond op een parkeerplaats in een woonwijk rond een auto flesjes bier te drinken. T. en M. probeerden niet autoritair over te komen, maar spraken ze wel echt aan. Ze lieten ze ervan afkomen zonder bekeuring, maar de geopende drank moest wel worden leeggegooid. De Boa's gingen langdurig met hen in gesprek en probeerden daarbij de juiste snaar te raken. Aan de ene kant wordt er wel gezellig gepraat, aan de andere kant proberen die jongeren ze ook wel echt uit. Dat spel moeten de Boa's wel goed spelen' (observatie).

Bij het controleren of aanspreken van hangjeugd kon de sfeer wel eens wat minder ontspannen zijn dan in bovenstaand fragment. De Edese jeugd-Boa's hebben inmiddels op basis van eigen inzicht, ervaring, intuïtie en een aanvullende vaardigheidstraining geleerd hoe het kat-en-muisspel met jeugdgroepen op straat werkt. Jongeren mogen graag de grenzen aftasten, ze nemen de hand-

haver op een bijdehante en soms zelfs brutale manier verbaal de maat om te zien wat voor vlees zij in de kuip hebben. Zij doen dit aftasten bepaald ook onderling als zich een 'nieuwe' bij de groep komt voegen. Zeker bij Marokkaans-Nederlandse groepen is dat het geval (zie De Jong, 2007). Duidelijk was dan ook te zien (maar dat bleek vaak ook pas later) wie de lakens uitdeelden in de jeugdgroep, zo blijkt uit onderstaand observatiefragment.

'Ik [EB] rijd met een koppel jeugd-Boa's op de mountainbike door de wijk Veldhuizen in Ede. Heel bewust doen we op deze mooie zomeravond enkele favoriete hangplekken aan waar we soms inderdaad ook groepjes voetballende en hangende jeugd tegenkomen. Op een van de plekken, nabij een voetbalkooi, zitten op een muurtje voor een woning een paar hoofdzakelijk Marokkaanse jongens. Inclusief de jongens die erbij staan gaat het om een groep van ongeveer vijftien personen. Volgens een van de jeugd-Boa's is het een nog onbekend groepje. Met zijn collega spreekt hij kort een strategie af. Het doel is kennismaken, de jongeren wijzen op hun geluidsoverlast en afval en eens horen wat zij te vertellen hebben. Toevallig herkennen hij en ik een jongen die we eerder die middag al eens hadden gecontroleerd. Omdat dit in goede orde verliep en er zelfs grapjes werden gemaakt, was het ijs nu ook snel gebroken. De jongens werden echter minder spraakzaam toen een oudere jongen (vermoedelijk een twintiger) bij het groepje kwam staan en verbaal de confrontatie zocht met de jeugd-Boa's. Toen bleek dat de Boa's bepaald niet onder de indruk waren, liep hij weg om daarna toch nog weer op bepaalde momenten poolshoogte te komen nemen. Volgens de jeugd-Boa's was dit de vermoedelijke straatleider van de groep' (observatie).

Daarentegen maakten we in Apeldoorn mee dat een groep jongeren die achter een bouwvallige woning in een schuurtje jointjes aan het roken was, netjes en meewerkend reageerde toen zij werden 'betrap't' en er naar hun identiteitsbewijzen werd gevraagd. Mogelijk speelde daarbij volgens een van de handhavers ook een rol dat de jongens waren overdonderd. Deze melding werd overigens van de politie doorgezet naar de handhavers. In alle gemeenten kwam het wel voor dat aanvankelijke politiemeldingen werden doorgezet naar de handhavers als die toevallig toch in de buurt waren. Uiteraard gebeurde dat alleen voor zover het meldingen betrof in het grillige grensgebied tussen politiewerk en Boa-werk. Daarover in de volgende hoofdstukken meer. Dat grensgebied was er toch ook (weer) vaak bij jeugdoverlast.

‘We rijden door een buurt in Capelle aan den IJssel waarin geregeld overlast plaatsheeft door Antilliaanse jongeren. Eerder die dag bezochten we nog de Molukse wijk, maar daar is volgens de handhaver minder sprake van jeugdoverlast. De handhaver en zijn collega geven aan dat het met jeugd altijd wikken en wegen is: proberen op een normale manier het contact aan te gaan en vertrouwen te winnen en de andere keer moet je handhavend optreden. De handhaver stelt: “We hebben wel veel overlast van jongeren. Ze gaan niet naar Rotterdam, maar blijven in Capelle. Ze gaan dan drinken in de buurt. Ik vind dat je dan wel met die jongeren moet praten. Ze hebben wel een soort straatcoaches in de gemeente, maar die jongeren zitten daar helemaal niet op te wachten. Ik kan heel gemakkelijk met ze praten. Het nadeel hiervan is dat als je verbaliserend optreedt, je gelijk geen vriend meer bent. Je ziet dat de noodhulpdienst van de politie de namen van de jongeren gelijk noteert. Als ik met ze praat, vraag ik wat ze gaan doen en of ze het rustig houden. Dit werkt vaak beter. Het heeft helemaal geen effect meer om namen te noteren”’ (observatie).

Zelfbeheersing in het contact met het publiek is een van de door handhavers genoemde competenties die noodzakelijk zijn om goed straatwerk te kunnen doen. Hoewel het vakgebied geen goed imago heeft op dit punt – veel Boa’s zouden bozig of bazig optreden en daarmee escalaties in de hand werken (o.a. Van Steden, 2012; Van der Torre & Bervoets, 2012) –, kwamen wij geregeld in woord en daad handhavers tegen die meenden dat ‘laag insteken’ een van de belangrijkste punten is bij het burgercontact. Niet direct hoog van de toren blazen, op de strepen staan en daarmee direct jezelf geconfronteerd zien met een boze burger die niet (meer) meewerkt. Uit ervaring weten ze dat hard erin gaan betekent dat je daarna nog maar heel moeilijk kunt ‘afschalen’. Rustig aanspreken en dan naar gelang de reactie van de burger eventueel strenger worden en de stem verheffen gaat makkelijker.

Opvallend is dan overigens dat de handhavers in de gemeenten aangeven dat ze gesprekstechnieken zelf op straat door schade en schande moeten leren. Met andere woorden: het gaat ook best wel eens fout. Het oefenen met acteurs in de opleiding en bij de examens is minder echt en minder leerzaam dan de straatwerkelijkheid. Volgens de handhavers wordt overigens pas te laat in de praktijk duidelijk dat sommige personen minder geschikt zijn voor het vak. Zij ‘gaan er te hard in’ of durven burgers haast niet streng toe te spreken of te verbaliseren. Nergens worden overigens officiële bonnenquota gehanteerd, maar handhavers



die naar het idee van hun collega's veel te weinig schrijven, worden ook bepaald niet gerespecteerd en als ongeschikt voor het vak gezien.

'Ik denk dat ik wel rustig ben. Ik kan goed praten, maar als ik iemand een dwingend advies geef, acht ik wel dat dit wordt opgevolgd. De eerste insteek is de situatie oplossen en daarna pas overstappen op handhaven. Je hebt snel genoeg door met wie je er mondeling uit komt en met wie niet. Wat helpt, vooral bij jongeren, is publiekelijk opdracht geven. Bijvoorbeeld in het winkelgebied spuugde een jongen op de grond. Ik heb hem toen laten opruimen voor het publiek. Wanneer hij het niet had gedaan, had hij een bekeuring gekregen' (interview handhaver).

## 4.4 Toezicht en handhaving

De corebusiness van de handhavers bestaat uit toezicht en handhaving. Volgens de handhavers is er zelfs steeds meer verschuiving van toezicht naar handhaving. Beide liggen in elkaars verlengde. Toezicht moet worden gezien als op straat en in de publieke ruimte een oogje in het zeil houden, zonder verdere bevoegdheden. En handhaving is een vorm van formele sociale controle waarbij bevoegdheden zoals verbaliseren en soms ook het toepassen van politiebevoegdheden zoals aanhouden en geweldstoepassing worden gebruikt (zie Van Steden, 2012). De handhavers rijden meldingen, zij houden met toezicht een oogje in het zeil en zij handhaven. Dat laatste bestaat dan uit een aanpak via het strafrecht, maar heel vaak ook uit een aanpak op basis van het bestuursrecht. Denk daarbij aan vergunningencontroles of naheffingen (bestuurlijke strafbeschikkingen die via het Openbaar Ministerie worden afgehandeld) bij foutparkeren. Foutparkeren wordt dan niet gezien als verkeersovertreding, maar als het verzuimen van de belastingplicht (door geen parkeerkaartje te kopen).

### 4.4.1 Meldingen rijden

#### *Met een boodschappenlijst op pad*

In alle zes gemeenten hebben de handhavers naast de meer specialistische of projectmatige diensten die zijn gericht op parkeren of vergunningen controleren ook surveillancedienst. Net als politiemensen lopen, fietsen of rijden zij dan

door de gemeente om een oogje in het zeil te houden. In eerste instantie rijden zij op meldingen. In de meeste gevallen gaat het daarbij om meldingen in de vorm van klachten in het gemeentelijke klachtensysteem. Bewoners bellen dan bijvoorbeeld de gemeente vanwege overlast door verkeerd aangeboden huisafval, een aanhanger op een voetpad of een loslopende hond, en de handhavers gaan dan ter plaatse om te zien wat eraan kan worden gedaan.

‘We komen net terug van een klacht van een bewoner over een loslopende hond. De twee handhavers gaan ter plaatse een kijkje nemen en rijden nog een poosje in de woonbuurt van de melder, maar treffen de hond niet meer aan. Ik vraag hun hoe de verwerking van klachten precies verloopt. Een van de handhavers geeft aan: “Mensen kunnen klagen als hun huisvuil niet is opgehaald, als er overlast is van jeugd, of als er ergens een voertuig al heel lang staat. Ze doen melding via de infobalie van het gemeentehuis, dat komt daarna via mail bij ons. We hebben een algemene mailbox. Die houden de teamleiders bij. Daar komen de meeste klachten binnen. Verder worden we natuurlijk ook gewoon tijdens het werk op straat aangesproken”’ (observatie).

‘Er is een melding van een aanhanger die verkeerd geparkeerd zou staan. De handhavers gaan erop af. Zij bellen eerst bij het verkeerde nummer aan. Een vrouw die naar buiten komt, geeft aan dat de aanhanger van de burens is. De handhavers gaan naar de burens waar een man opendoet. Zij leggen de situatie uit. De man weet gelijk waar het over gaat en nodigt hen uit om naar binnen te komen. De man vertelt dat er een zich voort-slepende burenruzie gaande is en dat de buurvrouw overal voor belt. Hij geeft aan dat ze gek is en dat hij bang is dat zijn kinderen in contact komen met haar. De handhavers luisteren aandachtig en een van hen geeft informatie aan de man hoe hij dit op zou kunnen lossen. Ook geeft deze handhaver aan dat Handhaving extra kan komen surveilleren in de buurt. Ze raadt de man aan om met de wijkagent te gaan praten en samen een oplossing te bedenken. De man is duidelijk opgelucht dat hij zijn verhaal even kwijt kon’ (observatie).

Andere vaak voorkomende klachten zijn jeugdoverlast, parkeerproblemen, overlast van poepende honden, geluidshinder, schade aan gemeentelijke eigendommen en vervuiling. Volgens de meeste handhavers bestaat een flink deel van het werk op straat uit parkeercontroles, ook wel ‘fiscaal’ genoemd, hoewel de

eigen aard van de gemeente bepaalt hoe het werkaanbod er feitelijk uitziet. Naast het meldingen- of klachtensysteem is er in Ede ook een eigen meldkamer waaraan klachten van burgers worden doorgegeven of waarnaar ook zeer geregeld meldingen worden doorgezet door de regionale meldkamer Arnhem. Als de regiocentralisten menen dat aan een melding een eenheid handhavers moet of kan worden gekoppeld, zetten zij de melding door. Het komt in Ede geregeld voor dat handhavers die in de buurt zijn van een (politie)melding als ondersteuning ter plaatse worden geroepen of zelf de melding mogen afhandelen. In Capelle aan den IJssel wordt verder nog gebruikgemaakt van een zogeheten Boa-telefoon, de 'Belboa'. Burgers kunnen dan een bepaald mobiel nummer rechtstreeks bellen en direct hun klacht kwijt.

'Ik [EB] rijd op een koude en regenachtige decemberdag mee met P. en C. die de Boa-telefoon bij zich hebben. Een zo aan het stemgeluid te horen oudere man belt met C., een ervaren handhaver die echter in Capelle voor de eerste dag aan het werk is. Hij heeft een klacht over fietsen die voor een flatgebouw in een plantenperk zijn achtergelaten. Eigenlijk zijn het, zo blijkt later ook, eerder fietswrakken. C. geeft aan dat ze de fietsen zullen gaan bekijken en meenemen. Na het gesprek wordt hij direct aangesproken door zijn collega: "Je moet altijd voorzichtig zijn met definitieve uitspraken en beloften. Waarschijnlijk zullen we eerst de fietsen moeten stickeren zodat we een eventuele eigenaar nog de kans geven om zijn fiets mee te nemen. Op die stickers staat een waarschuwing en een telefoonnummer. Vaak nemen we ze niet meteen al mee. Daarmee schep je te hoge verwachtingen'" (observatie).

'De handhavers spreken vanuit de auto een paar scholieren aan die lukraak een blikje Red Bull in een berm wegmikken. Het blijft bij een waarschuwing, maar vaak genoeg wordt er ook daadwerkelijk beboet. In de buurt van de scholen volgen de handhavers de zogenaamde "snoep-routes". Dat zijn over het algemeen de routes tussen de scholen en een supermarkt, waar vaak veel vervuiling plaatsheeft. Leerlingen die rommel op straat gooien, krijgen een boete. Vanuit de politie en de buurt waren er klachten om er wat aan te doen. De handhaving gebeurt in het kader van een speciaal project om de overlast in de buurt van scholen tegen te gaan' (observatie).

## Zelf werk zoeken

Als de meldingen zijn afgehandeld, gaan de meeste handhavers zelf op zoek naar werk op straat. Zoals aangegeven (in §4.2), gaat precies dat onderdeel gepaard met een zekere eentonigheid en saaiheid. Dat komt ook doordat zowel de mate waarin handhavers tegen nieuw werk aanlopen, als de mate waarin ze zelf actief werk zoeken, verschillen. Dat heeft volgens hen te maken met het soort werkgebied, maar ook wel met de verschillen in werkopvatting. Er zijn handhavers die heel enthousiast overal achteraan jagen en werk zoeken. Een strategie is bijvoorbeeld om tijdens de surveillance met de auto, de scooter, de fiets of te voet bekende hotspots langs te gaan. Dat zijn plekken waarvan handhavers weten dat daar met name ook op bepaalde tijdstippen werk aan de winkel is. Denk aan overlast door jeugd die zich na schooltijd of na het avondeten op betrekkelijk vaste stekken (bijvoorbeeld aan voetbalkooien) in de wijk verzamelt.

De handhavers hebben ook zo hun affiniteit met een bepaald deel van het werk. De een let vooral op foutparkeren, de ander op jeugdgroepen, op visakten of op loslopende honden. Ook de affiniteit bepaalt of en hoe de handhavers zelf op zoek gaan naar werk als het 'boodschappenlijstje' met de meldingen en opdrachten gereed is. En ook tussen het afhandelen van de opdrachten door kijken sommige handhavers tamelijk gericht naar het type werkaanbod waarmee zij affiniteit hebben.

'Je weet van jezelf waar de problemen zijn in de gemeente op bepaalde plekken. Je ziet onder collega's wel affiniteiten. Ikzelf ga vaak naar het Schollebos. Hier heb je veel overlast van vissers. Er zijn een aantal keer problemen geweest, dus ik kijk er regelmatig. Ook mensen die er zitten, kennen mij en geven mij vaak informatie. We doen dit vaak op de fiets of met de auto. We werken bijna altijd in koppels' (interview handhaver).

'We zijn nog bij een leegstaande woning langsgegaan toen er even geen meldingen waren. De eigenaar is een tijdje geleden vermoord en het huis staat leeg sinds de gemeente het heeft opgekocht. De Boa's controleren af en toe of er geen krakers in zitten' (observatie).

De meeste handhavers pakken op wat ze tegenkomen. En er zijn ook handhavers die proberen de werkdruk te doseren en soms zelfs werk niet (kunnen) zien waar hun collega's dat wel zien. Zij missen dan volgens hun collega's de

kunst van het kijken. Waar de werkdruk bewust wordt gedoseerd, doet dit enigszins denken aan het *coping mechanism* uit de literatuur over frontlijnwerk (Lipsky, 1980). Frontlijnwerkers hanteren strategieën en technieken om de onbegrensde vraag naar werk enigszins binnen de perken te houden. Een strategie is bijvoorbeeld ‘bewust de andere kant op kijken’ en doen alsof je een situatie die eigenlijk opvolging verdient helemaal niet hebt waargenomen.

‘Een koppel handhavers rijdt bewust tegen het einde van de dienst niet door een bepaald buurtje met een supermarkt waar heel veel fout wordt geparkeerd. Met een brede grijns zegt een van de handhavers: “Ja, toe maar hoor, we hebben strakke handhavingsafspraken met de gemeente en de politie, die willen dat we daar altijd schrijven, maar we willen ook op tijd naar huis”’ (observatie).

#### 4.4.2 Bestuurlijk en strafrechtelijk handhaven

Naast toezicht door het rijden van meldingen en surveillance worden er bij uitstek ook regels en wetten gehandhaafd. Veel gemeentelijke handhavers zijn geregeld op straat bezig met parkeercontrole of met vergunningencontrole. Vaak gaat het om artikelen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), maar ook milieuwetgeving, horecawetgeving en fiscale wetgeving worden gehandhaafd (zie domein I van de Boa-circulaire van 30 januari 2010). Er wordt bij de handhaving zowel gebruikgemaakt van het strafrecht als van het bestuursrecht (zie hoofdstuk 1). Zo wordt bij foutparkeren in de meeste steden tegenwoordig een naheffing volgens het belastingrecht opgelegd in plaats van een bekeuring volgens het strafrecht (een bestuurlijke strafbeschikking). Om die reden wordt parkeercontrole door de handhavers wel aangeduid met ‘fiscaal’. Voor gemeenten blijken de naheffingen een voorname inkomstenbron, daar waar de bedragen die met de strafbeschikking gemoeid zijn door het Openbaar Ministerie worden afgehandeld en direct in de staatskas verdwijnen. Opmerkelijk is dat een politieambtenaar bij dezelfde geconstateerde overtredding alleen vanuit zijn bevoegdheid vanuit de Wet Mulder mag handelen op basis van het strafrecht. De agent kan, met andere woorden, geen naheffing opleggen, want dat dient door een gemeenteambtenaar te geschieden. Soms blijkt het bestuursrecht veel krachtiger bij het afdwingen van gedragsaanpassing dan het strafrecht.

‘Loopt er een hond zonder muilkorf op straat die die eigenlijk wel zou moeten dragen, dan is de eigenaar strafbaar op grond van de APV. Deze bekeuring kost naar ik meen 130 euro. Als wij een dwangsom hebben opgelegd van 1000 euro en de hond loopt toch ongemuilkorfd op straat, dan verbeurt de eigenaar die dwangsom van 1000 euro. Dat tikt wel aan. Ook het simpele feit dat de dwangsomdreiging bestaat uit een bestuursactie, dus vanuit het gemeentebestuur, van 1000 euro zorgt er vaak heel goed voor dat het naleefgedrag sterk verbetert. Dat is precies wat wij willen: het naleefgedrag bevorderen’ (interview handhaver).

In Ede plaatsten veeboeren en akkerbouwers soms reclameborden in de weilanden naast de A12. Zij kregen daar een mooi bedrag voor van de bedrijven voor wie ze de reclameborden plaatsten. Ze lachten om de eventuele strafrechtelijke geldboete die ze daarvoor konden krijgen. Die namen ze op de koop toe. Het lachen verging hun echter toen ze werden aangepakt met de veel hogere dwangsommen.

‘Het voordeel van strafrecht is dat je gelijk lik-op-stukbeleid kunt geven. De boetes zijn alleen niet zo hoog. Bestuursrechtelijk is eigenlijk het drukmiddel van de gemeente. Het gaat alleen allemaal heel erg traag binnen de gemeente’ (interview handhaver).

Het al dan niet uitschrijven van een bon is de eigen verantwoordelijkheid van een handhaver en raakt daarmee aan de discretionaire bevoegdheid (zie hoofdstuk 7). Een handhaver uit Geldrop-Mierlo merkt daarover op:

‘Bij ons is wel de regel: je moet volledig achter je bon staan. Doe je dit niet, dan moet je niet schrijven. Iedereen binnen de organisatie doet dit ook. Wij zijn namelijk de enigen die over de bon gaan’ (interview handhaver).

Overigens is in geen van de zes gemeenten sprake van een opgelegd bonnenquotum. Bonnen schrijven is geen doel op zich, maar wordt gezien als een middel om het gedrag van burgers te beïnvloeden. Daarmee lijkt de in hoofdstuk 1 aangehaalde vrees van Van Stokkom (2005) dat Boa’s al heel snel verbaliiserend zouden optreden, niet bewaarheid. Hij veronderstelde destijds dat er stevig gestuurd zou worden op het uitschrijven van bestuurlijke boetes, omdat de afdelingen Toezicht en Handhaving uit de opbrengsten van de bestuurlijke boe-

tes betaald zouden worden. Daarbij moet direct worden opgemerkt dat bijna geen enkele gemeente de bestuurlijke boete daadwerkelijk is gaan gebruiken (wél de bestuurlijke strafbeschikking), vanwege de relatief hoge kosten die daarmee gemoeid zijn voor gemeenten (Flight e.a., 2012). Ook de achtergrond van de Boa's – vaak lager opgeleid – zou volgens Van Stokkom strak optreden zonder al te veel nuance en maatwerk bij individuele gevallen in de hand werken. De handhavers blijken in ons onderzoek echter alleen bij heel duidelijke overtredingen, bijvoorbeeld foutparkeren in een goed aangegeven blauwe zone, direct en zonder pardon te bekeuren. En af en toe is er ook wel discussie. Iemand die bij een parkeerverbod zogenaamd even de auto stilzet om snel even bij de Chinees naar binnen te gaan of wat af te geven, wordt door de ene handhaver direct bekeurd, waar de ander waarschuwt en de overtreder de kans geeft om weg te rijden en het gedrag aan te passen. 'Als ze er dan na pakweg tien minuten nog staan als ik terugkom, zijn ze voor mij en krijgen ze een prent,' aldus een van de geïnterviewde handhavers. Er is echter een aantal ongeschreven beroepscodes. Wanneer sprake is van een officieel handhavingsverzoek van de gemeente na terugkerende klachten van bewoners over bijvoorbeeld foutparkeren, dan moet er worden bekeurd. Verder wordt in een bepaald gebied heel geregeld eerst een waarschuwingsperiode gehanteerd voordat er daadwerkelijk wordt bekeurd. Vaak gaat dit in onderling overleg met de leiding en de politie. 'Als wij schrijven en de politie laat het lopen, spreken we met twee monden,' aldus een handhaver.

## 4.5 Preventie

Met de inzet van gemeentelijke handhavers willen de zes gemeenten ook wat doen aan de wens – hoewel niet altijd even duidelijk uitgesproken – om iets te doen aan criminaliteitspreventie. Meer blauw op straat, extra ogen en oren, maar zeker ook de aanpak van ogenschijnlijk kleine verstoringen van het openbare leven dienen erger (criminaliteit en grote ordeproblemen) te voorkomen. De idee erachter, volgens de theorie van de 'broken windows', is dat onregelmatigheid, vervuiling en normloosheid een goede voedingsbodem zijn voor criminaliteit (Kelling & Coles, 1998). Toezicht en handhaving worden geacht zeker ook preventief te werken. De gemeenten menen dat de inzet van de handhavers moet bijdragen aan gedragsverandering bij overtreeders en tegelijkertijd het publiek moet duidelijk maken wat de norm is. Dat was zeker ook het uitgangspunt bij de jeugd-Boa's in Ede.

‘We rijden met zijn drieën [een observant en twee jeugd-Boa’s] per fiets naar een parkeerplaats achter een buurthuis waar vaak overlast is van een groep jongeren. Daar aangekomen (er is nu geen concrete melding), treffen we inderdaad een klein groepje jongens aan met hun fietsen en auto’s met spoilers. De jongens staan wat te roken en benadrukken de gelijkenis van hun jeugdgroep met de van televisie en film bekende New Kids uit Maaskantje, die op hun beurt weer een tamelijk grove parodie door acteurs zijn op autochtone jeugdgroepen. De Edese jongens doorspekken hun zinnen met “ech nie jonguh” en “verrekte mongol” en ook de Boa’s moeten daar wel om lachen. De jongens maken mij samen met de Boa’s duidelijk dat zij tot voor kort heel vervelend waren, maar dat zij nu meedoen aan het verbeteren van de buurt en geen overlast meer willen veroorzaken. Anders zouden zij hun hangplek maar kwijtraken. Zij wijzen op een prullenbak een paar meter achter hen op een veldje waarin zij tegenwoordig keurig hun blikjes Monster, Red Bull en bier deponeren. “Voor zolang het duurt,” knipoogt de jeugd-Boa en we rijden weer verder’ (observatie).

In een van de gemeenten zagen we ook preventie in de meer klassieke zin van het woord. Daar had één van de handhavers de inbraakpreventie in zijn takenpakket, in het verleden nog ondergebracht bij de politie.

‘We bellen aan bij een ouder echtpaar bij wie recent nog is ingebroken. De vrouw doet open en biedt ons meteen een kop koffie aan. In de huiskamer treffen we de man des huizes die zich ergert aan het aantal inbraken in de stad de afgelopen tijd. De handhaver opent zijn preventiekoffer en haalt er enkele folders uit en voorbeelden van goed hang- en sluitwerk. Hij maakt met het echtpaar na de koffie een ronde door het huis en geeft direct aan wat nodig is om in aanmerking te komen voor het Keurmerk Veilig Wonen’ (observatie).

## 4.6 Hulpverlening

De meeste handhavers merken dat het uniform reacties oproept. Soms negatief, zij worden dan bijvoorbeeld nageroepen door jongeren, maar heel vaak ook worden de handhavers aangesproken met (hulp)vragen van burgers, en zij blijken dan – met name te voet en op de fiets – makkelijk aanspreekbaar. Denk aan



de parkeerplaats waar een bewoner een handhaver aansprak om te zeggen dat hij blij was dat daar gecontroleerd werd. Hij had zelf een vergunning (waar hij voor moest betalen) en stoorde zich aan de mensen die daar onbetaald hun auto parkeerden. Het uniform levert werk en reacties op. Dat is precies de reden waarom een van de handhavers altijd heen en terug naar zijn werk ging met zijn eigen jas over het uniform. 'Je loopt anders zo tegen werk aan. Mensen reageren nu eenmaal op je.' We merkten inderdaad bij onze observaties dat handhavers geregeld worden aangesproken en dat zij het publiek voorzien van advies. Hulpverlening is werk dat af en toe tussendoor op het bordje komt. Soms hebben de handhavers te maken met personen die zich in de samenleving maar moeilijk staande kunnen houden.

'De eerste melding betrof een bijtincident. De dader bleek de hond te zijn van een man die bij de handhaver bekend is: hij woont in een appartement in de flat waar ook de wijkpost zit. Hij verwaarloost zijn twee honden en zichzelf en woont in een vreselijk smerig huis; op foto's die de huismeester van buitenaf heeft genomen, kun je de hondendrollen binnen zien liggen. Altijd als de handhaver de man tegenkomt, maakt hij even een praatje en merkt dan intussen nog even "terloops" op dat hij zijn honden in de gaten moet houden. Desgevraagd vindt de handhaver het wel degelijk ook zijn verantwoordelijkheid om dit soort "sociale gevallen" een beetje in de gaten te houden' (observatie).

## 4.7 Netwerken

In de regel maakt een handhaver deel uit van een intern netwerk in de gemeentelijke organisatie. Dat zijn op de eerste plaats de eigen collega's en chefs. Waarbij juist de collega's elkaar onderling heel frequent raadplegen, tips geven over complexe(re) situaties en het efficiënter afhandelen van administratief werk (bijvoorbeeld het schrijven van een proces-verbaal) en elkaar bijstaan op straat. Daarin wijken handhavers niet veel af van andere frontlijnwerkers, waarbij collega's elkaar adviseren en raadplegen om het werk dragelijk en makkelijker te maken (zie §4.2).

Op de tweede plaats bestaat het interne netwerk van een handhaver uit de contacten met andere gemeentelijke afdelingen en andere buitengewoon opsporingsambtenaren binnen de gemeente. Immers, naast de handhavers in de openbare ruimte zijn er vaak ook nog opsporingsambtenaren op het terrein van bou-

wen en wonen, alsmede milieuhandhaving. Het externe netwerk van de meeste handhavers is niet heel uitgebreid. Alleen specialistische handhavers (jeugd-Boa's, wijk-Boa's, horeca-experts) hebben vaak een groot extern netwerk. Denk aan partnerorganisaties als de politie, bewonersorganisaties, winkeliersverenigingen, horecaondernemers, de Belastingdienst en woningbouwcorporaties. In Ede, bijvoorbeeld, nemen enkele handhavers deel aan het regionale veiligheids-huis en heel af en toe zitten zij bij briefings van de politie (zie hoofdstuk 7).

Het externe netwerk bestaat bij sommige handhavers ook uit een informeel netwerk met bewoners (waaronder jongeren). De Edese jeugd-Boa's, bijvoorbeeld, zitten heel geregeld beroepsmatig op Facebook en Twitter om hun contact met de lokale jeugd te onderhouden. Vermoedelijk komt dat ook door de nog jonge leeftijd van deze handhavers. Wonderwel blijkt dat een prima en eigentijds middel om met de doelgroep in contact te komen en te blijven, en om een informatiepositie op te bouwen over jeugd en jongeren. Wel zijn er volgens de handhavers uit Ede goede afspraken gemaakt over wat wel en niet kan en mag op Twitter. Zo moeten de contacten uiteraard ook weer niet te vriendschappelijk worden, omdat er indien nodig wel moet kunnen worden opgetreden tegen dezelfde jongeren die ook vrienden en volgers zijn op Facebook en Twitter.

## 4.8 Ondersteunen van de politie

De handhavers – zo hebben we tot dusver aangegeven – voeren hun taken in de zes gemeenten zelfstandig uit zonder directe bemoeienis of dagelijkse operationele regie van de politie. Er wordt ook zelden gezamenlijk op straat toezicht gehouden. De handhavers beschikken bovendien over een betrekkelijk grote zelfstandigheid en autonomie. Op die autonomie wordt nog uitgebreider ingegaan in hoofdstuk 6.

Ondanks het eigenstandig opereren voeren de handhavers heel vaak ook taken uit ter ondersteuning van de politie. Het komt in de zes gemeenten geregeld voor dat handhavers wordt gevraagd om de politie te helpen met het regelen van verkeer en met afzettingen, en om samen met de politie ergens een extra oogje in het zeil te houden ('platsurveilleren'). Wat minder vaak hoorden we dat handhavers worden ingezet bij buurtonderzoeken als gevolg van een strafbaar feit. Dat gebeurde in het voorjaar van 2012 in Ede toen daar in een speeltuin een kleuter werd aangerand. En af en toe helpen de handhavers in een speciaal horecateam met toezicht en controle op straat en handhaving van de bijzondere wetten. Denk daarbij aan horecacontrole.

‘Met zijn tweeën lopen we een horecadienst in burger, we kunnen ons dan gemakkelijk in de menigte bewegen. Wanneer we een dienst alleen lopen met de coördinator van de politie, lopen we wel in uniform. We zijn dan gewoon zichtbaar aanwezig. We kiezen bewust voor deze afwisseling. Het kan zijn dat je niet meer aan je eigen werk toekomt wanneer je met de politiecoördinator van het horecagebied meeloopt. Om 3 uur, bijvoorbeeld, mag er niemand meer de kroeg in. Wanneer er dan opstootjes zijn, moet de coördinator van de politie daarheen. Je loopt dus het risico dat je van vechtpartij naar vechtpartij loopt. Wanneer ik samen met een collega loop, hoeven we ons hier niet mee bezig te houden. Wanneer we wat zien, zorgen we wel dat we goede aanwijzingen aan de politie kunnen geven over het uiterlijk van de vechters of we beschrijven de situatie die we aantreffen en wachten dan op de politie’ (interview handhaver).

Volgens een van de handhavers zijn de opsporingsambtenaren van de gemeente zo bezien soms een soort ‘reservecapaciteit’ voor de politie, hoewel we over het geheel waarnamen dat handhavers het grootste deel van hun tijd zelfstandig en geheel op eigen kracht hun werk uitvoeren. Twee van de geïnterviewde burgemeesters wilden precies om die reden niet dat hun handhavers door de onderzoekers zouden worden gezien als een nieuwe gemeentepolitie of als een reservepolitiekorps. Ten eerste zou dat geen recht doen aan het werk dat de handhavers uitvoeren, en ten tweede zou dat leiden tot een slechte onderhandelingspositie ten opzichte van de (nu) Nationale Politie, maar ook tegenover bijzondere opsporingsdiensten. Daarover meer in hoofdstuk 9. De handhavers voeren (ook) taken uit die voorheen door anderen – door de politie of een bijzondere opsporingsdienst als de Voedsel- en Warenautoriteit – werden uitgevoerd.

‘Ja, er worden ook wel wat dingen naar ons afgestoten. We krijgen wel meer bevoegdheden. De Voedsel- en Warenautoriteit heeft bijvoorbeeld weinig overzicht in gemeenten. Wij hebben dat meer. Als je constateert dat bijvoorbeeld een supermarkt alcohol verkoopt, kun je ze verplichten de alcohol in een afgesloten ruimte te laten verkopen. Hier in Capelle zal dat niet zo snel gebeuren, maar in Rotterdam denk ik wel. Het ligt ook een beetje aan het college hoe dit zal gaan uitpakken’ (interview handhaver).

## 4.9 Administratie en bureauwerk

Administratie wordt door de meeste handhavers gezien als een last. Net als andere frontlijnwerkers (Moors & Bervoets, 2013) hebben zij daar een broertje aan dood.

‘De dienst met S. was in het algemeen niet bepaald spannend te noemen. Hij had nog flink wat administratieve werkzaamheden te verrichten, vanwege een aanhouding die hij bij zijn dienst de voorgaande dag had gedaan. Nu moest hij het proces-verbaal maken en aangifte doen namens de gemeente. Hij was de dag ervoor langs een klein bouwterreintje gereden en had daar een man bij een geparkeerde auto zien staan. Hij vond het vreemd dat die man zich daar ophield, dus sprak hij hem aan. In het gesprek kreeg hij hem zover dat hij ook in de auto mocht kijken. Daar lag een koperen putdeksel die van de bouwplek kwam. Daar kwam een aanhouding uit voort en dus nog een portie administratief werk. En daarvoor was hij ook niet toegekomen aan een rapport dat hij nog zou schrijven over een overlastplek. Kortom: S. was het eerste deel van de dienst voornamelijk achter de computer bezig. Hetzelfde gold overigens voor de andere Boa’s die op dat moment dienst hadden’ (observatie).

De processen-verbaal zijn in de regel minder ingewikkeld dan bij de politie, omdat het vaak tamelijk eenvoudige overtredingen betreft. Politie mensen hebben geregeld te maken met processen-verbaal rond misdrijven – bijvoorbeeld een inbraak – waarbij een goederenlijst moet worden opgesteld, meerdere personen moeten worden verhoord en van elk verhoor ook weer aparte verballen moeten worden gemaakt. Denk naast een aanhoudingsverbaal aan getuigenverklaringen, verdachtenverhoren en ook de zogeheten sfeerverballen (een proces-verbaal van bevindingen) waarmee bijvoorbeeld de achtergrond van een specifieke verdachte in beeld wordt gebracht. Dat is voor handhavers niet aan de orde.

De administratie is weliswaar minder omvangrijk dan bij politiemensen, maar de tijd die in administratie wordt gestoken is zeker niet verwaarloosbaar. Alleen in Ede wordt gewerkt met het Boa Registratie Systeem (BRS) dat volgens de handhavers wat lijkt op BVH, het nieuwe bedrijfsprocessensysteem bij de politie. Dat betekent dat er moet worden gemuteerd.

‘Na de eetpauze worden de mutaties van de middag doorgevoerd. Bij terugkomst op kantoor na de avondsurveillance worden de mutaties van de avond doorgevoerd. Als er tijdgebrek is, wordt het invoeren van minder dringende mutaties (voornamelijk afgehandelde incidenten die collega’s niet direct voor hun diensten hoeven te weten) nog wel eens doorgeschoven naar hun volgende dienst. Dat doet P. ook aan het eind van de dienst: het afhandelen van de melding over de jongeren die geluidsoverlast veroorzaakten, is geen informatie die bijzonder relevant is voor de collega’s van de volgende dienst. Dit kan hij net zo makkelijk de volgende dag doorvoeren, bij het begin van zijn nieuwe dienst’ (observatie).

In andere gemeenten wordt niet gewerkt met BRS, maar gebruiken de handhavers een klachtensysteem om hun bevindingen en contacten bij het afhandelen van meldingen vast te leggen. Of zij maken (zoals in Apeldoorn) gebruik van ‘tikverbalen’.

‘Verder is er ook nog een stuk administratief werk in de vorm van “tikverbalen”; op basis hiervan maakt de gemeentelijke dienst OOV handhavingsbrieven. In een tikverbaal wordt vastgelegd wat er is geconstateerd en wie er is aangesproken op bepaalde feiten, bijvoorbeeld horecabedrijven die te lang zijn opengebleven. Deze tikverbalen dienen ook als aanvulling op het algehele dossier. Bij evenementen worden algehele mutaties gemaakt waarin staat waarop is gecontroleerd, enzovoort’ (observatie).

Bij de meeste gemeenten in ons onderzoek is geen sprake van een bedrijfsprocessensysteem zoals BRS en dat wordt geregeld als een gemis ervaren. De handhavers gebruiken dan meerdere losse systemen om het werk te kunnen doen.

In Capelle aan den IJssel hebben de handhavers verhoudingsgewijs de meeste administratie, zo was onze indruk. Zo dienen zij (maar dat is projectmatig en tijdelijk) bij te houden hoe zij hun tijd besteden. Dit tijdschrijven kwamen wij niet zo omvangrijk tegen bij de andere onderzoeksgemeenten. Wel merkten we dat er veel aandacht werd besteed aan de kwaliteit van de processen-verbaal, wat ook weer leidde tot administratieve last. Maar daarentegen, zo verklaarde een van de chefs, leverde dat een heel laag sepotpercentage op van de handhavers in Capelle bij het Openbaar Ministerie. Dus de investering in tijd zou zich absoluut terugverdienen.

Verder viel op dat de handhavers in de meeste gemeenten waren voorzien van een mobiele telefoon waarin handige apps waren opgenomen; er wordt gewerkt met PDA's of men is van plan te gaan werken met PDA's, iPads en iPhones om het werk op straat zo gemakkelijk mogelijk te maken.<sup>19</sup> Door de bank genomen vinden de handhavers in de gemeenten dat de administratieve last wel meevalt en dat zij toch nog vaak genoeg op straat zijn. Een Apeldoornse handhaver zegt:

'Sinds we met de PDA werken, is het administratieve gedeelte een stuk minder geworden. Voorheen moest dat in het CJIB-systeem ingevoerd worden en moesten we dus wel voor dit soort werkzaamheden naar binnen. 's Ochtends is het voornamelijk telefoontjes en eventueel bezwaarschriften afhandelen. Een verbaal kun je tegenwoordig ook allemaal kwijt in het PDA' (interview handhaver).

#### 4.10 Slot

Dit hoofdstuk was bedoeld als een eerste nog wat algemene schets van het dagelijks werk van de handhavers openbare ruimte. In de volgende hoofdstukken werken we dat beeld uit en zorgen we voor verdieping op aspecten als geweld, geweldsmiddelen, samenwerken met de politie en de eigen beroeps-cultuur. Wat dat laatste betreft, konden in dit hoofdstuk al enkele standaardtrekken worden aangetroffen van frontlijnwerk, door Lipsky ooit wel de *street-level bureaucracy* genoemd (zie hoofdstuk 1). Denk daarbij aan ongeschreven normen voor het werk op straat en de contacten met het publiek, de relatieve handelingsvrijheid en het omgaan met bureauwerk. Wat daarbij opvalt, is dat de handhavers – vergeleken met politiemensen – ondanks het bureauwerk toch veel op straat zijn. Daarbij is ook interessant om te zien hoe handhavers zelf al dan niet op zoek gaan naar (straat)werk als de 'boodschappenlijst' met meldingen van burgers en opdrachten van de operationeel leidinggevendenden is afge-werkt. Uit deze eerste kennismaking kan ook worden afgeleid dat het feitelijke werk van de gemeentelijke handhavers ver afstaat van het wat stereotiepe beeld dat ook wij als onderzoekers hadden van toezichthouders, stadswachten en handhavers voordat wij aan deze studie begonnen. We werken al deze punten in de komende hoofdstukken verder uit.

---

19 PDA staat voor Personal Digital Assistent en is een zakcomputer, handpalmcomputer of palmtop.

## Geweld, agressie en geweldsmiddelen

### 5.1 Inleiding

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor geweld tegen functionarissen met een publieke taak (IVA, 2009; DSP-groep, 2011). Landelijk is er sinds 2007 een programma VPT (Veilige Publieke Taak) ingesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken dat zich geheel en al richt op het omgaan met agressie en geweld tegen onder anderen politiemensen, brandweer, ambulance, sociale-dienstmedewerkers en spoorwegpersoneel. De bedoeling ervan is onder meer dat daders zo snel mogelijk worden gestraft. Zo af en toe hebben ook de handhavers, net als andere frontlijnwerkers, in hun werk te maken met agressie en geweld. Het is – zo is onze indruk en die van de handhavers zelf – veel minder aan de orde dan bij de politie, mede ingegeven door het grotere aantal aanhoudingssituaties bij de politie en het politieoptreden bij openbareorde-incidenten. Het is volgens de handhavers niet zo dat geweld aan de orde van de dag is, maar het komt voor. We gaven al aan dat de contacten van de handhavers met burgers over het algemeen rustig en beheerst verlopen. In de twee gemeenten waar de handhavers een wapenstok aan de koppel hebben, wordt deze zelden gebruikt. Des te meer impact heeft dan de kleine minderheid van situaties waarbij wel klappen vallen, geweld tegen de ambtenaren wordt gebruikt en waarbij de handhavers zelf ook dienen over te gaan tot het toepassen van geweld. Dit hoofdstuk gaat over geweld door en tegen handhavers, het beschikken over en gebruiken van geweldsmiddelen en de dilemma's die daarmee zijn gemoeid.

### 5.2 Geweldsmiddelen: opvattingen en dilemma's

'Ik [EB] drink koffie met enkele Boa's en we eten onze boterhammen op. Een van de aanwezigen merkt op dat hij binnenkort weer naar de IBT moet [integrale beroepsvaardigheidstraining, EB]. Daarmee brengen we ons gespreksthema op Boa's en geweldsmiddelen. De handhavers, in deze gemeente zonder deze middelen, willen wel eens weten hoe ik ertegen

aankijk. Ik hou me enigszins op de vlakte door te zeggen dat ik me nog aan het verdiepen ben in de vraag of het al dan niet wenselijk is voor gemeentelijke handhavers om te beschikken over bijvoorbeeld handboeien of een wapenstok. Ik geef aan dat ik me kan voorstellen dat deze middelen gezien de aard van het werk niet altijd noodzakelijk zijn. Dat was kennelijk een domme opmerking. Maar het was pas mijn tweede dienst op pad met een gemeentelijke Boa, dus het leek mij een mooi voorzichtig antwoord. De coördinator kijkt op vanachter de computer en geeft aan dat ik het geweld waarmee handhavers te maken krijgen ken- nelijk door de vingers zie en bagatelliseer. Tegelijkertijd is deze gemeente helemaal niet van plan om geweldsmiddelen aan te vragen voor haar handhavers: “Wij zijn ervan overtuigd dat onze mond het voornaamste wapen is,” zo drukt de coördinator mij op het hart’ (observatie).

De geweldsmiddelen zijn een fiks punt van discussie. Zo blijkt ook uit de stand- punten van onder andere de VNG in haar *Visie Boa in de openbare ruimte* (zie hoofd- stuk 1). De VNG wil feitelijk geen geweldsmiddelen toestaan, alleen (beargu- menteerd) de handboeien, voor het vervoer van arrestanten. In Apeldoorn, Capelle aan den IJssel, Deurne en Geldrop-Mierlo zijn de gemeentelijke hand- havers ten tijde van het veldwerk niet voorzien van geweldsmiddelen. Wel zou- den in 2013 in Capelle de handboeien worden ingevoerd, bijvoorbeeld om weerspannige arrestanten in bedwang te houden. In Ede en Zeist waren de handhavers uitgerust met handboeien en wapenstok en er was in Zeist een pilot met pepperspray. De invoering van pepperspray voor Boa’s in de openbare ruimte zou heel bijzonder zijn. Pepperspray verkeert in het geweldsspectrum tussen de wapenstok en het vuurgeweldsmiddel en is dus toch weer een zwaar- der geweldsmiddel (Adang e.a., 2005). De ‘groene’ handhavers in Ede (in het handhavingsdomein II: milieu, zie hoofdstuk 1) zijn bovendien soms voorzien van een dienstvuurwapen. Handhavers delen de geweldsinstructie met de poli- tie.<sup>20</sup> Zij beschikken niet over een eigen instructie. Verder worden alle handha- vers met geweldsmiddelen periodiek getraind (via de IBT) en getoetst conform de RTGB, een Boa-variant op de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie.

---

20 De geweldsinstructie van de politie is opgenomen in de Ambtsinstructie 1994 voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar. Zo zijn in de artikelen 4 tot en met 17 van de Ambtsinstructie regels vastgelegd voor het gebruik van officiële geweldsmiddelen en voor de wijze waarop het gebruik van geweld moet worden gemeld.



Er is derhalve op het punt van geweldsmiddelen een verschil tussen de door de VNG gewenste situatie en de gevarieerde praktijk.

In een van de twee gemeenten met geweldsmiddelen ligt er meer geluk dan wijsheid aan de basis van de handboeien en de wapenstok. Volgens een van de oudgedienden die voordien bij de parkeerplichtie werkte, was er bij oprichting van de ‘club handhavers’ een chef die aan de toezichthouder (destijds het OM) direct liet weten dat de handhavers dienden te worden voorzien van handboeien en wapenstok. ‘Die heeft waarschijnlijk gewoon op een formulier overal een kruisje gezet achter wat we volgens hem allemaal nodig hadden en is daarmee weggekomen. Als je zoiets aan de gemeenteraad overlaait, komt er toch niks van,’ vertelt een van onze gesprekspartners, niet zonder erbij in de lach te schieten. In de andere gemeente werd het aantal registraties van geweldstoepassing en geweld tegen ambtenaren als uitgangspunt gebruikt. Op basis daarvan werden handboeien en wapenstok toegekend door de Boa-coördinator van de politie. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 berust het directe toezicht op de Boa’s bij de politie en het algeheel toezicht bij het Openbaar Ministerie. Het toekennen van de geweldsmiddelen in deze gemeente ging zeker niet rimpelloos. ‘Deze coördinator heeft zo zijn eigen opvattingen over handhavers en vindt de geweldsmiddelen van Boa’s maar niks, ook al hebben we wettelijk voldaan aan het noodzakelijkheids criterium.’ In hoofdstuk 7 wordt dieper ingegaan op de relatie tussen politie en handhavers. Want dat is uiteraard de achtergrond waartegen dit soort opmerkingen gemaakt wordt.

Er zijn zowel fervente voorstanders als tegenstanders van handhavers met geweldsmiddelen. De voorstanders van geweldsmiddelen noemen grofweg drie motieven. Ten eerste vinden zij dat het beschikken over geweldsmiddelen bijdraagt aan de veiligheid van de handhaver en dat zou volgens hen belangrijk zijn in een samenleving waarin het ‘korte lontje’ zich regelmatig zou voordoen. Een van de handhavers vertelt keer op keer dat hij nu eenmaal ‘geen cadeautjes uitdeelt’ en dat het daarom belangrijk is om te kunnen beschikken over geweldsmiddelen. Ten tweede menen zij dat de handhaver op straat wat ‘uitstraalt’ als hij of zij beschikt over handboeien en wapenstok. Burgers met wat kwaads (gewelddadigs) in de zin zouden zich daardoor terughoudender opstellen. ‘In sommige wijken en bij sommige jeugdgroepen helpt dat,’ zo stelt een handhaver uit Ede. Maar er is ook nog een derde – meer praktische – reden. Het is handig om te beschikken over handboeien als bij een aanhouding sprake is van een weerspannige arrestant en het wat lang duurt voor de politie ter

plaatse komt om de arrestant over te nemen (want dat overnemen is overal de procedure). De handhavers met geweldsmiddelen zouden er niet meer vanaf willen:

‘Positief, ik vind toch dat je een bepaald gezag uitstraalt. Mensen nemen je op straat toch iets serieuzer. Je hoeft het nooit te gebruiken, maar je hebt het wel bij je’ (interview handhaver).

‘We hebben handboeien en wapenstok. De handboeien heb ik al wel een aantal keer moeten gebruiken. De wapenstok heb ik nog nooit gebruikt. Een collega van ons loopt nu de pilot met pepperspray. Het dragen van geweldsmiddelen werkt echt preventief’ (interview handhaver).

Het voor handen hebben van geweldsmiddelen in Ede heeft sterk te maken met de soort problematiek die daar heerst, waaronder jeugdproblematiek in de wijken. De stad heeft een landelijke reputatie voor wat betreft Marokkaanse jeugdproblematiek (Risbo, 2012). De handhavers menen dat je met geweldsmiddelen meer uitstraalt naar jongeren. Een handhaver in Capelle zegt de handboeien te missen:

‘Ik krijg wel de vraag van jongeren: waarom heb je geen handboeien? Zij associëren dat gelijk met dat wij niet de bevoegdheden hebben om ze aan te houden. Terwijl we ze wel degelijk mogen aanhouden, maar dat weten zij dus niet. Ik hoef echt geen dienstvuurwapen. Maar geweldsmiddelen kunnen helpen om inderdaad duidelijk te maken dat wij de bevoegdheid hebben om ze aan te houden. Het is gebeurd dat ze iemand aanhielden bij de Terp. Dan moet je met z’n drieën op hem blijven zitten omdat je hem anders niet vast kan houden totdat de politie komt. In zo’n geval zou het wel handig zijn als je hem de boeien om kon slaan’ (interview handhaver).

In Zeist gelden soortgelijke argumenten voor het buitengebied. Als de handhavers niet zouden beschikken over geweldsmiddelen, zouden zij desgevraagd anders optreden in het buitengebied, op bepaalde tijdstippen (vroeg in de ochtend of laat in de avond) en bij sommige doelgroepen. Er zijn zeker ook voorstanders die toch zo hun kanttekeningen plaatsen en voorwaarden hebben:

‘Geweldsmiddelen vind ik een overheidsmiddel. Die moet je niet vers- trekken aan woningbouwverenigingen of particuliere beveiligers. Maar voor Boa’s denk ik dat het onderdeel is van de uitrusting. Je moet dan mensen wel goed trainen en toetsen. De gemiddelde Boa komt na een cursus binnen, dat is anders dan de politieopleiding van enkele jaren. Ik weet dat er voldoende Boa’s zijn die niet goed met geweldsmiddelen om kunnen gaan. In Den Haag kregen we alleen handboeien’ (interview handhaver).

Alle handhavers met geweldsmiddelen zijn het eens met de periodieke beroeps- vaardigheidstraining (IBT) en de toetsing (RTGB) die zij krijgen. Zij menen dat het dragen van geweldsmiddelen een grote verantwoordelijkheid met zich meebrengt en dat het onvoorwaardelijk betekent dat er goed moet worden getraind en getoetst. Veel handhavers schamen zich voor de ‘gekke filmpjes’ die onder andere *Overtredders* van SBS6 uitzendt en die op YouTube worden aangetrof- fen, over volstrekt uit de hand gelopen aanhoudingen. Denk aan een filmpje waarbij medewerkers van het Amsterdamse Stadstoezicht tevergeefs proberen een fietser aan te houden die rijdt waar dat niet mag. Er moet politie aan te pas komen om de man toch nog te kunnen aanhouden. Precies vanwege dit soort antireclame hechten de handhavers aan training en zou wat hen betreft zelfs de selectie van handhavers ‘aan de poort’ een stuk strenger mogen. Die selectie is – ondanks de landelijk geldende bekwaamheidseisen – (nog) niet centraal geregeld, waardoor elke gemeente zelf kiest hoe de sollicitatie- en selectiepro- cedure eruitzien (zie verder in hoofdstuk 7). Bij sommige gemeenten was tot nog toe sprake van een sollicitatiegesprek en is het hebben van een Boa-akte en werkervaring voldoende. Andere hebben een soort assessmentprocedure.

‘Training is gericht op hoe je ze moet gebruiken. Maar ik vind dat er nog iets vooraf hoort te gaan. Conflictoplossing. Dat ontbreekt in de Boa- opleiding. Je krijgt nu te veel Boa’s die te veel situaties uit de hand laten lopen en te snel naar middelen grijpen. Daarom is het goed dat er nu een opleiding komt voor Boa’s bij de Politieacademie. Juist om conflictbe- heersing erin te krijgen. Je hebt het van nature of niet, maar het valt wel te trainen. Ik vind dat dat nu te veel ontbreekt’ (interview handhaver).

Bijzonder is dat de handboeien volgens de handhavers een handig vervoers- instrument zijn en daarom door hen (en ook volgens de wet, zie hoofdstuk 1) niet altijd ook als geweldsmiddelen gezien worden. Een tussenpositie – tussen

voor- en tegenstanders van geweldsmiddelen – heeft daarom Capelle aan den IJssel, dat graag handboeien heeft voor zijn mensen. Soms duurt het gewoon even wat langer tot een politieauto ter plaatse komt om een verdachte over te nemen. Immers, nergens vervoeren de handhavers zelf een verdachte naar het eigen kantoor of naar het politiebureau. Het is de bedoeling dat de arrestant direct na de aanhouding wordt overgedragen aan de plaatselijke politie.

Tegenstanders van geweldsmiddelen hebben ook weer drie motieven. Ten eerste menen zij dat de aard van het werk niet dusdanig is dat geweldsmiddelen noodzakelijk zijn. De geweldsmiddelen zouden alleen maar agressie oproepen.

‘Nee, we hebben helemaal niets. We hebben wel een steekwerend vest. Dat is er puur voor de veiligheid. Er zou wel ingezet worden op handboeien en een wapenstok, maar dit ligt allemaal heel gevoelig. Het geld is er wel, maar vooral de politie is bang dat we “politieagentje” gaan spelen’ (interview handhaver).

Interessant is dan om na te gaan of geweldsmiddelen bij de politie ook agressie oproepen. Onderzoek naar politiewerk bevestigt dat beeld niet een-twee-drie (Stol, 1996; Van der Torre, 1999; Timmer, 2005). Wel probeert de politie zich bewust te zijn van de uitstraling die het openlijk dragen van geweldsmiddelen heeft op het publiek. Bij dreigende grootschalige openbareordeproblemen worden de voertuigen van de ME niet voor niets bewust buiten het zicht van de menigte gehouden en alleen ingezet als het nodig is (Bervoets e.a, 2008). Of er wordt voor gezorgd dat de geweldsmiddelen aan de koppel niet te opzichtig zijn en al te veel de aandacht trekken. Een paar geïnterviewde politiemensen vond desgevraagd dat handhavers met handboeien en wapenstok er soms uitzien als politiebikers of (ook gezien de striping van sommige voertuigen) als Amerikaanse Highway Patrol, omdat de geweldsmiddelen erg opvallend aan de koppel hangen en volgens hen daardoor wellicht agressie kunnen uitlokken. De handhavers die beschikken over geweldsmiddelen herkennen dat fenomeen niet zo.

‘Je maakt ook een inschatting of je het geweldsmiddel wel of niet gebruikt. Je kan er nog steeds van afzien. Op het moment dat je iemand aan moet houden, terwijl je dat zonder geweldsmiddelen niet kan, loopt zo’n Boa twintig minuten voor schut door het dorp, afwachten tot de politie hem aanhoudt. Dat is een dodelijke situatie voor je uitstraling als

Boa naar de burger. Dan zien ze dat je niks kan en mag doen. Dus doe mij die geweldsmiddelen maar' (interview handhaver).

Een andere handhaver (zonder geweldsmiddelen) stelt als een observant haar tijdens het meelopen wijst op de rode knop op haar portofoon:

'We hebben wel een rode noodknop die we kunnen gebruiken. De politie komt dan wel gelijk is mijn ervaring. Ik zou niet anders een gesprek ingaan als ik wel geweldsmiddelen zou hebben. Het zou wel een veilig gevoel geven. Ik ben er helemaal niet op uit om met een dienstvuurwapen te lopen. Handboeien, wapenstok en pepperspray zijn wel het uiterste waarmee ik wil lopen. Ik denk wel dat het meer gezag zou uitstralen' (interview handhaver).

Ten tweede menen de tegenstanders dat met name de wapenstok toch vrijwel nooit wordt gebruikt (de wapenstok dragende handhavers beamen dat) en ten derde menen zij dat voor een handhaver juist de mond het voornaamste geweldsmiddel is. Over dat laatste merken de voorstanders op dat ook voor bewapende handhavers gesprekstechnieken, zelfbeheersing en het soms dreigen met geweld belangrijker zijn dan het feitelijk toepassen van geweld. De argumenten tegen geweldsmiddelen hadden soms ook wel een sociale motivatie. Bij handhavers met geweldsmiddelen hoort, zoals aangegeven in hoofdstuk 1, een permanente toetsing. Met name de medewerkers die voordien onbevoegd stadswacht waren, soms met een verleden van werkloosheid en gezondheidsklachten (WAO, de tegenwoordige WIA) en soms lager opgeleid, zouden dan geen Boa kunnen blijven. Een Apeldoornse handhaver stelt:

'Wij hebben niets. Er zijn wel incidenten geweest waar publiek agressief reageerde. Ik denk dat wanneer er geweldsmiddelen komen, het voor sommige collega's lastig wordt om hier te blijven werken. IBT wordt dan ook verplicht. Het geeft heel veel verantwoordelijkheid en je moet er dan wel wat mee gaan doen. Het publiek verwacht ook dat je er wat mee gaat doen. Het werk zou uitbreiden en geweldsincidenten zouden dan ook aan bod komen.

Ik vraag me dan in eerste instantie af: heb je er alles aan gedaan om diegene te kalmeren, heb je wel de dingen gezegd om hem rustig te houden? Ik probeer iemand die heel hoog in de agressieladder zit zo snel mogelijk omlaag te brengen. Ik heb ook situaties gehad waarin ik mee-

ging in de agressie van de burger, maar daar baal ik achteraf wel van. De-escaleren is het belangrijkste' (interview handhaver).

'Voor de werkzaamheden die wij nu verrichten, denk ik niet dat het zinvol is om geweldsmiddelen te hebben. Persoonlijk zou ik er wel aan moeten wennen als het zover zou komen. Ik vind het niet bij deze stad passen. Je moet gewoon rustig blijven en je verhaal duidelijk vertellen. Af en toe een grapje tussendoor werkt ook wel' (interview handhaver).

Toch hebben ook handhavers met geweldsmiddelen zo hun grenzen.

'S. vindt dat hij zijn werk ook wel zonder geweldsmiddelen prima kan doen. Situaties waarin dat nodig zou zijn, probeert hij toch al wel zo veel mogelijk te vermijden' (observatie).

Toch zouden de meeste handhavers met geweldsmiddelen daar geen afstand van willen doen. En andersom geldt ook dat sommige handhavers zonder geweldsmiddelen toch bij nader inzien zouden willen beschikken over geweldsmiddelen.

'Een pistool hoeft niet, maar handboeien en een klein busje pepperspray zou kunnen. Dit puur voor de eigen veiligheid. Laatst bij een klein incident bij een staandhouding heb ik een worsteling gehad met een burger in het voetgangersdomein. Uiteindelijk heb ik hem naar de grond gewerkt en de politie erbij gehaald. Alleen handboeien zou al genoeg zijn voor ons. De gemeente is hier alleen niet mee akkoord. Het zou te veel agressie opwekken' (interview handhaver).

### 5.3 Agressie en geweld tegen gemeentelijk blauw

In alle zes onderzoeksgemeenten komt wel geweld voor tegen handhavers, maar het is zeker niet aan de orde van de dag. We hebben in geen van de drie steden traumatische verhalen gehoord van mensen die zwaar geweld hebben meegemaakt.<sup>21</sup> Wij hebben ook nergens geweld tegen de handhavers direct kunnen waarnemen, vandaar dat we in deze paragraaf geen relevante observatiefragmenten kunnen opvoeren. Het geweld heeft wel overal de aandacht van de leiding en van het gemeentebestuur. Onder het motto 'Agressie en geweld:

zo werkt dat niet!’ is de Stichting Stadswacht Helmond bijvoorbeeld een publiekscampagne ‘Handen af van onze helpers’ begonnen. De campagne is bedoeld om de inwoners en bezoekers van Helmond te laten merken dat geweld tegen en belediging van handhavers niet wordt getolereerd. Onderzoek in Amsterdam door Van Steden (2012) maakt duidelijk dat het beeld daar iets anders is. Volgens een deel van de daar werkende handhavers komt er dagelijks geweld voor als daartoe ook verbaal geweld wordt gerekend. Anderen geven dan opmerkelijk genoeg – het zegt kennelijk iets over de eigen tolerantiegrenzen – aan dat geweld echt een grote uitzondering is en veel minder vaak voorkomt dan zij hadden verwacht. In respectievelijk Zeist en Apeldoorn gaven twee handhavers in interviews aan:

‘Dat maken we gelukkig nog niet heel veel mee. Het fysieke geweld, daar is wel eens een poging toe, maar nog nooit echt een handgemeen of een duw. Wat je wel hebt, is dat je met bekeuringen bij een blauwe zone krijgt dat mensen op je in willen rijden. Dat heb ik gehoord van collega’s, het is bij mij nog nooit gebeurd. Een scooterrijder over een voetpad, die reed weg en schampte een collega’ (interview handhaver).

‘Ik denk dat er steden zijn waar het er harder aan toegaat. Bij de Boa-cursus heb ik jongens uit Amsterdam gesproken en dan denk ik dat het hier wel meevalt. Je hebt natuurlijk altijd wel individuele gevallen waar je mee te maken krijgt. Ik maak het zelf eigenlijk nooit zo veel mee’ (interview handhaver).

Verbaal geweld – uitschelden – komt toch nog geregeld voor, met name bij bekeuringssituaties en ook wel vanuit groepen hangieugd.

‘Verbaal gebeurt het wel veel vaker. Maar het is allemaal tegen het uniform. En over het algemeen niet naar jou als persoon. Ik heb het zelf nog niet zo extreem meegemaakt dat ik me persoonlijk aangevallen voelde’ (interview handhaver).

---

21 Dat Boa’s wel degelijk af en toe te maken hebben met grof geweld, blijkt onder andere uit een feitenrelaas dat wij deden naar aanleiding van een massale vechtpartij als gevolg van een uit de hand gelopen aanhouding op Rotterdam CS. Het betrof hier overigens eigen Boa’s van de NS (Van der Torre & Bervoets, 2012).

In dat verband moet worden opgemerkt dat de meeste aanhoudingen door handhavers plaatshebben in verband met belediging, naast het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs en het niet voldoen aan bevel of vordering. In het laatstgenoemde geval gaat het vaak om overtredingen van APV-artikelen waarbij de burger niet doet wat de handhaver van hem of haar verlangt. Als het op straat uit de hand loopt, kunnen de handhavers vragen om ‘assistentie collega’ bij de politie.

‘We hebben wel de rode knop. Die kunnen we in nood indrukken. Op deze rodeknopmeldingen hoort de politie altijd te reageren. Deze knop wordt weinig gebruikt. Op het gehele team wordt deze rode knop ongeveer zeven keer gebruikt op jaarbasis. Zo ook bij een incident met twee collega’s van milieu die voor controle naar het woonwagencamp gingen. Die moesten de rode knop gebruiken omdat ze zich bedreigd voelden. De politie heeft uiteindelijk 35 minuten op zich laten wachten. De rode knop staat in directe verbinding met de meldkamer’ (interview handhaver).

De handhavers vinden dat de samenleving weliswaar gewelddadiger is geworden, maar dat je als handhaver het geweld ook deels zelf in de hand hebt. We merken al op dat handhavers vinden dat je bij dreigend geweld moet proberen te de-escaleren en eerst moet proberen een gesprek aan te gaan. Als je eenmaal op je strepen gaat staan en bijvoorbeeld gaat dreigen met een aanhouding, dan kun je in hun ogen niet meer terug.

‘Ik heb dat nog nooit gehad. Sommige collega’s hebben dat veel vaker. Dit komt vooral door mijn optreden. Ik blijf gewoon rustig praten en ga niet mee in een escalatie. Hierdoor blijft het rustig. Wat je uitstraalt krijg je ook terug. Een collega heeft een wat norse uitstraling met een schelle stem, dus die komt veel sneller in bepaalde situaties waarbij het makkelijk uit de hand kan lopen’ (interview handhaver).

De handhavers vinden dat je op straat met vallen en opstaan leert met geweld en dreiging van geweld om te gaan. Zij hechten daarnaast toch heel veel waarde aan de trainingen die in de gemeenten – in Ede samen met de Politieacademie – worden aangeboden aan Boa’s. In een van de gemeenten werd een training aangeboden, maar die werd dan weer niet goed bezocht. Kennelijk is het dan toch lastig voor sommigen om de daad bij het woord te voegen of is er toch in de praktijk minder behoefte aan dan handhavers met de mond belijden.



## 5.4 Aanhouden en gebruik van geweld

Gemiddeld enkele malen per maand wordt in onze onderzoeksgemeenten een burger aangehouden door een gemeentelijke handhaver. Zoals gezegd, is dat vaak wegens belediging (art. 267 Sr), niet voldoen aan bevel of vordering (art. 184 Sr) of het niet kunnen of willen tonen van een identiteitsbewijs (art. 447 e Sr).

‘Er wordt ook verwacht dat als we iets zien, we ook aanhouden. Op heterdaad betrappen is aanhouden. De omgeving verwacht dit ook van je als je in uniform loopt. Je hebt een bepaalde uitstraling’ (interview handhaver).

‘Er stond een man in de gang die ik eerder die dag bekeurd had. Hij was het er niet mee eens. Ben ik met een collega naar de hal toe gegaan. Die man had een waas voor z’n ogen. Heb hem gevorderd weg te gaan, twee keer in totaal. Hebben we hem met z’n vieren aangehouden op basis van verzet. Dan gaat hij naar het celhuis van het korps. Daar zie je gelijk het probleem van de afhandeling. Dit is ons kantoor, we noemen het niet bureau. Met een aanhouding zit je met de afhandeling. Hij moet naar het politiebureau. Wij moeten het afhandelen, maar wij kunnen niet in BVH. Dus je bent afhankelijk van de persoon van de politie of die meewerkt. Dat blijft altijd lastig en dat moet beter’ (interview handhaver).

Ook wordt er wel aangehouden op basis van artikelen van de APV (en uiteindelijk wegens het niet voldoen aan bevel of vordering, art. 184 Sr).

‘Pas geleden hadden we een wildplasser in het park waar veel jeugd zat. De wildplasser wilde niet komen en toen hebben we hem aangehouden. Op dat moment komen er meerdere jongeren op af. Deze stuur je vervolgens weg. Veel mensen hebben vaak een weerwoord, maar uiteindelijk luisteren ze wel’ (interview handhaver).

Bij een aanhouding wordt de politie via C2000 of via de eigen meldkamer in kennis gesteld. Die komt dan ter plaatse om de arrestant over te nemen en de zaak verder af te handelen. Dat roept wel eens problemen op.

‘In het voetgangersdomein wordt fietsen bekeurd door de toezichhouders. Dit in opdracht van B&W na klachten van winkeliers in de hoofdstraat in Apeldoorn. A. houdt een fietsende jongeman tegen om hem te bekeuren voor het feit. De jongeman is het er niet mee eens en begint verbaal agressief te reageren. A. vraagt de jongeman om zijn identiteitskaart en deze weigert hieraan mee te werken. Na nog wat verbale agressiviteit besluit A. de jongeman aan te houden. De jongeman is het hier niet mee eens en reageert verbaal heel agressief. De jongeman probeert weg te lopen, maar hij wordt tegengehouden door A. die hem duidelijk vertelt dat hij moet blijven staan tot de politie is gearriveerd. A. blijft rustig en probeert de situatie te de-escaleren, dit is ook het belangrijkste volgens A. Wanneer de politie arriveert, legt ze de situatie uit aan de agenten. De agenten trekken de gegevens van de jongeman na. De agenten houden hem niet aan, terwijl de jongeman wel was aangehouden door A. Ook probeerde hij te ontkomen aan de aanhouding, wat strafbaar is. De agenten deden hier niets mee en de jongeman kon zijn weg weer vervolgen’ (observatie).

Desgevraagd vinden politiemensen het niet aantrekkelijk om te moeten helpen bij een aanhouding voor een APV-overtreding, als een burger niet voldoet aan bevel of vordering. In hun ogen ben je dan zo nu en dan personen aan het aanhouden vanwege ‘futiliteiten’. Toen wij op de Politieacademie in Apeldoorn in een groepsinterview de twee bovenstaande casus rond de wildplasser en de fietsende jongeman voorlegden aan politieaspiranten, kon een aantal van hen voorbeelden noemen van dit soort – in hun ogen – ‘flutaanhoudingen’. Een politiemedewerker vertelt: ‘Laatst hebben we liggen rollebollen met een vent vanwege hondenpoep. Dan gaan bij ons in Amsterdam die handhavers echt de machtsstrijd aan met een hondenbezitter die kennelijk met zijn verkeerde poot uit bed is gestapt. Dan kunnen wij het weer oplossen.’ Andere politiemensen die we interviewden, beaamden dat beeld, maar toonden zich toch wat milder naar de handhavers. Die hebben tegenwoordig net als alle andere personen met een publieke functie te maken met het ‘korte lontje’. Dus het beeld van de ‘flutaanhoudingen’ werd wel onderschreven, maar de oorzaak van het probleem werd zeker niet uitsluitend bij de handhavers neergelegd.

Over het algemeen is de politie na een aanhouding door de handhavers erg snel ter plaatse.

‘Als we iemand aanhouden, bellen we de meldkamer. We hebben het rechtstreekse nummer dus ze zien gelijk dat wij het zijn. We hoeven gelukkig niet eerst de informatiedesk te bellen. Dit is wel een voordeel en komt nog uit het verleden vanwege de samenwerking. Ook krijgen wij alle informatie van de politie die we willen hebben. De arrestant gaat dan mee. Vroeger konden we allemaal zelf een verbaal tikken in het BPS, nu dragen we hem over aan de politie en doen zij het. Dit komt omdat de Boa’s niet in het nieuwe systeem staan.

Ik heb ook niet het idee dat de politie denkt dat ze weer extra werk moeten verrichten wanneer een Boa iemand aanhoudt’ (interview handhaver).

‘Als wij hier iemand aanhouden, moet je wachten tot de politie hem komt ophalen. Wij hebben geen opvangkamertje. Ik houd niet graag mensen aan, maar als je iets hebt en het moet toch gebeuren, dan moet je dus wachten. Hierbij vind ik wel van belang te bedenken dat wij geen handboeien en geen stok hebben. Het OM hield dat hier tegen. Ze vragen zich af of het echt nodig is. Vanwege het lage aantal incidenten. Ik vraag me af: moet het nu echt tien keer misgaan voordat je het nodig hebt?’ (interview handhaver).

In Capelle aan den IJssel en in Ede dienen de handhavers zelf het proces-verbaal van aanhouding te schrijven. In de overige gemeenten wordt de verdachte direct overgedragen aan de politie die ook verder het aanhoudingsverbaal maakt.

‘Wanneer we iemand aanhouden, kunnen we zelf een proces-verbaal opmaken. Dit wordt dan dubbel gemaakt, en kost veel tijd. We werken ook niet met het Boa Registratie Systeem. Ze zijn wel bezig om een systeem te ontwikkelen waar de mutaties vast in staan’ (interview handhaver).

Het moeten overdragen van een arrestant aan de politie wordt soms gezien als een storende vervorming van de werkelijkheid. De handhavers houden iemand aan, maar in de systemen van de politie wordt de handhaver dan genoemd als getuige en worden de betrokken politiemensen degenen die daadwerkelijk zouden hebben aangehouden. Sommige handhavers vinden die werkwijze niet eerlijk, omdat het de werkelijkheid niet juist weergeeft:

‘Als ik iemand aanhoud op straat, komt de politie er bij. Die neemt deze persoon over. Een politieagent maakt er dan een verbaal van en zet er zijn naam onder. In plaats van dat ik degene ben die de verdachte heeft aangehouden, wordt dan de agent degene die de verdachte heeft aangehouden. Ik ben dan ineens getuige. Dit zijn dingen die eigenlijk niet kunnen’ (interview handhaver).

## 5.5 Slot

Dit hoofdstuk ging over geweld, agressie en geweldsmiddelen en dan uiteraard in relatie tot elkaar. Dan blijkt dat volgens de handhavers het werk in de onderzoeksgemeenten geen dagelijks geweld of agressie kent. De uitzonderingen zijn dan wel des te bijzonderder, maar we hebben nergens incidenten opgetekend die de werkvloer hebben geschokt en nu nog worden naverteld. Het is in elk geval niet aan de orde van de dag en komt zelfs niet wekelijks of maandelijks voor.

Het al dan niet kunnen beschikken over geweldsmiddelen ligt hoe dan ook gevoelig bij de onderzoeksgemeenten. Het roept in ieder geval veel discussie op. Er zijn onder de handhavers en ook op het niveau van de gemeenten zowel pertinente voorstanders als tegenstanders. In dit hoofdstuk gingen we in op hun argumenten. Daarbij valt op dat emotie en verstand door elkaar lopen en dat niet alle motieven even valide lijken op grond van de ervaringen op straat, alsmede eerder onderzoek naar frontlijnwerkers (in het bijzonder politiemensen en handhavers) en geweld. Aanhoudingen komen geregeld voor als gevolg van het niet voldoen aan bevel of vordering en ook wel vanwege belediging. Dat laatste is uiteraard een (enkele en daardoor beperkte) indicator voor verbaal geweld tegen deze gemeentambtenaren. De aanhoudingen lopen niet altijd van een leien dakje en dan moet soms – alsnog – geweld worden toegepast. Maar een aanhouding met verzet gebeurt volgens de handhavers maar heel zelden, terwijl dat wel het beeld bepaalt van de buitenwereld jegens deze beroepsgroep. Denk aan YouTube-filmpjes over uit de hand gelopen aanhoudingen, en ook uit eigen onderzoek is bekend dat het wel eens verschrikkelijk mis kan gaan met Boa’s in een aanhoudingssituatie. In het politieonderwijs dat wij zo nu en dan verzorgen, worden Boa’s (dus niet alleen de gemeentelijke handhavers) geregeld in verband gebracht met ‘flutaanhoudingen vanwege hondenspoep’ en ‘verzet bij een aanhouding’. De handhavers in de onderzoeksgemeenten die over geweldsmiddelen beschikken, worden echter goed getoetst en geoefend in het geweldsmiddeleengebruik.

## Aansturing en beleidsvrijheid

### 6.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk (in §1.4) is ingegaan op theorieën over het frontlijnwerk. Een opvallend kenmerk in alle theorieën en empirische studies dat daarin werd besproken, is de autonomie en beleidsvrijheid van de frontlijnwerkers. Binnen een weliswaar begrensde ruimte kunnen zij zelf hun werk inrichten en bepaalde besluiten nemen. De wet voorziet daar ook in. Politie- en sociale-dienstmedewerkers, gemeentelijke handhavers, rechters en andere frontlijnwerkers die de wet uitvoeren en handhaven, hebben discretionaire bevoegdheden. Dat is een soort beleidsvrije ruimte waarin zij zelf, beargumenteerd, uitmaken of zij bijvoorbeeld wel of niet bekeuren of aanhouden of deze keer iets door de vingers zullen zien. De autonomie zoals wij die in dit hoofdstuk behandelen, gaat verder dan alleen de discretionaire bevoegdheid. Frontlijnwerkers voeren hun werk – los nog van het facet van de regeltoepassing – uit zonder dat er altijd en overal een chef of meewerkend voorman over de schouder meekijkt of zonder dat vooraf altijd precies duidelijk is wat er tijdens een dienst wordt gedaan en aan werk wordt ‘opgepakt’. In hoofdstuk 4 werd al duidelijk dat ook de handhavers beschikken over een betrekkelijk grote beleidsvrijheid, waarmee zij feitelijk het handhavingsbeleid inkleuren in de dagelijkse uitvoering. In dit hoofdstuk gaan we na hoe de handhavers omgaan met deze autonomie, hoe deze autonomie wordt begrensd en hoe ze wordt beïnvloed. Daarom gaan we in dit hoofdstuk nader in op de (aan)sturing van de handhavers.

### 6.2 Zelfstandig het werk indelen

De handhavers worden geacht goed om te kunnen gaan met hun betrekkelijk grote vrijheid in het werk. De gemeenten benadrukken dat van een handhaver een stevige zelfstandigheid mag worden verwacht. Al helemaal omdat – soms ook vanwege de kleinschaligheid van de onderzochte afdelingen – feitelijk sprake is van een soort generale taakstelling.

‘Binnen de organisatie zijn er een aantal die al 25 jaar ambtenaar zijn. Die zijn vanuit het verleden bakken vrijheid gewend. Sinds een aantal maanden is er de functie manager openbare ruimte, dus parkeercontroleur en hondencontroleur bestaan niet meer. Het is meer generalistisch geworden. Er is nu gewoon een controleur openbare orde die op sommige gebieden nog wat specifieke taken heeft. Een soort van generale taakstelling’ (interview handhaver).

‘We komen ’s morgens binnen en dan weet je al wat voor soort dienst je hebt. We halen dan een auto want je weet dat burgers gaan bellen voor meldingen. Vanaf dat moment moet je voor jezelf prioriteiten stellen. Ga je de melding rijden of blijf je fiscale zaken doen. Dit is heel afwisselend omdat je soms veel meldingen hebt en soms minder. Meldingen kunnen van alles zijn, bijvoorbeeld bouw materiaal dat verkeerd is opgesteld op straat, illegale bomenkap en dergelijke. Maar het kan ook zomaar zijn dat je iemand aanhoudt en daar de halve middag aan kwijt bent’ (interview handhaver).

Uit de beschrijving van het werk in hoofdstuk 4 blijkt al dat de feitelijke autonomie al met al veel groter is dan bij de stadswachten en andere toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid. De handhavers worden ‘meer losgelaten’, omdat ze een steviger opleiding hebben dan de stadswachten van weleer en tegenwoordig vaak ook een wezenlijk andere sociale achtergrond hebben (zie hoofdstuk 7). Op de werkvloer van de zes onderzoeksgemeenten kwamen wij – met een enkele uitzondering – over het algemeen goed opgeleid en goed geselecteerd personeel tegen, waaronder een aantal hogeropgeleiden. Tijdens de observaties zijn we overigens geen handhavers tegengekomen die misbruik maakten van de afwezigheid van rechtstreeks toezicht door een operationeel leidinggevende. Dat komt volgens de handhavers ook omdat zij ervaren dat zij min of meer in een glazen huis verkeren: iedereen let op de handhaver en heeft een opvatting over hun vakgebied – al dan niet terecht –, met als gevolg dat een misstap snel bekend is. In alle zes gemeenten ligt daarom een grote last op de schouders van de handhavers om op straat en in de wijk correct en legitiem op te treden en het gegeven vertrouwen – in de vorm van de geboden vrijheid om de dienst grotendeels zelf in te richten – niet te schenden. Het aansturen (zie ook verderop) door de chefs gebeurt overal vooral op hoofdlijnen. En soms gaat de feitelijk daarmee ontstane vrijheid ver.

‘Eens in het kwartaal krijgt mijn chef een lijstje met cijfers van dingen die we hebben gedaan. We hebben dus veel vrijheid. Wanneer we dit niet hebben, gaat dat ten koste van mijn flexibiliteit en kan ik niet meer werken zoals nu. Ik maak nu dus zelf werk en kijk waar ik nodig ben en praat dan mijn chef af en toe bij’ (interview handhaver).

De indruk van de handhavers is dat de stadswachten altijd wel strak werden gestuurd en ‘aan het handje’ werden genomen. Verder hebben zij het idee dat in de grote steden de handhavers vaker met de politie optrekken en gezamenlijke acties hebben dan in de gemeenten waarin zij werken.<sup>22</sup> Daar voeren de handhavers hun taken, zoals gezegd, uit in zelfstandigheid en los van de politie. In alle gemeenten moeten de handhavers hun gewerkte uren verantwoorden. Dat is wat hen betreft volstrekt logisch, maar wel de keerzijde van de vrijheid. Soms is het lastig om alle uren goed ‘weg te boeken’ en de urenverantwoording kost natuurlijk ook gewoon tijd. Hoe het ook zij, de handhavers worden op hoofdlijnen aangestuurd en er zijn maar heel af en toe directe opdrachten van de chefs. Niet alle handhavers vinden dat zonder problemen. Een niet onbelangrijk deel van de geïnterviewden zou toch graag directere aansturing willen van hun leidinggevend.

## 6.3 Aansturing van de gemeentelijke handhavers

### *Sturing: beleid*

De autonomie van de handhavers wordt begrensd: op het meest abstracte niveau door het beleid en de werkafspraken en convenanten (met bijvoorbeeld de politie en andere externe partners) die samen het integrale handhavingsbeleid vormen. In hoofdstuk 3 werd aangegeven hoe het beleid rond gemeentelijke handhavers er in de gemeenten uitziet. Vaak wordt dat beleid mede vormgegeven door een plan dat (zoals heel sterk in Geldrop-Mierlo) uitgaat van integrale handhaving. De kaders daarvan worden door de gemeenteraad gesteld en de uitvoering en uitwerking berusten bij het bestuur. De doelen en middelen daarvan zijn op het strategische beleidsniveau sturend voor de hand-

---

<sup>22</sup> Van Steden en Bron (2012) komen in Amsterdam daarentegen tot een andere conclusie. Zij zien ook daar dat de gemeentelijke handhavers grotendeels zonder de politie en dus zelfstandig hun taken uitvoeren.

havers openbare ruimte. Denk aan de afspraak om per jaar een bepaald aantal uren te besteden aan vergunningencontrole of parkeerhandhaving.

### *Sturing: de chefs en de operationele aansturing*

De gemeentelijke handhavers worden in alle zes gemeenten aangestuurd door een of meer leidinggevendenden. Soms is dat iemand die zelf ook handhaver is en als een soort meewerkend voorman of -vrouw de operationele leiding heeft. Vaak wordt die persoon coördinator genoemd of bijvoorbeeld senior.

‘Op de briefing was ook R. aanwezig, een senior-Boa, iemand die tussen de Boa’s en de teamleider in staat. De senior gaat in tegenstelling tot de teamleider nog wel eens de straat op. Hij staat ook net boven de gewone Boa’s; hij zet wat meer de lijntjes uit. Er kwam aan het begin van de meeting een melding binnen en hij wijst dan twee Boa’s aan die daarop afmoeten’ (observatie).

Nergens worden de handhavers operationeel aangestuurd door de politie. Dat is wel de bedoeling volgens de circulaire en het Boa-besluit BBO en dat is ook een van de wensen van de VNG in haar advies uit 2012 rondom de Boa openbare ruimte (hoofdstuk 1). Desgevraagd geven de handhavers in groepsinterviews aan, in een enkel geval gesteund door hun burgemeester, dat er geen behoefte is aan operationele aansturing door de politie. Reden daarvan is dat de handhavingstaak een eigenstandig vakgebied is dat weliswaar raakvlakken heeft met het politiewerk, maar dat wat de handhavers en geïnterviewde burgemeesters betreft idealiter daaraan complementair wordt uitgevoerd. Bij een van de burgemeesters leidde de gedachte van een complementaire taakuitvoering tot enige twijfel. De burgemeester gaf aan zich nog niet helemaal in het dossier te hebben verdiept, maar vond op het eerste gezicht dat handhavers en agenten zich verhouden als verpleegkundigen en artsen. Vanuit die optiek zou een operationele aansturing niet heel verkeerd zijn. In de andere vijf gemeenten werd die zienswijze beslist niet gedeeld. Ook Van Steden en Bron (2012) kwamen in hun Amsterdamse onderzoek tegen dat de handhaver minder status verleend werd dan de politieagent. Zij spreken – en wij herkennen dat beeld – van het imago van de Boa als ‘eeuwige junior’. Zoals blijkt uit dit onderzoek, doet dat imago geen recht aan het beeld dat wij hebben, weliswaar op basis van onze zes gemeenten.



In Geldrop-Mierlo bestaat de operationeel leidinggevende laag niet, omdat er slechts drie gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte werkzaam zijn. Zij hebben een grote vrijheid om hun dagelijkse dienst in te richten, maar overleggen wekelijks met de andere handhavers binnen de gemeente van bijvoorbeeld Bouw- en Woningtoezicht, Milieu, brandveiligheid en de sociale dienst. Verder hebben zij veel contact met het afdelingshoofd handhaving.

In de andere gemeenten zijn deze operationeel leidinggevend en er wel. Zoals aangegeven in §6.2, is daarbij nergens sprake van heel strakke aansturing. De operationeel leidinggevend en fungeren als aanspreekpunt op de werkvloer, zij zitten de briefing voor en zij verdelen het werk, bijvoorbeeld als er naast het meldingen rijden ook nog speciale diensten (bijvoorbeeld horeca of andere controles) of speciale projecten zijn. In Ede, Apeldoorn, Zeist en Capelle aan den IJssel hadden deze operationeel leidinggevend en soms een politieachtergrond. Soms waren zij zelf ooit operationeel leidinggevende bij de politie of zij werkten bijvoorbeeld bij de parkeerpolie. Een van de twee coördinatoren in Ede werkte bijvoorbeeld eerder bij de politie in Nijmegen en heeft daar destijds al geholpen met het opzetten van een gemeentelijke groep handhavers. Als er meerdere coördinatoren in dienst zijn, dan willen de handhavers wel dat er steeds een duidelijke chef van dienst is. Niet bij alle gemeenten was de operationele leiding tijdens de dienst heel duidelijk bij een bepaalde persoon belegd.

Boven de operationeel leidinggevende – de coördinator of de senior – staat vaak weer een gemeentebestuurder die fungeert als afdelingschef, teamchef of diensthoofd. In Apeldoorn en Helmond hebben de functionarissen op dat niveau voorheen bij de politie gewerkt. De Apeldoornse teamleider en zijn collega in Helmond (het plaatsvervangend hoofd) kunnen daardoor makkelijk ingangen vinden bij het politieapparaat en zij geven ook aan dat het handig is om zowel de taal van de politie als die van het stadhuis goed te kennen. Dat komt bijvoorbeeld van pas als politie en handhavers samen dienen te werken (bijvoorbeeld in een antivuurwerkproject of op uitgaansavonden). In een van de gemeenten merkten wij tijdens een observatie op:

‘De teamleider heeft goed contact met de Boa’s. Hij staat er wel duidelijk boven, maar het contact is goed en vriendelijk te noemen. Hij neemt duidelijk het voortouw in de briefing. Ook op de werkvloer in het kantoor loopt hij langs de flexwerkplekken van de Boa’s om een praatje te maken. Dat gaat dan zowel over het werk als over andere zaken. Hetzelfde geldt voor de senior-Boa’s; die staan tussen de Boa’s en de teamleiders in. Zij hebben ook enige zeggenschap en zijn de *go-to-guys* voor de Boa’s als

ze vragen hebben op momenten dat de teamleiders niet beschikbaar zouden zijn. Zij delen ook informatie met de Boa's en het contact over en weer lijkt goed te zijn' (observatie).

Het afdelingshoofd legt vaak weer verantwoording af aan het hoofd van de afdeling openbare orde en veiligheid binnen de gemeente. En die zit op zijn beurt weer heel dicht tegen de burgemeester en eventueel een wethouder veiligheid aan. Heel hinderlijk, volgens de handhavers, waren de gevallen waarbij een gemeentebestuurder zich opstelde als leidinggevende en zich te veel en ook te vaak in detail ging bemoeien met het werk van de handhavers. Af en toe betrof dat ook klachten van burgers die zich tot een bestuurder hadden gericht met een (in hun ogen) onterechte bekeuring door een handhaver.

'R. is tevreden over de aansturing. Zij heeft de vrijheid om zelf beslissingen te nemen over wat ze gaat doen (naar welke plekken zij gaat) en hoe ze cases afhandelt. Dat vindt ze prettig en ook logisch. Ze vindt alleen wel dat ze achteraf wat meer steun zou kunnen krijgen. Ze bepaalt zelf naar aanleiding van de situaties die ze tegenkomt op wat voor manier zij ingrijpt en handhaaft. Als ze een bon uitschrijft, dan kiest ze daar zelf voor (al is het bij de blauwe zone standaard om parkeerovertredingen te bekeuren) en dan staat ze ook achter haar beslissing. Als de burgers dan achter haar rug om gaan klagen bij de wethouder, dan vindt ze het vervelend als ze zich daarover moet verantwoorden' (observatie).

Soms heeft een afdelingshoofd geen affiniteit met de handhaving in de openbare ruimte. Hij of zij is dan bijvoorbeeld zelf vanuit Bouw- en Woningtoezicht op een managementfunctie terechtgekomen, waarbij naast bouwinspecteurs en milieu-inspecteurs ook een aantal handhavers in de openbare ruimte actief is. Eén handhaver meent dat het toch erg van belang is dat iemand weet wat er op straat gebeurt of daar toch op zijn minst affiniteit mee heeft. Dat is gemakkelijker bij de aansturing, waarbij geloofwaardigheid toch de basis is van het gezag. Dat gezag is nodig als gemeentelijke handhavers hun plaats dienen te bevechten binnen de gemeente. In een van de onderzoeksgemeenten was dat heel nadrukkelijk het geval. Daar twijfelden raadsleden aan de meerwaarde en de inzet van de gemeentelijke handhavers en zij hadden daarover kritische vragen. Dan helpt het niet als een hoofd niet kan uitleggen aan het bestuur en aan de raad wat de handhavers nu precies dagelijks doen.

## 6.4 Bevoegdheden en domeinen: verwarring bij handhavers en burgers

Wat handhavers doen en laten, is niet alleen afhankelijk van de genoemde sturing via beleid en chefs, maar ook het gevolg van hun (welhaast op wetsartikel gelimiteerde) bevoegdheid. De gemeentelijke handhavers beschikken, in tegenstelling tot de politie (waaronder ook bijvoorbeeld – voormalige – politiesurveillanten), niet over algehele opsporingsbevoegdheid, zo gaven we al aan in hoofdstuk 1. De meesten van hen zijn buitengewoon opsporingsambtenaar in de openbare ruimte. Daarnaast werken er heel soms (in Ede en in Apeldoorn was dat het geval) ook milieu-Boa's, de zogeheten 'groene' Boa's. De handhavers openbare ruimte worden ook wel 'grijze' handhavers genoemd en zij hebben een beperkte opsporingsbevoegdheid die is terug te voeren op een lijst met expliciet genoemde wetsartikelen (zie hoofdstuk 1). Al deze artikelen worden genoemd in de domeinenlijst. De bevoegdheden van de handhavers openbare ruimte worden limitatief opgesomd in domein I en die van de groene handhavers in domein II. Bij domein I horen bijvoorbeeld de APV, de Wegenverkeerswet voor stilstaand verkeer, de Drank- en Horecawet, maar ook de Winkeltijdenwet, de Visserijwet en bepalingen uit de Wet bodembescherming. Daaruit blijkt dat de handhavers veel meer doen dan uitsluitend het handhaven van de Algemene Plaatselijke Verordening. Zij zijn ook bevoegd voor bepaalde verkeersovertredingen en beschikken zelfs over bevoegdheden die toch wel raken aan de milieuhandhaving, denk aan bodemverontreiniging en het controleren van visakten. Ook beschikken de handhavers openbare ruimte over (beperkte) politiebevoegdheden en zij kunnen beschikken over geweldsmiddelen (zie hoofdstuk 1). We gaven echter aan dat in het advies van de VNG eind 2012 wordt gepleit voor handhavers zonder geweldsmiddelen. Alleen als het echt niet anders kan en er aanleiding toe is, kan een Boa openbare ruimte worden voorzien van handboeien.

De expliciet in domein I begrensde bevoegdheden maken het er volgens de handhavers niet gemakkelijker op. Zo zijn zij niet bevoegd voor het bekeuren van het rijden door rood licht en ook voor kleine misdrijven, waaronder winkeldiefstal, zijn de handhavers niet bevoegd. Zij mogen dan alleen 'als burger' aanhouden.<sup>23</sup> Zowel rood licht als winkeldiefstal roept veel vragen op bij het

---

23 In 2012 kondigde minister Opstelten echter een proef aan met Boa's die ook mochten aanhouden bij winkeldiefstal. Het moest dan gaan om diefstallen met een geringe waarde en om verdachten die voor het eerst in aanraking komen met het strafrecht wegens winkeldiefstal. Uit een evaluatie van de proef blijkt dat onder andere de aangiftebereidheid en de tevredenheid van winkeliers bij de afhandeling van winkeldiefstal niet zijn toegenomen (Kruize & Gruter, 2013).

publiek. Volgens de handhavers is het niet uit te leggen dat sommige handhavers wel handboeien hebben, maar die niet mogen gebruiken bij een aanhouding van een winkeldief. Het publiek verwacht immers dat de handhavers handelend optreden als ergens sprake is van een winkeldief. Verder zullen de meeste handhavers naar eigen zeggen de arrestant gewoon boeien en dan achteraf wel uitleggen waarom ze daarbij strikt genomen buiten hun boekje gingen. Wat volgens de handhavers ook niet goed voelt (een vaak gehoord verhaal), is dat jongeren al zwaaiend naar de handhaver door rood rijden, in de wetenschap dat de handhavers toch niet mogen bekeuren voor die overtreding. Soms zijn de handhavers zelf ook even de draad kwijt.

‘Ik heb wel eens een proces-verbaal uitgeschreven aan iemand die rechts inhaalde bij een zebepad. Achteraf vroeg ik me af of ik hiervoor wel bevoegd was. Dit ga je dan uitzoeken en dan blijkt dat je hiervoor niet bevoegd bent’ (interview handhaver).

De handhavers voelen de druk van het publiek op straat, dat toch echt verwacht dat zij optreden. Dat is helemaal zo wanneer een burger geconfronteerd wordt met een handhaver met boeien en wapenstok. Daarvan is immers voor de burger al zichtbaar dat deze kennelijk over bepaalde bevoegdheden beschikt en meer kan en mag dan een ‘ouderwetse’ stadswacht of toezichthouder. Met name bij deze bewapende handhavers heeft de burger soms het idee dat hij met politie te maken heeft. Gezien de op politie lijkende uniformen in een aantal van onze onderzoeksgemeenten is dat ook niet zo vreemd.

‘Ja, je hebt aan de ene kant wel eens situaties waarin je je afvraagt of je er wat mee moet doen. Bijvoorbeeld situaties in het verkeer. Hiervoor ben je niet bevoegd, maar de burger kijkt je dan wel met een scheef oog aan. De burger heeft wel de verwachting dat je er wat mee doet. Soms kom je dan dus ook in situaties waarin je wel meer bevoegdheden zou willen hebben’ (interview handhaver).

De handhavers zijn over het algemeen laagdrempelig voor het publiek. Tijdens een observatie ontmoeten we een bewoner die aangeeft dat hij meer mensen van Toezicht en Handhaving op straat ziet dan politie. Hij vraagt de handhaver of ze niet eens vaker kunnen komen surveilleren vanwege inbraken in de wijk. Die geeft op zijn beurt aan dat hij aan de politie kan doorgeven dat er veel inbraken zijn, maar verder kan hij niets beloven. Bij een andere observatie

vraagt de gemeentelijke meldkamer aan een handhaver (die toch in de buurt is) om even te gaan kijken bij een auto op een parkeerplaats bij een flatgebouw, waarvan de achterraut is ingeslagen. De melding was bij de gemeente binnengekomen bij het meldpunt Woonomgeving. Er blijkt sprake van een auto-inbraak. De handhaver moet de man vertellen dat hij van de gemeente is en niet van de politie. Hij kan de man wel voorzien van advies over de verzekering en het doen van aangifte bij de politie.

Het publiek lijdt niet alleen aan overschatting van wat de handhavers kunnen en mogen. Geregeld is er volgens de handhavers ook sprake van onderschatting. Met name in de gemeenten waar de handhavers geen geweldsmiddelen hebben, worden zij nog wel eens gehouden voor een onbevoegde stadswacht die alleen personen mag aanspreken. Vooral groepjes jongeren op straat willen de handhavers nog wel eens uitdagen. ‘Als je dan een keer bekeurt, bijvoorbeeld voor alcoholbezit, gaat het rond als een lopend vuurtje en zijn ze meteen op de hoogte van wat wij allemaal mogen.’ In de gemeenten Deurne en Geldrop-Mierlo is onderschatting niet of nauwelijks aan de orde, in elk geval niet bij de bewoners. Vanwege de kleinschaligheid kennen zij de handhavers op zijn minst van gezicht en zij weten wel degelijk dat er (bijvoorbeeld) kan worden bekeurd. Heel vaak moet het publiek eerst ook wennen aan de handhavers.

‘Het voetgangersdomein bij ons in de stad is wel een goed voorbeeld. Burgers denken dan dat we gewoon stadswacht zijn en toch niet mogen bekeuren voor fietsen in het voetgangersdomein. Vervolgens zien ze dat we ervoor kunnen bekeuren. Het voetgangersdomein geeft altijd best veel weerstand. Burgers vinden het eigenlijk alleen maar gezeur. Maar het is wel verbeterd. Wanneer ik nu in het voetgangersdomein loop, zie je mensen wel vaker gelijk opletten. Hetzelfde voor burgers die honden uitlaten. Die weten dat we mogen bekeuren’ (interview handhaver).

Sommige handhavers maken zich zorgen over de handhaafbaarheid van regelgeving, een typische trek van frontlijnwerkers (o.a. Lipsky, 1980; Moors & Bervoets, 2013). Die menen geregeld dat de wetgever geen rekening houdt met de feitelijke handhaving op straat. Zo vinden handhavers het belangrijk dat de lokale overheid met één mond spreekt en niet na een periode van strakke handhaving de teugels weer laat vieren. Aldus gebeurde in een van de gemeenten, waar het verbod op straatmuzikanten en bepaalde reclame-uitingen op straat (borden aan lantaarnpalen) uit de APV werden verwijderd. ‘Dan voel je jezelf

echt machteloos en de burger lacht je gewoon uit als je niet oppast,' aldus een handhaver. Af en toe komt het, zoals gezegd, ook voor dat handhavers zich vergissen en bekeuringen uitschrijven voor taken waarvoor zij niet bevoegd zijn.

'Er zijn Boa's die wel voor bepaalde dingen bekeuringen schreven, terwijl dat niet mocht of niet meer mocht vanwege wetswijzigingen. Heel verwarrend en vaak ook een begrijpelijke fout. Dit liep dan iedere keer mis bij het CJIB, want mensen die daar wakker zijn, zien dat ze daar helemaal niet voor bevoegd zijn en voeren bezwaar aan. Wij hadden vorig jaar ook veel meer bevoegdheden dan dit jaar. Op verkeerstekens, bijvoorbeeld, mogen we niet meer bekeuren' (interview handhaver).

## 6.5 Casus: bekeuringen uitdelen

'Normaal gesproken mogen daklozen in het centrum hun straatkrant aanbieden aan de burgers die in het centrum aanwezig zijn. De meneer in kwestie verkocht geen straatkrant en hield voorbijgangers aan om te bedelen naar geld. A. gaat hier met haar collega op af na een tip van een burger even verderop. De dakloze wordt aangesproken op zijn gedrag en hem wordt verteld dat het verboden is om te bedelen. A. vertelt de meneer wat de regels zijn en na een gesprek loopt de dakloze door. A. overlegt nog met haar collega of ze een bekeuring aan de dakloze zullen uitschrijven. Na een collegiaal overleg besluiten ze dit niet te doen. Mij wordt uitgelegd dat dit soort personen helemaal geen geld heeft, en dat de instanties waar deze personen onderdak kunnen vinden ook niet kunnen betalen' (observatie).

De beleidsvrijheid openbaart zich op allerlei manieren, zoals in de mate waarin handhavers 'werk zoeken' als er even geen meldingen (meer) zijn of bij het al dan niet aanhouden en (in een uiterste geval) het toepassen van geweld daarbij. In deze paragraaf beperken we ons tot het uitdelen van bekeuringen. Ten eerste omdat dit in de interviews een veelgenoemde en concrete situatie is waarin de beleidsvrijheid – in de vorm van discretionaire bevoegdheid – zich voordoet. Ten tweede omdat bekeuren vaker voorkomt dan aanhouden, laat staan het toepassen van geweldsmiddelen. We gaan daarom hierna in op de dilemma's op de werkvloer rondom het bekeuren van overtreders.

Het voornaamste standpunt van de handhavers rond bekeuren is dat je zelf achter je bon moet staan en dat – indien nodig – je chef voor je opkomt. Vaak hoorden we in de interviews dat je een bon alleen moet uitschrijven als je hem zelf ook zou hebben geaccepteerd. Je moet de bon – kortom – goed kunnen motiveren. Wat volgens de handhavers inhoudt dat je bij twijfel niet schrijft, hoewel dat soms ook betekent dat een wat slecht gemotiveerde bon ook later nog door de handhaver zelf kan worden geseponeerd.

‘Ik heb dat een keer gehad met iemand die geen kaartje had en zijn vader naar binnen moest begeleiden bij de opticien. Ik heb de bekeuring toen gewoon geschreven. De man ging later tegen de bekeuring in beroep, bij nader inzien snapte ik de situatie en heb ik de bon uiteindelijk geseponeerd. Deze bevoegdheid hebben wij ook. Het komt wel vaker voor dat mensen verhaal komen halen op een bekeuring en soms is dat ook volledig terecht’ (interview handhaver).

Minder twijfel is er in situaties waarin het publiek heel goed weet (of kan weten) dat iets niet mag. Dan is er eerst een langere periode geweest waarin werd gewaarschuwd en waarin het publiek (ook via de media) is geïnformeerd voordat er echt gaat worden gehandhaafd. Denk bij duidelijke situaties ook aan de blauwe parkeerzones. Daarbij wordt door alle handhavers in alle zes onderzoeksgemeenten zonder pardon geschreven. Een uitzondering maakte een van de geïnterviewden voor een vrouw met jengelende kinderen in de auto die door alle commotie was vergeten om haar parkeerkaart neer te leggen in de auto. Zij kreeg geen bekeuring, maar haar werd wel gevraagd om de parkeerkaart direct te pakken. Daarmee geconfronteerd, vinden alle handhavers dat dit een juiste – want menselijke en invoelende – benadering is. Hoewel de (voormalige) parkeerpacten onder de handhavers de naam hebben soms wat (te) snel te bekeuren, vinden ook zij dat schrijven ‘met oogkleppen op’ later alleen maar gedoe geeft. Handhavers worden dan op het matje geroepen of hun bekeuringen worden geseponeerd door het Openbaar Ministerie. Met het op het matje roepen bij de bazen valt het in werkelijkheid erg mee. Meestal vraagt een chef bij een klacht of een bezwaar of een handhaver de bekeuring kan uitleggen. Als de motivatie overtuigend is, is er niets aan de hand. In een van de gemeenten was er zelfs een chef (zelf oud-politieman) die zijn mensen welhaast blindelings vertrouwde en niet al te uitgebreid in gesprek ging met een handhaver bij een klacht of een bezwaar. Andere koek was het in een van de gemeenten waar burgers de weg naar de politiek en het bestuur goed wisten te

vinden. Volgens de handhavers gingen dan soms zelfs wethouders of hogere ambtenaren zich bemoeien met uitgeschreven bekeuringen. De handhavers voelden zich in die gemeente daardoor erg op de vingers gekeken en zij ervoeren deze praktijken als storend en als een uiting van wantrouwen jegens hun professionaliteit.

‘Mensen hadden laatst heel hun tuin leeggemaakt voor de verbouwing die pas een paar dagen later zou plaatsvinden. Dus hebben we ze bekeurd omdat ze er een rotzooitje van hadden gemaakt. Tegen de tijd dat wij van de dienst terugkwamen op kantoor hadden zij al de wethouder gebeld. Doodmoe word je ervan’ (interview handhaver).

De meeste handhavers zijn – kortom – niet overdreven in het uitschrijven van bekeuringen en laten ook zaken als medemenselijkheid en het gedrag van de overtreder meewegen. Hoewel het zogenaamde ‘straffen voor gedrag’ door de Boa’s volgens de operationeel leidinggevendens als onwenselijk wordt beschouwd, geven de handhavers aan dat zij zich daar af en toe wel degelijk aan bezondigen. ‘Als iemand met mij het gesprek aangaat en het gaat redelijk en ze reageren begripvol, vind ik het ook niet erg om de bon terug te nemen,’ zo verwoordde een van hen dit verschijnsel in een interview. Overigens komt het straffen voor gedrag ook op de politiewerkvloer nog voor, zo reageerden de geïnterviewde politiemensen. Een handhaver diept nog een anekdote op:

‘En er was een excuus van twee oude mensen. Dat vond ik zo goed, toen heb ik de bon maar teruggenomen. Ze hadden me helemaal achtervolgd. Toen zei die vrouw: “Ja mijn man is zo verstrooid, hij heeft hem verkeerd neergezet.” Het was ook een wiebelig oud mannetje. Toen dacht ik ook: laat maar, ik neem die bon wel terug. Soms heb je dat gewoon’ (interview handhaver).

De meeste handhavers geven nadrukkelijk aan dat zij het vak niet hebben gekozen om bekeuringen uit te schrijven. Zij zien het als een noodzakelijk kwaad, om de burger ook een beetje ‘op te voeden’ en hem bij te sturen in zijn gedrag. Daarom vinden zij het ook prettig dat er nergens (in de zes gemeenten) quota worden gehanteerd.

‘Door een bekeuring uit te schrijven verander je het patroon van mensen niet. Heel goed uitleggen werkt vaak beter, dan begrijpen ze het eerder.



Targets voor beledigingen kun je zo halen, maar hoe vaak wil je dat doen? Ik liever niet' (interview handhaver).

Opvallend is de opmerking van enkele handhavers dat de jeugd inmiddels ook wel weet dat zij door handhavers kunnen worden bekeurd. Over het algemeen – zo stellen zeker niet alleen de jeugd-Boa's in Ede, maar ook de andere handhavers – reageert de jeugd correct, de intimiderende straatgroepen waar de hele buurt last van heeft daargelaten. De 'gewone' schoolgaande jeugd weet inmiddels wel wie de handhavers zijn en volgens de handhavers zien zij de jeugd ook vaker dan de politie. 'Bij ons is het toch een tikje meer kennen en gekend worden. We zijn gewoon hoe dan ook meer op straat dan de politie,' zo vertelt een van de handhavers.

## 6.6 Slot

In dit hoofdstuk is gekeken naar de (aan)sturing van gemeentelijk blauw. Uit de beschrijving van het werk in hoofdstuk 4 blijkt reeds dat de feitelijke autonomie al met al veel groter is dan bij de stadswachten en andere toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid. De handhavers verrichten hun werk op basis van betrekkelijk ruime kaders en opdrachten. Zij worden geacht goed om te kunnen gaan met deze betrekkelijk grote handelingsruimte. De gemeenten benadrukken dat van een handhaver een stevige zelfstandigheid mag worden verwacht. Al helemaal omdat – soms ook vanwege de kleinschaligheid van de onderzochte afdelingen – feitelijk sprake is van een soort generale taakstelling. De autonomie of beleidsvrije ruimte wordt desalniettemin ook bij dit type frontlijnwerkers begrensd, niet alleen door de wettelijke taken en bevoegdheden, maar ook door sturing op zowel het meer abstracte niveau van beleid(s)-afspraken als door direct leidinggevend. Aangegeven is dat de wettelijke bevoegdheden af en toe verwarring oproepen – bij de buitenwacht, bij burgers, maar ook bij bijvoorbeeld de politie, zoals we zullen zien in hoofdstuk 8. En verwarring is er ook bij de handhavers zelf. Hun zorg en die van hun bestuurlijke bazen is dan ook dat er soms een gat bestaat tussen de praktijk en de verwachtingen.

De beleidsvrijheid openbaart zich op allerlei manieren, zoals in de mate waarin handhavers 'werk zoeken' als er even geen meldingen (meer) zijn of bij het al dan niet aanhouden en (in een uiterste geval) het toepassen van geweld daarbij. In dit hoofdstuk beperkten we ons tot het uitdelen van bekeuringen. De

meeste handhavers zijn niet overdreven in het uitschrijven van bekeuringen en laten ook zaken als medemenselijkheid en het gedrag van de overtreder meewegen. Hoewel het zogenaamde ‘straffen voor gedrag’ als onwenselijk wordt beschouwd, geven de handhavers aan dat zij zich daar af en toe wel degelijk schuldig aan maken. De beleidsvrijheid wordt bij frontlijnwerkers ‘ingekleurd’ – of eigenlijk verder richting gegeven – door de eigen beroepscultuur. Daarmee maken we een brug naar het volgende hoofdstuk, waarin we de profielen en de groepsnormen van de handhavers nader beschrijven en analyseren.

## Handhavers onder elkaar: profielen en werkstijlen

### 7.1 Inleiding: informele groepsnormen als ‘handboek’

In zijn dissertatie over politiewerk stelt Van der Torre (1999) dat de beroepscultuur van politiemensen de beleidsvrije ruimte en de autonomie als het ware inkleurt (zie hoofdstuk 1). Een aspirant komt er al snel achter dat er veel ongeschreven regels zijn. Uit ander onderzoek naar frontlijnwerkers kwam het idee van de ongeschreven beroepscode ook naar voren (Engbersen, 1990; Van der Aa, 2012; Moors & Bervoets, 2013). We zouden op grond daarvan bij voorbaat al (deductief, dus al doorredenerend) mogen veronderstellen dat ook handhavers een soort ongeschreven ‘handleiding’ kennen die we eventueel zelfs kunnen beschouwen als een geheel eigen beroepscultuur. Vanwege de beperkte onderzoeksomvang komen wij weliswaar tot een eerste ruwe schets, maar er is meer onderzoek nodig om de beroepscultuur van de gemeentelijke handhavers in alle facetten te kunnen analyseren. Besproken worden de achtergrond en de profielen van de handhavers en welke (kennelijke) groepsnormen we aantreffen op de werkvloer.

Volgens onderzoeken naar frontlijnwerk wordt het echte werk pas geleerd in de praktijk op straat en in het rechtstreeks contact met de burger en niet tijdens de beroepsopleiding (Fung, 2006). Toch wordt tijdens die opleiding mogelijk een basis gelegd. Vandaar dat we in de volgende paragraaf eerst nader ingaan op de opleiding van de handhavers. Verder belichten we ook de achtergrond en de werkervaring van de handhavers. Die blijken op hun beurt weer van invloed op de profielen die we kunnen onderscheiden op de werkvloer. Van belang voor de profielen blijken ook de verschillen tussen jong en oud, en we bekijken groepsnormen en werkopvattingen. En ook gaan we na wat we in dit onderzoek zijn tegengekomen van de in hoofdstuk 1 en in de literatuur onderkende werkstijlen bij politiemensen en – algemener – frontlijnwerkers.

## 7.2 Formele socialisatie: opleiding

Over de opleiding van de handhavers openbare ruimte werd reeds wat aangegeven in hoofdstuk 1. Er bestaan veel misverstanden over de opleiding van Boa's. De geïnterviewde politiemensen menen vaak dat de gemeentelijke handhavers proberen hetzelfde werk te doen als zij. En dan niet na een jarenlange opleiding, maar, volgens een van de geïnterviewde politiemensen, na een 'schriftelijke cursus, uit de reclame voor opleidingen achterop de tv-gids'. De handhavers geven aan dat de oude Boa-opleiding inderdaad maar een korte cursus was die werd afgesloten met een meerkeuzetoets. Voorheen moest er om de vijf jaar opnieuw tentamen worden gedaan.

'Hiervoor heb ik een beveiligingsopleiding gedaan. Dit was op mbo-niveau 2. Dit heb ik eigenlijk gedaan omdat ik nog leerplichtig was toen ik uit de landmacht kwam. Toen ik 16 was, heb ik gesolliciteerd. Toen ik hier kwam, moest ik de Boa-opleiding gaan doen. Ik wist al wel wat van wetkennis. Ik heb ook al een aantal cursussen gedaan die vanuit de gemeente worden georganiseerd. Je merkt wel een verschil tussen de mensen die nu aan een Boa-opleiding beginnen en de mensen toen ik begon. Je kon toen ik eraan begon boswachter of handhaver worden. Je ziet dat de opleiding nu veel meer te bieden heeft en dat het echt geënt is op openbare orde. Ik denk dat er in tweeënhalf jaar wel veel veranderd is' (interview handhaver).

Tegenwoordig echter is er voor de handhavers sprake van een verplichte permanente scholing en hertoetsing van kennis (zie hoofdstuk 1), met het risico dat de bevoegdheden niet langer mogen worden uitgeoefend en dat iemand zijn baan kwijtraakt als niet aan de eisen is voldaan. Op een door ons opgestarte LinkedIn-discussie op de Politieacademie (zie hoofdstuk 2) meldde een politiemens ook dat zijn diploma normaliter voor het leven is, en dat het diploma door de Boa steeds opnieuw moet worden verdiend. Hij meende dat daarmee meer respect mocht worden verwacht van politiemensen voor Boa's.

Naast het formele examen en het toetsingssysteem bestaat er een levendig aanbod van allerlei bedrijven, eenmanszaken (van bijvoorbeeld oud-politiemensen) en onderwijsinstellingen om de Boa bij te staan met allerlei modules om de kennis (zowel algemeen als heel specifiek, bijvoorbeeld rondom jeugd-groepen) bij te spijkeren. De van geweldsmiddelen voorziene handhavers dienen bovendien nog periodiek deel te nemen aan Integrale Beroepsvaardig-

heidstrainingen (IBT) en de toetsing in het kader van de RTGB. Al met al is dat volgens de handhavers toch meer dan een korte schriftelijke cursus. In een van onze onderzoeksgemeenten spraken we een jonge Antilliaanse vrouw die eerst (op de Antillen) de politieopleiding volgde en daar als agente werkte. Na haar verhuizing naar Nederland werkte ze eerst als gemeentelijk handhaver in Rotterdam en tegenwoordig in Capelle aan den IJssel. Zij was in principe aangenomen bij een Nederlands politiekorps, maar wilde als alleenstaande moeder vanwege haar kinderen geen onregelmatige diensten draaien.

‘Ik ben geboren op Aruba, maar in Nederland opgegroeid, want ik ben hier gekomen toen ik 2 was. Ik heb de havo gedaan. Daarna een jaar mbo bedrijfseconomie. Toen ben ik teruggegaan naar Aruba, daar heb ik de politieopleiding gedaan en daarna drie jaar als politieagente gewerkt. Toen ben ik teruggekomen naar Nederland. Ik kon hier wel instromen nadat ik eerst weer zes maanden opleiding moest doen. Maar ik vond het hier niet bij me passen. Ik heb ook een dochtertje, dus ik zat ook niet te wachten op nachtdiensten. En de aanpak hier en daar is anders. Daar was het twee keer waarschuwen en dan was ik klaar met je. Hier is het veel te veel praten. Bij stadstoezicht Rotterdam kwam de functie interventie-medewerker vrij. Dat leek me wel wat, want daar hoefde ik geen nachtdiensten te draaien, maar kon ik wel met handhaving meewerken. Ik heb een tijdje in Spangen gewerkt toen ze dat gingen “opruimen”. De samenwerking met de politie was daar beter dan hier in deze gemeente. In het Oude Westen had ik een erg goede samenwerking met politie’ (interview handhaver).

In Ede bestaat een samenwerking met de Politieacademie. De handhavers hechten veel belang aan het onderwijs in de omgang op straat met burgers. Hoewel zij tegelijkertijd vinden dat je het merendeel daarvan op straat leert. Sommigen geven dan expliciet aan dat ze juist vinden dat collega’s met een achtergrond als stadswacht best wat meer opleiding in die richting kunnen gebruiken. Dat staat haaks op de ervaring van veel handhavers dat juist de voormalige stadswachten ook goede gesprekstechnieken in huis hebben, omdat zij nooit meer hadden dan hun mond. Desgevraagd menen de critici dat de oud-stadswachten soms laaggeschoold waren en dat de kwaliteit onder die doelgroep heel erg wisselend was, van heel slecht tot heel goed geschikt voor toezicht en (later) ook handhaving. H., een handhaver uit Apeldoorn, staat positief tegenover een aanbod vanuit de Politieacademie.

‘Als je één aanbieder krijgt die een compleet pakket aanlevert, krijg je Boa’s die hetzelfde basisniveau hebben. Nu is er het gemis aan wetshennis bijvoorbeeld, maar ook het gebrek in de omgang met mensen en het verkeerd benaderen van personen, waardoor gebeurtenissen op straat soms onnodig uit de hand lopen’ (interview handhaver).

### Selectie aan de poort

De handhavers maken zich over het algemeen geen zorgen over de selectie. Dat is opvallend, want politiemensen menen juist vaak dat Boa’s vaak voormalige stadswachten zijn die zonder een strenge selectie opsporingsambtenaar zijn geworden. Wel geven sommige handhavers aan dat wat hen betreft een goede selectie aan de poort nodig is, dus nog voordat iemand de opleiding gaat doen. Zo af en toe wordt immers pas op straat – dus veel te laat – duidelijk dat niet iedereen dit vak zonder meer kan uitoefenen. Mensen hebben dan bijvoorbeeld moeite met het uitschrijven van bekeuringen, ze zijn angstig op straat, ze zijn onvoldoende in staat om een goed proces-verbaal te schrijven of – nog veel erger volgens de handhavers – zij treden de ongeschreven wetten op de werkvloer met voeten. Daarover gaat het verderop in dit hoofdstuk uitgebreider. Ook zijn er verhalen van handhavers die niet integer handelden omdat zij te weinig afstand hadden tot de lokale gemeenschap. In kleine plaatsen als Deurne en Gel-drop-Mierlo gaat het werk op straat er ogenschijnlijk aan toe met Brabantse gemoedelijkheid. Juist daar geven de Boa’s aan dat je het zonder die aanpak in kleine gemeenschappen niet redt. Toch dient een handhaver volgens juist deze Boa’s altijd de nodige afstand te bewaren om effectief te zijn.

‘Stel nu dat je in Deurne ook lid bent van de muziekvereniging, dat je bij een bepaalde familie hoort of je komt je burens op straat tegen. Dan kan ik me zo voorstellen dat je niet altijd iedereen hetzelfde behandelt. Daarom is het belangrijk dat wij wel aansluiten bij de dorpscultuur, maar verder geen binding hebben met Deurne’ (interview handhaver).

De laatste tijd is er wel degelijk meer selectie aan de deur. Bij de meeste gemeenten is of was er een selectie middels een sollicitatiegesprek met af en toe een assessment. Tegenwoordig is de selectie centraal geregeld en een stuk strenger. Tegenwoordig toetst de Stichting ExTH (Exameninstelling Toezicht en Handhaving)<sup>24</sup> of een toekomstige handhaver over beroepscompetenties

beschikt die nodig zijn om in het werkveld naar tevredenheid te functioneren. Voorbeelden van competenties zijn overredingskracht, zelfbeheersing, stressbestendigheid en taalvaardigheid. Er is sinds 1 oktober 2012 een basisexamen en een vaardigheidsexamen. Het basisexamen is een meerkeuzetoets van rechtskennis en wetkennis en in het vaardigheidsexamen staan gespreks- en benaderingstechnieken centraal.<sup>25</sup> Naast de toetsing is er, zoals gezegd, tegenwoordig sprake van permanente bij- en herscholing op basis van een aantal modules. Om de vijf jaar moet het Boa-diploma opnieuw worden gehaald, in tegenstelling tot een politiediploma, dat normaliter onverminderd geldig blijft nadat het eenmaal is behaald.

Juist op het terrein van de opleiding worden de handhavers, zoals gezegd, geconfronteerd met hardnekkige vooroordelen van zowel het publiek als de politie (zie volgend hoofdstuk). Het nieuwe onderwijs- en toetsingsbeleid voor de Boa's moet ervoor zorgen dat medewerkers de gewenste beroepscompetenties hebben. Zij dienen volgens de Stichting ExTH op een voorspelbare wijze te handelen in de openbare ruimte en het publiek de veiligheid te bieden waar het recht op heeft. Verder hecht de landelijke exameninstelling eraan dat de politie weet dat toezichthouders en handhavers adequaat geschoold zijn voor hun taak en betrouwbare collega's zijn in de publieke ruimte. Dat staat ver af van het imago van de ex-stadswacht die – eenmaal in uniform – van de ene in de andere probleemsituatie met burgers verzeild raakt, mede door diens onbekwaamheid en slechte opleiding. Voor die onbekwame 'stadswacht' is de politie veel minder genegen de 'kastanjes uit het vuur te halen', als er 'weer eens een aanhouding uit de hand dreigt te lopen', aldus een geïnterviewde politiemedewerker.

---

24 De stichting is een initiatief van de brancheorganisatie Publieke Veiligheid, de Politieonderwijsraad, de Politieacademie, ROC's, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Openbaar Ministerie, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de VEXPAN.

25 Tot april 2013 gold een overgangsregeling.

### 7.3 Vier profielen: een gevarieerde werkvloer

De vraag wat handhavers deden voordat zij dit beroep gingen uitoefenen, levert een rijk palet aan achtergronden op. Globaal waren er vier profielen. Ten eerste waren er personen die ooit stadswacht en derhalve alleen onbevoegd toezicht-houder waren. Vaak waren zij ooit in de bijstand geraakt of zij genoten WAO, omdat ze werden afgekeurd wegens (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid. Met speciale projecten om personen weer naar de arbeidsmarkt te leiden, werden zij als stadswacht geworven voor een gesubsidieerde baan. In die tijd ging het om melkert- dan wel ID-banen (Instroom en Doorstroom, zie hoofdstuk 1). Vóór die tijd werkten zij bijvoorbeeld als bouwvakker, in de horeca, als bakker of in de fabriek. Onder deze categorie wisselt het opleidingsniveau sterk. Deze categorie is volgens de handhavers ook erg bepalend voor het algehele imago van de hedendaagse gemeentelijke handhaver in de openbare ruimte. Zowel de oud-stadswachters als de handhavers met een ander profiel zijn zich daar terdege van bewust.

Ten tweede waren er verder personen die al jaren bij de gemeente werkten als handhaver, maar dan bij Bouw- en Woningtoezicht, als milieu-inspecteur, als handhaver bij de sociale dienst (personen die fraude afwikkelen met het bestuursrecht, naast de strafrechtelijke handhaving door de sociale recherche) of soms zelfs als leerplichtambtenaar. Door interne verschuivingen binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook vaak door eigen keuze, zijn zij handhaver openbare ruimte geworden. Zoals een handhaver die voorheen een kantoorfunctie had, aangaf: 'Ik wilde meer "buiten spelen" en meer variatie, ik was het binnenblijven en soms ook het beperkte takenpakket zat.' Het werd ook al geschetst in hoofdstuk 4: vanwege een feitelijk generale taakstelling is het vak van gemeentelijk handhaver erg gevarieerd en aantrekkelijk voor mensen die veel buiten willen werken en een gevarieerde taak ambiëren.

Het derde profiel bestaat uit personen die hiervoor bij de politie werkten, voornamelijk als parkeerwachter of hondenwachter.<sup>26</sup> Bij het oprichten van de nieuwe gemeentelijke handhavingorganisatie is er door het gemeentebestuur geregeld voor gekozen om de parkeerwachters onder te brengen bij de handhaving openbare ruimte. Van deze personen werd dan wel verwacht dat zij breder zouden worden ingezet dan alleen voor de parkeercontroles.

---

26 Een hondenwachter is (of beter, was) een buitengewoon opsporingsambtenaar die bevoegd is om bekeuringen uit te schrijven voor onder meer het ongeoorloofd niet aanlijnen van honden, het verzuimen van het betalen van de hondenbelasting en het uitlaten van honden op terreinen die daarvoor verboden zijn.



‘Ik ben negen jaar werkzaam binnen de organisatie. Ik ben op 46-jarige leeftijd begonnen bij de politie. Ik heb eerst gewerkt bij de politie, sectie parkeer. Die ging toen weg bij de politie en ging eigenlijk naadloos over naar de gemeente. Bij de politie was ik alleen maar gericht op parkeren. Bij de gemeente komen meerdere werkzaamheden kijken. Dit spreekt mij ook wel aan. Wel zie je dat mensen nog bepaalde specialiteiten hebben. Ik heb dat bijvoorbeeld met parkeren. Dit is wel mijn ding omdat ik het leuk vind. Bij de politie was ik ook al Boa, dit was een vereiste. Wij doen nu parkeren, milieuzaken en klachten’ (interview handhaver).

De vierde categorie omvat de nieuwe instroom, dus mensen die pas na de oprichting van de nieuwe gemeentelijke handhavingorganisaties openbare ruimte binnenkwamen. Die diverse groep bestaat deels – opvallend – uit personen die voorheen bij de particuliere beveiliging werkten. Zij werden vaak handhaver omdat zij behoefte hadden aan meer variatie, en ook de opsporingsbevoegdheid trok hen wel aan in het werk. ‘Als particuliere beveiliging mag je niks en doe je vaak saai werk,’ aldus een van de geïnterviewden in deze categorie.

‘Ik heb tien jaar in de horeca gewerkt. Het bedrijf werd verkocht, maar het personeel werd niet meegenomen. Op een gegeven moment leek de particuliere beveiliging mij wel wat en ik heb me toen laten omscholen en heb uiteindelijk acht jaar gewerkt als particulier beveiliging. Begonnen op het stadhuis en later ook ingezet bij evenementen en dergelijke.

Eind 2008 kreeg ik te horen dat er personeel gezocht werd bij THOR. Ik was gelijk enthousiast en heb gesolliciteerd. Ik werk hier nu drie jaar en heb het heel erg naar mijn zin’ (interview handhaver).

De vierde categorie bestaat echter nadrukkelijk uit personen met een zeer diverse professionele achtergrond die na een periode van werkloosheid gingen solliciteren naar een vak als handhaver en daarvoor ook hun Boa-diploma haalden. Wij spraken ook met jonge handhavers die deels aangaven ooit te zijn afgekeurd voor de politie, maar vaak genoeg ook bewust voor het vak van Boa hadden gekozen. Zij hadden dan bijvoorbeeld weinig trek in de onregelmatige diensten bij de politie of zij konden het handhavingswerk – in deeltijd – mooi combineren met hun opleiding. Een van de handhavers die wij spraken was inmiddels, na een afgeronde opleiding Integrale veiligheidskunde, naast zijn straatwerk aangesteld als adviseur Openbare Orde en Veiligheid bij zijn gemeente.

‘Ik heb jaren bij de Belastingdienst gewerkt. Dat was kantoorwerk en na al die jaren ging me dat vervelen. Wilde ik boswachter worden of een ander buitenberoep. Ik dacht eigenlijk nooit aan de politie, omdat ik me daar al te oud voor vond met die onregelmatige diensten. Toen ben ik hier gaan solliciteren en nu heb ik een goedbetaald en zeer afwisselend beroep. Ik ben alleenstaand, dus ik heb dan met mijn schaal 8 een prima salaris’ (interview handhaver).

Het beeld – volgens geïnterviewde politiemensen – van ‘afgekeurde agenten’ of ‘ex-stadswachten’ is daarom niet altijd en overal van toepassing. Er is weliswaar een deel dat ooit solliciteerde bij de politie en door allerlei omstandigheden werd afgekeurd of waarbij een baan bij de politie bij nader inzien door die persoon zelf werd afgewezen. Bijvoorbeeld omdat de onregelmatige diensten zich niet goed lieten combineren met het gezinsleven en bijvoorbeeld het eenouderschap. Andersom komt ook voor. Bij de handhavers werken ook personen (opvallend vaak met een meer leidinggevende functie, maar ook op de werkvloer) die soms kort of juist jarenlang daarvoor bij de politie hebben gewerkt.

### *De jonge garde: grote invloed op de werkvloer*

Bij de personen die eerder bij de politie solliciteerden, valt vooral de leeftijd op: het zijn jonge enthousiaste mensen die door de ‘gevestigde orde’ (de drie eerstgenoemde profielen) worden gezien als pioniers. Hun collega’s, leidinggevers en de geïnterviewde burgemeesters hopen dat deze mensen het vak van handhaver openbare ruimte ‘meer smoel’ gaan geven in de komende tijd. Daarbij is weliswaar sprake van een geluk bij een ongeluk: ook de crisis heeft volgens de chefs en de geïnterviewde burgemeesters in de hand gewerkt dat zich her en der geregeld hogeropgeleiden melden bij de handhavingorganisaties.

Maar dat laat onverlet dat een aantal hogeropgeleide handhavers van de ‘nieuwe garde’ ook zonder crisis voor het vak van handhaver zou hebben gekozen. Meer dan eens noemen de handhavers de goede opleidingsmogelijkheden bij hun gemeente. Ook de mogelijkheid om door te groeien binnen de gemeentelijke organisatie moet volgens de geïnterviewden niet worden onderschat. Kortom: een al te snel oordeel over de achtergrond van de handhavers mag vanwege de zeer diverse achtergrond en motieven niet worden geveld. De voormalige stadswacht of de persoon die ooit bij de politie solliciteerde en werd afgekeurd, zijn op de werkvloer niet alomtegenwoordig. Een jonge handhaver (27 jaar) vertelt:

‘Eerst heb ik in de logistiek gewerkt en wat kantoorbaantjes gehad voordat ik hier kwam. Mijn zus zit dertien jaar bij de politie en zij heeft mij op een gegeven moment gewezen op het werk. Het stond ook in een politiebld. De functie was toen integraal toezichthouder. Ik ben begonnen bij de gemeente Nijmegen. Toen bij de gemeente Rheden en uiteindelijk ben ik sinds een jaar hier in Apeldoorn controleur openbare ruimte. Ik zoek altijd al werk om te combineren. Ik ben geen type om hele dagen achter de pc te zitten. Ook veel met mijn zus gesproken over het vak. Je bent veel buiten en staat midden in de maatschappij en dat trok mij eigenlijk wel. Politiewerk zelf moet je wel liggen. Ik heb hier ook nooit voor gesolliciteerd. Heel veel taken die eerst bij de politie lagen, liggen nu bij ons. Ik wilde ook eerst kijken hoe het werken op straat me beviel. De eerste keer dat ik in uniform op straat moest lopen was wel even wennen’ (interview handhaver).

Op de schouders van de nieuwelingen rust – zo geven zij ook zelf aan – een zware last. Leidinggevenden en de geïnterviewde burgemeesters verwachten van hen een soort pioniersgeest waarbij ze ook met succes leren opboksen tegen vooroordelen bij de politie, bij het publiek en soms ook bij de politiek. Met name de jongere nieuwelingen zouden daartoe het beste in staat zijn. Verwacht wordt dan dat zij de behoefte voelen om te vernieuwen, de dingen anders te doen en mee te helpen aan het verwerven van meer status voor de gemeentelijke handhavers bij de buitenwereld. Op de werkvloer worden de jonge collega’s volgens de oude garde ook echt als lotgenoten gezien en er bestaat volgens hen geen ongeschreven beroepsnorm om nieuwelingen (met name de jongeren) uit te testen en hun eigenzinnigheid te temperen. Van de politiewerkvloer weten we dat de oude garde daar niet altijd gesteld is op vragen en adviezen van aspiranten. Jonge mensen die vanzelfsprekendheden ter discussie stellen worden vaak als IWAB’s gezien, een politieterm van de werkvloer voor nieuwelingen, een afkorting van Ik Weet Alles Beter.<sup>27</sup> We hadden niet het idee dat er net als bij andere frontlijnorganisaties een dergelijke sterke norm was om nieuwelingen eerst eens de nieren te proeven.

‘In de dienstauto wordt veel gepraat, zowel over werk als over privé-zaken. Er is overleg over welke locaties ze op de route zullen meepakken en hoe ze daar wellicht het best naartoe kunnen rijden. Er worden ook

---

27 Wat weer doet denken aan de term ‘rookie’ waarmee de Amerikaanse politiemensen hun ‘groentjes’ aanduiden (o.a. Reiner, 1992).

(“sterke”) verhalen uitgewisseld over wat ze bijvoorbeeld in een horeca-dienst hebben meegemaakt. Maar er wordt ook echt gewoon gepraat over wat ze zien, of wat ze in hun vrije tijd gaan doen als de dienst erop zit. Hoewel de handhaver aan wie ik [JB] gekoppeld ben ouder is en meer werkervaring heeft dan zijn collega in de auto, is er in de onderlin-ge omgang geen sprake van een leraar-leerlingverhouding of andere hiërarchische elementen. Tijdens de rit door het buitengebied van Ede spraken ze beiden ook af dat ze eens een gezamenlijke bikedienst daar moesten houden om ook lekker door de bossen te kunnen fietsen’ (observatie).

Desgevraagd geven handhavers aan dat alle handhavers – jong en oud – in het-zelfde schuitje zitten. ‘We zijn allemaal pioniers en dat bindt ons.’ De solidariteit en collegialiteit die standaard is voor een frontlijnorganisatie is bij de hand-havers kennelijk belangrijker dan die andere frontlijntrek: het uittesten en soms ook kort aan het lijntje houden van de nieuwelingen en jongeren.

‘Het lijkt me niet slim om heel jonge mensen aan te nemen. Het voor-deel is wel dat je ze nog helemaal kunt vormen. Oudere medewerkers zitten soms een beetje vastgeroest in hun ideeën. Aan de andere kant hebben oudere collega’s veel meer ervaring met personen’ (interview handhaver).

## 7.4 Dominante groepsnormen

Op de werkvloer treffen wij een aantal duidelijke en minder duidelijke groeps-normen aan: ongeschreven regels die door de handhavers worden gedeeld en die betrekking hebben op bijvoorbeeld de omgang met elkaar, met burgers, met chefs en met de wettelijke bevoegdheden. Kort gezegd, gaat het daarbij vaak om informele beroepsregels die bepalen hoe wordt omgegaan met bepaal-de dilemma’s in de uitoefening van het vak (Moors & Bervoets, 2013). In deze paragraaf behandelen we de vijf in interviews en observaties meest waargeno-men gedeelde groepsnormen. Die zijn kennelijk ook het meest dominant en kenmerkend voor het beroep van gemeentelijke handhaver in de onderzochte gemeenten.

## 1 Durven bekeuren

Een opvallende norm die we overal hoorden, betrof de houding bij bekeuringssituaties. Handhavers verwachten van elkaar dat zij niet te lang blijven doorpraten en al te lang de discussie aan blijven gaan met overtreders (§6.5). Op een gegeven moment is het genoeg en moet al dan niet de bekeuring worden uitgeschreven. De handhavers ergeren zich daarom ook vaak aan de tv-programma's en YouTube-filmpjes met de zoveelste in hun ogen onbekwame collega die veel te lang de discussie aan blijft gaan of juist – zie verderop – te snel is met bekeuren.

## 2 Niet hoog van de toren blazen

Verder vinden de handhavers dat het contact met burgers altijd vriendelijk en correct moet beginnen. Zij hebben een hekel aan collega's die al te rap bazig en bozig worden en direct veel te hoog insteken (direct boos en vermanend toespreken) bij het contact met burgers (zie §4.3). Het is slecht voor het imago en het is naar hun idee ook weinig effectief.

'Je moet een goed inzicht hebben, en vooral rust hebben. Je moet de situatie kunnen inschatten op het moment zelf. Niet één situatie is hetzelfde, en daarom komt het vaak aan op maatwerk' (interview handhaver).

## 3 Gun de burger een time-out

Handhavers vinden dat een burger na het aanspreken eerst de kans moet krijgen om zijn gedrag te herstellen (zie §4.3). Bijvoorbeeld de auto elders parkeren, de hond aanlijnen of de rommel opruimen. Pas als duidelijk blijkt dat de burger niet wil voldoen aan de opdracht, als de burger heel duidelijk in overtreiding is of als het gedrag van de burger daartoe aanleiding geeft, wordt er geschreven. Het straffen voor gedrag mag bij de handhavers net zomin als bij de politie, maar toch gebeurt het ook bij deze opsporingsambtenaren (§6.5).

## 4 Stel je collegiaal en solidair op

Frontlijnwerkers moeten op hun directe collega's kunnen bouwen en daarom worden tamelijk strikte eisen gesteld aan onderlinge solidariteit en elkaar met raad en daad bijstaan. Dat zijn kenmerkende trekken van frontlijnwerk (Moors & Bervoets, 2013). De bazen hebben zeker wat te vertellen, maar de handhavers hechten toch vooral aan een goede omgang en sfeer op de werkvloer. Ze hebben het idee dat ze het toch daar met elkaar zullen

moeten redden tegenover een soms vijandige buitenwereld. In Geldrop-Mierlo speelde dat vanwege de kleinschaligheid veel minder. De handhavers worden daar zowel door het publiek als door de politie als door de gemeente gewaardeerd en bepaald niet als minderwaardig beschouwd. Bijna elke bewoner kent ze ook.

## 5 Een goede taakverdeling op straat

Ook eisen de handhavers van elkaar een goed en kort overleg voordat zij naar een melding rijden of in een bepaalde situatie op straat betrokken raken. De stelregel is dan eigenlijk dat een van hen het woord voert en de ander de omgeving in de gaten houdt. In de praktijk – en dat leidt tot grote ergernis – komt het geregeld voor dat de een het woord en dus de regie van de ander overneemt en dat het gesprek bijvoorbeeld een heel andere kant opgaat dan de tevoren bedachte strategie. Dat roept irritatie op.

‘Ook de scholing is heel belangrijk. Ik merk het ook op straat. Er heerst hier een haantjescultuur; of dit inherent is aan de politiecultuur of de mannencultuur, weet ik niet. Wat ik het liefst heb, is dat er vooraf gewoon afspraken worden gemaakt. Hoe gaan we het aanpakken, enzovoort. Nu gaan we soms naar iets toe en ik neem het woord. Mijn collega neemt het dan ineens over. Normaal gesproken voert één iemand het woord en houdt de ander de omgeving in de gaten. Dit gebeurt nu niet en dat komt door de haantjescultuur’ (interview handhaver).

## 7.5 Werkstijlen in een pioniersomgeving: een rijpingsproces

Kenmerkend voor het gangbare onderzoek naar frontlijnwerk is de concentratie op stijlen van regeltoepassing en stijlen van uitvoering van het frontlijnwerk (Moors & Bervoets, 2013). Bekend is de indeling van de Amerikaanse politicooloog Robert Kagan (1978) die we reeds in hoofdstuk 1 hebben besproken, net als de typologie van Van der Torre (1999) voor politiewerk. We zullen beide indelingen hier nog even kort samenvatten. Kagan onderscheidde vier basisstijlen van regeltoepassing bij uitvoerende ambtenaren: de *judicial mode* (de ambtenaar let op geldende regels én op de achterliggende organisatiedoelstellingen), *legalism* (de mechanische toepassing van regels, omdat er nu eenmaal regels zijn), *unauthorized discretion* (ambtenaren proberen hun doelen – zoals het aanhou-

den van een verdachte – te realiseren zonder al te zeer acht te slaan op de regels en protocollen) en *retreatism* (een restcategorie van stijlen waarbij zowel de aandacht voor de regels als voor de doeleinden ver te zoeken is). Van der Torre (1999) maakte een onderscheid tussen de pragmatici (politie mensen die zich nuchter tonen over de ambities van politiewerk), de ordeherstellers (de op handhaving gerichte politie mensen), de pessimisten (de politie ambtenaren die de moed hebben verloren en niet meer geloven in de politiemissie) en de hulpverleners (een werkstijl van politie mensen die nog altijd het nut zien van hun hulpverlenende en ondersteunende werk).

Als we vanuit de gangbare basiswerkstijlen uit de literatuur – op deductieve wijze – naar ons materiaal kijken, dan zien we op dit moment (nog) geen duidelijke indeling van ideaaltypische werkstijlen onder handhavers. Uiteraard hebben sommige handhavers trekken van de ordehandhavers van Van der Torre of domineren bij andere handhavers juist weer wat meer de hulpverlenende trekken.

‘Tijdens de lunch vertelt de handhaver wat over de werkvloer. Wat hem opvalt, is dat er collega’s zijn die aanhouden en bekeuren toch wel heel spannende onderdelen vinden van het werk. Met name de mensen die voorheen werkten als parkeerpolitie zouden nogal gebrand zijn op bekeuringen uitschrijven. Maar hij ziet ook jonge mensen op de werkvloer die misschien eigenlijk bij de politie hadden moeten werken. Die zouden het liefst boeven gaan vangen, maar daar is de gemeentelijke handhaving in eerste instantie volgens hem niet op gericht’ (observatie).

‘Bij T. herken ik waarschijnlijk in eerste instantie het meest van de hulpverlenende stijl. Dat geldt bovendien voor meerdere Boa’s in Ede (en volgens mij met name voor de jeugd-Boa’s): de basis van hun werk is niet het strafrechtelijke element, maar ze proberen problemen op te lossen door juist meer in contact te treden met de mensen. T. is enthousiast over zijn werk en is heel netwerkgericht. Hij lijkt me niet het type dat “nooit iets ziet op straat” of werk uit de weg gaat: als hij ziet dat een automobilist aanstalten maakt om over de busbaan te gaan rijden, zegt hij even netjes tegen deze man dat hij de weg aan de andere kant van de straat moet gebruiken. Daarentegen ziet hij soms ook duidelijk waar de grenzen liggen van wat hij kan doen’ (observatie).

Pessimisten die een cynische kijk op hun werk hebben, en nuchtere pragmatici, die roeien met de riemen die ze hebben, kwamen wij in ons veldwerk niet heel nadrukkelijk tegen. Of het moest die enkele handhaver zijn die ontevreden was over de aansturing door een chef die onvoldoende affiniteit had met het straatwerk. Of die enkeling die meende dat de buitenwereld het vak van de Boa's toch niet serieus nam. Zij deden wel wat denken aan de pessimist van Van der Torre. En het nuchtere pragmatisme zagen we misschien wel een beetje terug bij de handhavers die hun maatschappelijke rol enigszins relativeerden, zoals in de volgende observatiefragmenten.

'S. heeft duidelijk voor ogen waar de grenzen van zijn mogelijkheden als Boa liggen: hij zal niet de handhaver uithangen die bijvoorbeeld denkt de problemen in de buurt zelf even repressief op te lossen, en hij bedenkt ook in hoeverre het zinvol is. Hij signaleert, spreekt aan als het moet en kan en is daarbij rustig' (observatie).

'P. is een realist en snapt ook waar de grenzen liggen van wat een toezichthouder qua gedragsbeïnvloeding kan bereiken (twee voorbeelden: hij schrijft een bon uit voor foutparkeren, maar weet dat hij daarmee niet het probleem oplost, volgende keer staat er weer een andere auto zonder vergunning geparkeerd; hij achterhaalt het adres van de eigenaar van de langdurig geparkeerde auto met rommel erin, maar weet dat hij enkel de eigenaar naar de reden zou kunnen vragen, er is immers geen sprake van een strafbaar feit). Dit wil echter niet zeggen dat hij wegloopt van werk of meldingen niet af wil handelen. Aan de andere kant trekt hij ook geen extra werk aan; hij gaat bij de foutgeparkeerde auto's in de nieuwbouwwijk niet naarstig op zoek naar de eigenaar, maar hij volstaat met een waarschuwing middels de flyer. Ook is hij geen fanatieke bonnenschrijver die het liefst zo veel mogelijk bekeuringen uit zou delen. In contacten met burgers heeft hij een laagdrempelige benadering en is zijn toon meer informeler dan repressief' (observatie).

We zien – inductief bekeken – al wel een soort grof onderscheid tussen 'pratcers' en 'doorpakkers', dat respectievelijk samenhangt met ambtenaren die een dienstverlenende werkoriëntatie hebben, en ambtenaren die meer gericht zijn op regeltoepassing en handhaving. Uiteraard doet dat onderscheid in de verte denken aan de *judicial mode* en het *legalism* van Kagan. Volgens de werkvloer – waar een dergelijke grofmazige indeling alleen al vanwege de grofmazigheid wel



wordt herkend – zijn de praters vooral de voormalige stadswachten. Die zouden gewend zijn om – destijds zonder enige bevoegdheid – vooral hun mond te gebruiken. En de doorpakkers zouden vooral de oud-parkeerwachten zijn. Die indeling is te gemakkelijk. Wij zagen dat onderscheid tussen praters en doorpakkers niet zo sterk gekoppeld aan de reeds genoemde profielen (oud-stadswachten en oud-parkeerwachten). Wat we wel waarnamen is dat sommige handhavers zich in eerste instantie zien als dienstbaar en als een soort gastheer in de openbare ruimte, waar anderen toch een sterkere oriëntatie hebben op formele sociale controle, handhaving en de inzet van wettelijke (opsporings)-bevoegdheden. ‘Vriendelijk als het kan, streng als het moet.’ De praters kenmerken zich, met de vijf groepsnormen uit de vorige paragraaf in het achterhoofd, vooral door bedachtzaamheid en de neiging om de burger langer en eerder de gelegenheid te geven om het gedrag aan te passen. Pas als het niet anders kan, gaan zij over tot de inzet van wettelijke bevoegdheden als bekeuren en – echt als *ultimum remedium* – aanhouden.

‘We lopen door het winkelgebied, waar H. geregeld bekenden begroet en een praatje maakt met voorbijgangers en met ondernemers. De mond is voor H. het belangrijkste gewelddmiddel en hij maakt afspraken met de omgeving. Binnen het team is hij belast met horeca. Hij gaat in overleg met de ondernemer en blijft daarbij consequent. Terwijl hij op zijn elektrische dienstscooter stapt, zegt hij: “Bij evenementen, bijvoorbeeld, kun je vaak ook in een grijs gebied werken. Wil je een gezellig en rustig evenement voor de stad of wil je steeds op je strepen gaan staan en de ondernemers in de gordijnen jagen. Aftasten naar de best mogelijke oplossing en het doel voor ogen houden, en vervolgens kijken hoe dit het best uitgevoerd kan worden. En dat is volgens mij vaak ook werken aan draagvlak voor de handhaving bij de ondernemers. En dan ook echt meteen bekeuren als de samen overeengekomen regels worden geschonden”’ (observatie).

De doorpakkers hechten vooral aan duidelijkheid en het trekken van grenzen. Zij zijn zeker niet zonder begrip voor het publiek. Zij zijn wel geneigd om eerder een bekeuring uit te schrijven, omdat volgens hen juist door dat soort formele middelen de burger eerder zijn gedrag aanpast dan door ‘te lang praten’ en te veel begrip. Volgens de doorpakkers komen met een softere benadering te veel burgers ermee weg.

‘Er zijn collega’s die directer reageren en er zijn collega’s die dat minder snel doen. Sommigen reageren direct op een gebeurtenis, waar anderen bijvoorbeeld eerst kijken wat er in de APV staat’ (interview handhaver).

‘We fietsen door een winkelgebied waar op een bankje een paar jonge mannen zitten te drinken. Er is volgens de APV een alcoholverbod. De twee handhavers overleggen en daarbij blijkt direct een stijlverschil. De een wil eigenlijk direct schrijven omdat dit recidivisten zijn en de ander wil eerst een praatje, waarschuwen en nog eens een ID-controle uitvoeren, omdat er nu toch ook weer andere, nog niet bekende mannen bij zitten. Besloten wordt om een ID-controle te doen en de namen van de mannen te noteren. Als een van de mannen weigert zijn identiteitsbewijs te laten zien, gaat de ‘strengere handhaver’ direct over tot een bevel en bijna wordt de man aangehouden voor het niet voldoen aan bevel of verordening. Op het laatste moment gaat de man alsnog overstap en toont zijn identiteitsbewijs’ (observatie).

## 7.6 Slot: nieuw vakgebied in ontwikkeling

In het vorige hoofdstuk gaven wij aan dat de beleidsvrije ruimte als het ware wordt ‘ingekleurd’ met normen en groepswaarden. Precies daarom zijn we ook op zoek gegaan naar gedeelde opvattingen en normen op de werkvloer en onderlinge verschillen daartussen (in werkstijlen) bij frontlijnwerkers. We namen in ons onderzoek – op inductieve wijze – groepsnormen waar die werden gecategoriseerd en teruggebracht tot vijf dominante beroepsnormen. En we zagen op eenzelfde manier vier profielen handhavers. Wat opvalt, is dat de gemeentelijke handhavers in onze onderzoeksgemeenten niet voldoen aan het imago van ‘afgekeurde politiemensen’ of ‘ex-stadswachten’. De handhavers zijn bepaald niet allemaal bij toeval, vanuit bijvoorbeeld een uitkeringssituatie of een gemeentelijke reorganisatie, op hun werkplek terechtgekomen. Ook is deze baan voor een aantal personen bepaald geen ‘tweede keus’. Hoewel nog in de minderheid, troffen we zeker ook handhavers aan die juist heel bewust niet bij bijvoorbeeld de politie wilden werken en kozen voor de gemeente.

Hoewel er per profiel (reeds beschreven) verschillen bestaan in hoe een handhaver kijkt naar de groepsnormen en die interpreteert, zien we vooral toch ook overeenstemming. Er werden geen prominente verschillen aangetroffen tussen de handhavers. We hebben – op deductieve wijze – bekeken wat we op

de werkvloer herkennen van bekende frontlijntypologieën uit de literatuur. Dat leverde (nog) geen scherp beeld op, wat we vooral menen te moeten wijten aan de nog onrijpe en in een pioniersfase verkerende staat van de beroeps cultuur. Het gaat immers om een – in deze vorm – betrekkelijk nieuwe beroepsgroep.

Het gegeven dat we geen duidelijke werkstijlen kunnen onderscheiden, heeft mogelijk ook te maken met te weinig onderzoeksmateriaal om nu al patronen te herkennen die wijzen op echt onderscheidende stijlverschillen.

Uiteraard hadden gemeenten al lang en per definitie handhavende taken, maar de wijze waarop de handhaving in de openbare ruimte is ingericht, is volstrekt nieuw. Hoewel die volgens sommigen sterk doet denken aan de ‘oude’ gemeentepolitie, is volgens ons – ondanks de overlap met politiewerk – juist sprake van organisaties met een eigen vakgebied. In de huidige vorm is dat een nieuwe beroepscategorie, waarbij zeker is dat het gaat om frontlijnwerk, maar vooralsnog minder zeker is hoe de groepsnormen en werkopvattingen zich verder precies zullen ontwikkelen. De dominante groepsnormen wijzen op een soort ‘pioniersomgeving’ waarin vooral de collegiale solidariteit belangrijk is. Die is volgens de handhavers sterk ingegeven door het gedeelde gevoel allemaal ‘in hetzelfde schuitje’ te zitten in een omgeving die – althans volgens de handhavers – overloopt van vooroordelen en hierdoor soms vijandig is. De ‘pessimisten’ van Van der Torre en de op *retreatism* gerichte werkstijl van Kagan kunnen zich wellicht nog nadrukkelijker gaan ontwikkelen op een deel van de werkvloer. Immers, ook deze stijlen, waarin soms teleurstelling en het werken ‘op en over het randje’ domineren, zijn een terugkerend onderdeel in de beroeps cultuur van frontlijnorganisaties. Punt is alleen dat deze stijlen vaak later in de carrière worden ontwikkeld en het resultaat van een soort verwording zijn. Zo is het goed voor te stellen dat een handhaver die teleurgesteld raakt in het werk, na verloop van langere tijd een werkoriëntatie gaat ontwikkelen waarin pessimisme en cynisme opvallen. Maar daarvoor is het – in elk geval op de werkvloer in onze zes onderzochte gemeenten – nog veel te vroeg.



## Samenwerking met de politie

### 8.1 Inleiding

De gemeentelijke handhavers hebben bij hun werk geregeld te maken met de politie. Dat wordt uiteraard mede ingegeven door hun taken en verantwoordelijkheden, die voor een deel overlap vertonen met de politietaken. In de vorige hoofdstukken kwam het contact met de politie af en toe al eens aan de orde. Denk aan de contacten op straat, de aanhoudingssituaties, de briefings en de netwerken waarin de handhavers verkeren. In dit hoofdstuk diepen we de relatie op werkvloerniveau met de politie verder uit. Net als in het onderzoek van Van Steden en Bron (2012) doet zich dan de voor de hand liggende vraag voor hoe de twee beroepsgroepen zich tot elkaar verhouden. Zonder dat we het onderzoek van onze collega's nog hadden bestudeerd, werd ook in voorliggend onderzoek de vergelijking gemaakt met 'bloedverwantschap'.

### 8.2 Directe bloedverwanten of verre neven?

Op de LinkedIn-discussiegroep van de Politieacademie (zie hoofdstuk 2) schrijft een van de deelnemende politiemensen over de gemeentelijke handhaving in de openbare ruimte:

'Deze ontwikkeling was al lang van tevoren zichtbaar en zal zich doorzetten. De Nationale Politie trekt zich terug op noodhulp en zware criminaliteit. Daar waar gemeenten eenvoudiger zaken kunnen overnemen, zal dat gewoon gebeuren. De Nationale Politie is eigenlijk gewoon de oude Rijkspolitie. De site van de Nationale Politie vertelt zijn eigen ontwikkeling vanaf 1815 en nu herhaalt de situatie zich. Niet jammer, wel begrijpelijk.'

Overheidsambtenaren met opsporingsbevoegdheid, uniformen, dienstvoertuigen met zwaailichten en striping in de openbare ruimte doen de meeste men-

sen zonder een verdere uitleg denken aan de politie. Daarna komen wellicht pas de Koninklijke Marechaussee en de douane op in hun gedachten. Dat er tegenwoordig ook (weer) vanuit het stadhuis wordt gewerkt met dergelijke ambtenaren, soms ook voorzien van wapenstok en handboeien, brengt sommigen in verwarring of in een staat van nostalgie. Immers, tot 1994 hadden grote(re) gemeenten allemaal hun eigen gemeentepolitie. De vergelijking is niet zo vreemd en ligt meer voor de hand bij de gemeentelijke handhavers dan bij de toezichthouders en stadswachters die in elk geval volgens de publieke opinie nauwelijks associaties opriepen met de gemeentepolitie.

In zekere zin zijn de gemeentelijke handhavers bloedverwanten van de politie. Zij werken – ten eerste – immers ook als opsporingsambtenaar in de openbare ruimte en zij dragen zorg voor de formele sociale controle. En dat zou dan, volgens de brede definitie van Cachet (1990) en Stol (1996), wel onmiskenbaar een vorm van politiewerk moeten zijn. Cachet stelt dat de politiefunctie groter is dan alleen de politieorganisatie en het formele politiestel met bijvoorbeeld ook de Marechaussee. Ook de douane, bijzondere opsporingsdiensten als de FIOD en SIOD, sociale rechercheurs, inspectiediensten en gemeentelijke inspecteurs en handhavers voorzien in formele sociale controle. Zij zien toe op de handhaving van wet- en regelgeving en zijn daarom in brede zin verwant aan de politiefunctie. Binnen die redenering past de conclusie dat de gemeentelijke handhavers openbare ruimte een soort nieuwe gemeentepolitie zijn. Sommige handhavers vertelden ons in interviews dat zij een soort APV-politie zijn, hoewel zij feitelijk toch meer handhaven dan alleen de APV. Zo blijkt ook uit het domein I van bevoegdheden voor de Boa openbare ruimte (zie hoofdstuk 1) en uit ons veldwerk.

Ten tweede hebben de handhavers in de dagelijkse praktijk een generale taakstelling en zijn er daarbinnen een soort taakaccenthouders en specialisten. Denk aan horecaspecialisten, milieuspecialisten, de jeugd-Boa en de wijk-Boa. De vergelijking met algehele noodhulp, jeugdagenten en wijkagenten is dan ook snel gemaakt. Waar het gaat om de handhaving van de APV en om relatief ‘kleine’ overtredingen (bijvoorbeeld in het verkeer en de Visserijwet), is veelal sprake van taken die voorheen alleen door de politie werden uitgevoerd. Alleen kwam en komt de politie aan de handhaving vaak niet meer toe. Bijzonder is in Ede ook de overlap met het gebiedsgebonden politiewerk en de jeugdtaak, door het aanstellen van de reeds genoemde wijk-Boa’s en jeugd-Boa’s.

Een derde reden is dat met name op het niveau van leidinggevendenden ook geregeld oud-politiemensen werkzaam zijn bij de afdeling Toezicht en Handha-

ving van de gemeente. Ook het uiterlijk en de geweldsmiddelen doen, zoals besproken, vermoeden dat de handhavers toch verwant zijn aan de politie en het politiewerk.

Toch gaat de vergelijking niet helemaal op en is volgens sommige handhavers eerder sprake van verre neven dan van directe bloedverwanten. Ten eerste voeren de handhavers zeker niet alleen voormalige politietaken uit – dus taken die voorheen door de reguliere politie werden uitgevoerd. Denk aan klassieke gemeentelijke toezichtstaken op het terrein van vergunningen, milieu en ruimtelijke ordening (zie hoofdstuk 1). Daarnaast zijn er per 1 januari 2013 ook toezichtstaken bijgekomen voor de naleving van de Drank- en Horecawet. Dat zijn taken die voorheen waren belegd bij de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) die daar te weinig capaciteit voor beschikbaar had. Dat waren geen politietaken.

Ten tweede beschikken de handhavers niet over een algehele opsporingsbevoegdheid. Zoals reeds direct aangegeven in § 1.3, worden de (politie)bevoegdheden en de wetsartikelen waarvoor zij bevoegd zijn limitatief opgesomd in het domein I voor de Boa openbare ruimte. Dus ook vanuit die optiek is het wat overdreven om de gemeentelijke handhavers te beschouwen als een nieuwe gemeentepolitie.

Kortom: er is eerder sprake van verre neven dan van directe bloedverwanten. Het hanteren van de term ‘gemeentepolitie’ roept ook verwachtingen op die de handhavers volgens zichzelf en ook volgens politiemensen niet kunnen waarmaken. ‘Wij kunnen het boeven wel moeilijk maken, maar wij gaan zelf geen boeven vangen. Daar is de politie voor,’ zegt een van de handhavers in een groepsinterview. Een deel van de handhavers ziet zich dan nog wel als een soort ‘leefbaarheids politie’ die vooral gericht is op overtredingen. Maar ook dat doet niet helemaal recht aan de werkelijkheid, zo blijkt ook uit onze eerdere empirische hoofdstukken. De handhavers vertrekken namelijk lang niet altijd vanuit het strafrecht en de APV; vaak genoeg hanteren zij, zoals gezegd, het bestuursrecht, als zij tenminste zijn aangewezen als toezichthouder op de bestuursrechtelijke naleving van bepaalde wetten (zie § 1.3). ‘Nog eerder dan de politie zien wij burgers ook als belasting- en vergunningplichtigen, en op grond daarvan treden wij normstellend op,’ zo vertelt een van de handhavers.

De geïnterviewde politiemensen geven aan veel minder vanuit het bestuursrecht te opereren dan de gemeentelijke handhavers, of iemand moet vanuit de politie bijvoorbeeld zijn aangesteld voor de bijzondere wetten. De politiemensen zeggen daarom vaak over minder kennis van het bestuursrecht te beschikken dan de ‘specialisten’ (en dat kunnen zowel gemeenteambtenaren zijn als

politie-mensen) die zijn aangewezen als bestuursrechtelijk toezichthouder. Zij hebben daarom ook minder affiniteit met het bestuursrecht. Een van de politie-mensen in de groepsinterviews vindt dat erg jammer en zegt:

‘Je moet dan expliciet als toezichthouder door de gemeente zijn voorzien van een aanwijzingsbesluit. Anders mogen de handhavers inderdaad in sommige situaties meer dan wij, inclusief het werken met omgekeerde bewijslast die bij het bestuursrecht hoort. Dat is echt een heel krachtig middel.’

Dat dit zo is, bleek uit een mensenhandelteam van de politie dat een inval deed bij een illegale seksclub. De burgemeester stond erop dat er ook iemand van de handhavers meeging met het team (aangewezen als toezichthouder op de prostitutiewetgeving namens de gemeente). De politiemensen waren aanvankelijk wat wantrouwend, want wat moesten zij met zo’n ‘stadswacht’, aldus de betrokken handhaver. Toen puntje bij paaltje kwam, was er strafrechtelijk echter niet veel uit deze zaak te halen. Na enkele dagen in verzekering stonden de verdachten weer op straat. Bestuursrechtelijk optreden – door de malafide ondernemers te zien als belastingplichtigen en vergunningplichtigen – leidde tot sluiting van de zaak wegens het niet beschikken over vergunningen, een dwangsom en (via de Belastingdienst) een hoge naheffing.

### 8.3 Krediet bij de politie: geen rustig bezit

We gaven het al aan: de handhavers worden naar hun idee regelmatig onderschat door zowel de politie als door de burger. Het algemene idee is dat de handhavers dan wel bevoegdheden hebben, maar dat die eigenlijk maar weinig voorstellen in vergelijking met de algehele opsporingsbevoegdheid van de politie. Juist als toezichthouder volgens het bestuursrecht mogen de gemeentelijke handhavers openbare ruimte echter soms meer dan politiemensen in dezelfde situatie. Behalve in Deurne en Geldrop-Mierlo waren de handhavers (soms allemaal, soms gedeeltelijk) aangewezen als toezichthouder volgens het bestuursrecht.

‘Wij moesten echt een keer op straat uitleggen wat wij allemaal mogen. Op zeker moment betraden wij een privéterrein van een overlastpleger – het had met milieu te maken – waarbij de aanwezige agenten ons



waarschuwden en aangaven dat wij geen enkele bevoegdheid hadden om het terrein te betreden. Zij moesten zelf eerst bellen met de officier van justitie en mochten dan pas na toestemming en een huiszoekingsbevel het terrein op. Politie mensen moeten echt op school meer leren over bestuursrecht. Wij mogen namelijk uit naam van de burgemeester, als er gevaarstelling is, overlast, en als vergunningen met voeten worden getreden, vaak gewoon panden in en terreinen op. Alleen zien wij de overlastpleger dan niet als dader, maar als vergunningplichtige' (interview handhaver).

'Ruim een maand geleden hebben we een grote controle onder horeca-zaken uitgevoerd. Dit is nu gecombineerd met de politie en soms andere externe partijen. We keren dan bestuursrechtelijk alles binnenstebuiten. De politie is echt voor het constateren van strafbare feiten. Wij mogen bestuursrechtelijk eigenlijk altijd naar binnen' (interview handhaver).

De handhavers geven aan dat politiemensen soms geen idee hebben van de middelen waarover handhavers als toezichthouders namens de burgemeester kunnen beschikken: het sluiten van terreinen of panden en het namens het gemeentebestuur opleggen van een dwangbevel of een dwangsom. Of zoals een van de handhavers het formuleert: 'Van een bekeuring schrikken mensen vaak niet echt meer. Maar als je de hoogte ziet van gemeentelijke dwangsommen en je gelooft dat overtreders en criminelen het maar eens in de portemonnee moeten voelen, dan heb je aan ons vaak meer.' Een enkeling werpt dan nog wel tegen dat het middel inderdaad krachtig is en dat zij geregeld meer kunnen en mogen dan politiemensen, maar dat de bestuurlijke aanpak wel veel tijd en dossiervorming kost. 'Dus soms ben je met het strafrecht toch sneller als je lik op stuk wil.'

De bevoegdheden en middelen van de moderne gemeentelijke handhaver in de openbare ruimte ten spijt is de fanschare aan politiezijde geen rustig bezit. De meningen zijn verdeeld.

Op de eerste plaats twijfelen veel geïnterviewde politiemensen geregeld aan de vakbekwaamheid van de gemeentelijke handhavers. Zij menen dat het schort aan opleiding en vaardigheden om daadwerkelijk – vaak ook samen met de politie – het straatwerk te kunnen uitvoeren. Naar eigen zeggen speelt daarbij een rol dat het beeld dat veel politiemensen hebben van de werkvloer van de handhavers wordt bepaald door ervaringen met onbevoegde stadswachten (die

vaak een zeer matige kwaliteit lieten zien), en dat zij menen dat een ander deel van de handhavers bestaat uit ‘afgekeurde politiemensen’. In het vorige hoofdstuk lieten wij al zien dat dit beeld niet terecht is. Het gaat althans niet op voor onze onderzoeksgemeenten. Daar waren veel handhavers nooit stadswacht en sommige kozen heel bewust voor het vak van handhaver zonder eerst te zijn ‘afgekeurd’ door de politie. Daartegenover staan politiemensen die weten dat de opleiding van de handhavers is aangepast en op punten strenger is dan de politieopleiding. Zoals aangegeven in de hoofdstukken 1 en 7, vindt eens in de zoveel tijd een periodieke hertoetsing plaats die er in het ernstigste geval toe kan leiden dat iemand niet langer kan bogen op een Boa-akte. Bij politiemensen is alleen iets vergelijkbaars aan de orde met de periodieke toetsing van de beroepsvaardigheden in het kader van de geweldsbeheersing (RTGP). Als iemand de toets niet haalt en ook zakt voor de herkansing, dan is het straatwerk de eerste tijd ondoenlijk. Immers, de geweldsmiddelen moeten worden ingeleverd. Maar iemand blijft in dat geval wel politieambtenaar met diploma, terwijl het zakken voor de examens voor een gemeentelijke handhaver betekent dat hij of zij geen geldig diploma heeft.

Op de tweede plaats meent een deel van de politiemensen dat het geweldsmonopolie bij de politie thuishoort en niet bij een diversiteit aan handhavende en toezichthoudende diensten. Immers, sommige gemeentelijke handhavers hebben geweldsmiddelen. Sommige politiemensen vrezen dat sprake is van een glijdende schaal: ‘Het begint met een handboeitje, dan toch maar ook een wapenstok en voor je het weet horen ook de pepperspray en een dienstwapen tot de uitrusting.’

In een van de gemeenten had de gemeentelijke handhaving steeds van doen met een Boa-coördinator bij de politie. Die regelde de praktische zaken namens de korpschef. Tot 1 januari 2013 vielen de gemeentelijke handhavers in een bepaalde (toenmalige) regio onder direct toezicht van de regionale korpschef en het (meer algemene) toezicht van de hoofdofficier van justitie (zie hoofdstuk 1). De ervaring was echter dat deze coördinator de lat voor de handhavers soms extra hoog legde en geregeld zelfs opmerkte dat hij geen behoefte had aan ‘neppolitie’ in de diverse gemeenten in de regio. De burgemeester van die gemeente vond in een interview desgevraagd deze manier van toezicht door de politie merkwaardig. Hij kon zich nog iets voorstellen bij het directe en algemene toezicht van korpschef en hoofdofficier, maar was een stuk minder tevreden over de ‘grillen van de vierde macht’ via de bewuste Boa-coördinator. Opvallend is dat juist in deze onderzoeksgemeente volgens betrokken partijen

een prima convenant bestaat tussen politie en gemeente over de handhaving in de openbare ruimte. Op werkvloerniveau wordt goed met elkaar samengewerkt. Politie mensen en handhavers weten goed wat zij aan elkaar hebben. Heel typerend is dat de politiemensen in die onderzoeksgemeente de handhavers vaak ‘onze collega’s van de gemeente’ noemen. Volgens de politiecultuur is het aanduiden van iemand als ‘collega’ over het algemeen een teken dat iemand aan de goede kant van *the thin blue line* staat en er dus bij hoort (Stol, 1996; Van der Torre, 1999).

Het gebruik van de term ‘collega’ door politiemensen voor handhavers kwam ook in de andere onderzoeksgemeenten wel voor. Niet alle politiemensen krijgen die aanduiding even gemakkelijk over de lippen, vanwege de twee reeds genoemde motieven: de opleiding van de handhavers en de gedachte dat de handhavers sluipenderwijs het politiedomein binnendringen. Onze indruk is echter dat als voldaan is aan de voorwaarde van een goede opleiding, politiemensen sneller geneigd zijn anderen toe te laten tot het werkveld op straat. Zij worden dan inderdaad eerder als collega’s gezien dan als concurrenten. In de groepsinterviews, maar ook in de LinkedIn-discussie geven politiemensen aan dat de politie zich nu eenmaal wat meer is gaan richten op de kerntaken en dat het dan vanzelfsprekend is (maar niet altijd makkelijk te accepteren) dat andere opsporingsambtenaren het ‘braakliggende terrein’ dat de terugtrekkende politie achterlaat, gaan opvullen. Het lijkt er echter op dat het merendeel van de politiewerkvloer zich gewoonweg daarbij heeft neergelegd. Zij zijn wel kritisch op de nieuwe handhavers, maar hebben er nu ook weer geen onoverkomelijke moeite mee.

## 8.4 Samen op straat

‘Er is in het verleden wel eens discussie geweest over het schrijven van rood licht. Dit werd door collega’s met enige regelmaat gedaan. Toen kwam er een interne brief van het ministerie waarin de discussie werd gevoerd over het schrijven van rood licht. We hebben toen uiteindelijk besloten om het niet meer te doen. De politie had naar het ministerie gecommuniceerd dat ze het er niet mee eens waren dat Boa’s dit deden. De politie gaf aan dat zij hiervoor opgeleid werden, en dat de Boa’s geen “politieagentje” moeten gaan spelen’ (interview leidinggevende Boa’s).

Op straat hebben we af en toe ontmoetingen waargenomen van handhavers met politiemensen. En ook in de interviews en groepsinterviews werden geregeld voorbeelden genoemd, zo bleek al uit de eerdere hoofdstukken. Toch hadden we niet het idee, op basis van onze observaties, dat politiemensen en handhavers veelvuldig met elkaar te maken hebben op straat. Ook waren er slechts incidenteel – vaak alleen bij bepaalde projecten – gezamenlijke briefings in onze onderzoeksgemeenten. Dat strookt met het door ons geschetste beeld dat de gemeentelijke handhavers – althans in onze gemeenten – hun werk eigenstandig en zelfstandig uitvoeren. En ook de operationele leiding berust bij de gemeente en niet bij de politie, zoals dat bijvoorbeeld wel wordt nagestreefd in het Boa-advies van de VNG eind 2012 en zelfs officieel beleid was (en is) volgens de in de afgelopen jaren verschenen Boa-circulaires (zie § 1.3). In zowel het advies als in de circulaires staat de wens dat de handhavers hun werk steeds onder de operationele leiding van de politie dienen uit te voeren. Los van het directe toezicht door de politie en het algemene toezicht door het OM is er echter in geen van de gemeenten daadwerkelijk operationeel toezicht door de politie op de handhavers. Er is wel overal periodiek overleg tussen de chefs van de handhaving en de plaatselijke politiechefs. Denk aan een wekelijks afstemmingsoverleg. Het is echter nergens zo dat een operationele politiechef de taken uitzet onder de handhavers. Ook gaan handhavers nergens gekoppeld aan politiemensen (een ‘politiebuddy’) de straat op. In onze gemeenten werd op straat en in de wijk – behoudens speciale projecten, bijvoorbeeld omtrent horeca – afzonderlijk van elkaar geopereerd.

‘R. en zijn collega zijn gewoon volledig geaccepteerd binnen de politie. De samenwerking komt nu ook echt van twee kanten. Ongeveer tweeënhalf jaar geleden was dit niet het geval toen er werd begonnen met Caterplein-diensten draaien samen met de politie, bij handhaving en controle op horecagebied. De eerste paar keer bij de briefing word je even anders aangekeken. Vervolgens kom je een aantal keer en dan zien ze wat je kunt en dat je andere middelen hebt. Volgens R. merk je dat de sfeer tussen “blauw” en “lichtblauw” veranderd is’ (observatie).

Wat opviel, is dat de politiemensen en handhavers elkaar de ene keer wel en de andere keer niet op straat begroetten. Af en toe traptten de bestuurders van een politievoertuig en een handhavingsvoertuig op de rem om elkaar via de geopende autoramen even bij te praten. Vaak was het bij dit straatoverleg de politie die de algemene vraag stelde of er in de buurt nog iets opvallends was te melden. Maar soms was het ook even een kort vriendelijk praatje, waarna de

koppels elk hun weg vervolgden. Dat praatje was er uiteraard sneller als de koppels elkaar te voet tegenkwamen dan in de gauwigheid van het elkaar voorbijrijden. Maar er werd soms ook in het geheel niet gegroet. Met name, en dat zal niet verrassen, in de gemeenten waar de samenwerking niet altijd van een leien dakje ging. Tijdens een observatie vertelt een handhaver in de auto, zwaaiend naar een koppel politiemensen in een politievoertuig:

‘Je hebt als handhaver soms het idee dat je in deze gemeente echt elke politiemedewerker voor je moet zien te winnen. De samenwerking is niet vanzelfsprekend. Je moet echt steeds opnieuw een soort examen afleggen waarmee is aangetoond dat je goed bent, betrouwbaar bent en dat ze bij de politie ook wat aan je hebben. Met name als politiemensen eenmaal weten wat ze aan ons hebben – als persoon en ook aan onze specifieke bestuurlijke bevoegdheden –, dan klaart de lucht vaak wel’ (interview handhaver).

Over het algemeen is de relatie op straat goed. Als de politie en de handhavers maar weten wat voor vlees ze in de kuip hebben en uit ervaring weten dat er op elkaar kan worden vertrouwd. In Ede, bijvoorbeeld, werden de handhavers ook ingezet bij buurtonderzoeken van de politie naar aanleiding van een daar destijds spelende zedenzaak met een klein meisje in een speeltuin. En ook vanuit de regionale meldkamer zetten de politiecentralisten heel vaak meldingen door naar de gemeentelijke handhavers. De handhavers zagen dat op hun beurt als aan hen geschonken vertrouwen. In Apeldoorn was er op horecagebied een prettige samenwerking tussen de politie en de horecaspecialisten bij de THOR. En in de andere gemeenten was de samenwerking over het algemeen eveneens positief. Desondanks gebeurde het dan toch nog wel eens dat er wat wederzijdse irritatie was. Zo ergerden handhavers zich soms aan de manier waarop politiemensen een melding overnamen van handhavers die als eerste ter plaatse waren. Soms namen de politiemensen zonder groeten of slechts na een vluchtig woordje de straatregie over, waarbij niemand van de politiemensen de moeite nam om zich even over de situatie te laten bijpraten door een handhaver. Er werd dan geen enkele moeite gedaan om een ‘warme’ overdracht te realiseren.

Een enkele keer – wij waren daar ook getuige van in een observatie – waren de politiemensen zeker niet onvriendelijk en onsympathiek, maar draaiden zij hun rug richting de handhavers en deden verder geen beroep meer op hen. Omstanders lieten ook (met een knipoog naar de veldwerker) blijken dat de handhavers er kennelijk volgens de politiemensen niet (meer) bij hoorden. De

handhavers keken er ongelukkig bij en gaven achteraf aan dat de politie dat soms vaker deed en naar hun mening niet eens altijd met kwade opzet. Ook hoorden wij van een van de operationele chefs van de handhavers het verhaal dat hij een keer werd weggestuurd van een politiebriefing waarbij hij daarvoor jarenlang wel gewoon werd gevraagd en zich gewenst voelde. 'Nadat ik mijn mededelingen had gedaan, werd ik gevraagd om de ruimte te verlaten, voor het oog van een hok vol dienders.' Hij ervoer dat als een afgang en als kwetsend. Politie mensen geven desgewenst aan dat ze dit soort situaties herkennen en lang niet altijd beseffen dat ze voor een handhaver storend kunnen zijn. Het wegsturen van een handhaver bij een politiebriefing heeft volgens hen eerder te maken met de – in hun ogen – strenger geworden regels over de verstrekking van politie-informatie in het kader van de Wet politiegegevens (WPG). Kortom: hoewel een deel van de politiewerkvloer moeite heeft met de gemeentelijke handhavers, heeft het merendeel er geen problemen mee en die geven ook aan dat incidenten op straat eerder niet dan wel opzettelijk zijn. Politie mensen – ook degenen die geen moeite hebben met handhavers – merken wel op dat handhavers soms heel erg gevoelig zijn en in hun ogen soms kampen met een calimerocomplex. Ze zouden zich, wellicht vanwege de nieuwigheid van het vakgebied, soms kleiner maken dan nodig is.

Voorheen werd in de gemeenten gelegenheid geboden aan aspirant-politie mensen om een tijdje stage te lopen bij de handhaving openbare ruimte. Dat had als directe opbrengst dat de jonge politie mensen zich beter konden verplaatsen in de handhavers en ook direct namen en gezichten leerden kennen. Wat natuurlijk handig was voor het werk op straat. Maar overal werden dit soort stages, mede vanwege tijdgebrek en andere prioriteiten in de politieopleiding, langzaam afgebouwd en nu komt het meelopen van politie mensen nergens in de zes onderzoeksgemeenten meer voor.

De contacten met de noodhulp van de politie zijn vaak vluchtig. In de meeste gemeenten hadden de handhavers vaak wat meer en diepgaander contact met een of meerdere wijkagenten. In Ede, waar zelfs de functie wijk-Boa bestaat, is dat welhaast onvermijdelijk. Volgens de handhavers laat een verstandige nieuwe wijkagent zich goed bijpraten door de handhavers. Omdat de handhavers veel op straat zijn, kunnen zij bogen op een stevige kennis van buurten en wijken. Hoewel de wijkagenten de handhavers in Ede op hun beurt ook voorzagen van informatie was dat 'halen en brengen' niet altijd en overal in evenwicht. Wat met name opvalt, is dat handhavers geregeld 'aanslaan' op politiemeldingen en bijvoorbeeld zo een goede omschrijving kunnen geven van een verdachte of zelfs weten in welke hoek (en zelfs huis) de verdachte moet worden gezocht.

‘Ik [EB] rijd mee met een wijk- en een jeugd-Boa uit Ede. Samen rijden we op onze mountainbikes door de wijk Veldhuizen als er een politie-melding binnenkomt via het meldkamersysteem C2000. Er zou net een man zijn overvallen in de buurt van treinstation Ede-Centrum waarbij een nogal opmerkelijke scooter werd gebruikt (op een bepaalde manier gespoten). De Boa’s luisteren mee en weten op basis van de scooter direct wie de eigenaar van de scooter is. Ze geven het adres ook door aan de politie die direct een kijkje gaat nemen. “We zijn zo veel op straat, vaker dan de politie, dat je op een gegeven moment een tamelijk scherp beeld krijgt van wie wat vaak doet en wie waar woont” (observatie).

Over het geheel genomen, hebben de handhavers in de zes gemeenten het idee dat zij scheutiger zijn met informatie dan de politie. Zoals gezegd, speelt daarbij volgens zowel politiemensen als handhavers de – in elk geval zo ervaren – nieuwe strenge wetgeving (WPG) rondom het uitwisselen van politie-informatie een rol. Hoewel een enkeling op de werkvloer bij de handhavers toch denkt dat de politie de handhavers niet voor vol aanziet en daarom niet wil uitwisselen. Maar hoe het ook zij, politiemensen en gemeentelijke handhavers in de onderzoeksgemeenten kennen elkaar en stemmen indien nodig af. Heel af en toe hebben handhavers nog het idee dat politiemensen hen niet serieus nemen en dat zij zich (vaak op individueel niveau) moeten bewijzen. Over het algemeen is de operationele samenwerking echter goed. Wel hadden we de indruk dat op het meer strategische niveau nog goede afspraken nodig zijn over de informatie-uitwisseling en het elkaar informeren om gezamenlijk – complementair aan elkaar – de werkzaamheden in de publieke ruimte te kunnen uitvoeren.

## 8.5 Slot

In dit hoofdstuk hebben we de relatie en samenwerking tussen de handhavers en de politie op werkvloerniveau verder uitgewerkt. Het werk van gemeentelijke handhavers en politiemensen lijkt na een vluchtige eerste blik op elkaar. Om de analogie van de bloedverwantschap te handhaven: het zijn – zo is gebleken in ons veldwerk – eerder (verre) neven van elkaar dan directe verwanten. Hoewel handhavers nog wel eens denken te weten dat politiemensen hen zien als het kleine broertje dat veel zorg nodig heeft en nog niet op eigen benen kan staan. Deels is die indruk niet zo vreemd, omdat het krediet voor de handhavers bij politiemensen wisselend is en geen rustig bezit. Waar een deel van de poli-

tiewerkvloer de handhavers ziet als een welkome aanvulling op het straattoezicht en de handhaving, daar is een ander deel sceptisch dan wel op zijn minst wat terughoudend. De indruk is echter dat het leeuwendeel van de werkvloer de gemeentelijke handhavers beschouwt als een (nieuw) gegeven. Zij zijn niet zonder kritiek, maar gaan heel praktisch op zoek naar situaties waarbij zij gebruik zouden kunnen maken van de handhavers. De vraag wat zij vervolgens voor de handhavers zouden kunnen betekenen, wordt naar het idee van de handhavers een stuk minder gesteld. Toch is de samenwerking op werkvloerniveau over het geheel genomen in alle onderzoeksgemeenten goed.

Ook de eigen leidinggevenden van de handhavers menen dat deze nieuwe beroepsgroep nog moet leren en (nog) niet klaar is om overal en altijd 'op eigen benen te staan'. Een van de leidinggevenden merkte op dat hij zijn mensen geregeld moest afremmen om niet als een soort reservepolitieapparaat te gaan optreden. Wat hij daarmee wilde benadrukken – en we hoorden die vrees keer op keer –, is dat de gemeentelijke handhavers weliswaar verwant zijn aan de politie, maar toch zeker hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben. Ook in dit onderzoek is waargenomen dat de handhavers weliswaar ook taken uitvoeren die ook door de politie worden uitgevoerd, of voorheen werden uitgevoerd, maar onze conclusie is desondanks dat het gaat om een eigenstandig vakgebied met daarnaast ook geheel eigen gemeentelijke taken (onder andere op het gebied van bestuursrecht) die nooit bij de politie werden ondergebracht. Een vergelijking met de politie is daardoor begrijpelijk, zeker ook gezien de ambities van sommige handhavers, maar niet op alle punten te rechtvaardigen. De handhavers verzorgen weliswaar (ook) formele sociale controle in het publieke domein, en zijn daarmee verwant aan de politiefunctie, maar in strikte zin gaat het bij de handhaving openbare ruimte echt om een zelfstandige lokale overheidstaak.



# Slotbeschouwing

## 9.1 Terugblik

Met dit onderzoek is licht geworpen op het dagelijks werk van de gemeentelijke handhavers. Meer precies ging het om de gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren in domein I: de openbare ruimte. Er is veldwerk verricht in zes gemeenten. Daarbij werden heel bewust de grote gemeenten (G4) buiten beschouwing gelaten, omdat een andere verwante studie voor Politie & Wetenschap zich nadrukkelijk richt op de grote gemeenten (niet uitsluitend de G4-gemeenten).<sup>28</sup> En ook omdat we wilden weten of zich in minder grote gemeenten een andere dynamiek zou voordoen dan in grote gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan het samenspel tussen politie en lokaal bestuur. We introduceerden eerst de zes gemeenten. Hierbij werd ingegaan op de manier waarop zij de gemeentelijke handhaving hebben georganiseerd, op heel specifieke lokale kenmerken, waaronder het veiligheidsbeeld, en op uitgangspunten van het (handhavings)beleid. Daarna namen we de lezer mee naar de werkvloer en we maakten een eerste schets van het dagelijks werk. Theorie over frontlijnwerk (§1.4) werd benut om dat dagelijks werk goed te kunnen beschrijven en duiden. In het veldwerk is onder andere gekeken naar de contacten met burgers, naar werkrouines, naar afhandelen van administratief werk en naar de dagelijkse aansturing. In de daaropvolgende hoofdstukken gingen we dieper in op geweld door en tegen gemeentelijke handhavers alsmede het (eventuele) geweldsmiddelengebruik. We belichtten de aansturing en de beleidsvrijheid, we gingen na welke profielen de handhavers hadden en we gingen op zoek naar gedeelde groepsnormen. Feitelijk gingen we na wat we aantreffen op de werkvloer van een heuse eigen beroeps cultuur van handhavers. Vervolgens gingen we nader in op de samenwerking en soms ook wel animositeit tussen handhavers en politiemensen. In dit hoofdstuk beantwoorden we onze onderzoeksvragen en we ronden af met een beschouwing van het verrichte onderzoek.

<sup>28</sup> Een internationaal vergelijkende studie door Van Stokkom en Terpstra met in Nederland veldwerk in grote(re) gemeenten.

## 9.2 *Antwoord op de onderzoeksvragen: gemeenschappelijkheid in verscheidenheid*

In de Kamerbrief van juli 2013 spreekt de minister van grote lokale verschillen bij de feitelijke inrichting van het Boa-bestel.<sup>29</sup> Op basis van ons empirisch veldwerkmateriaal in zes gemeenten kunnen wij niet anders dan bevestigen dat de lokale verscheidenheid domineert. De verschillen hebben uiteraard ten eerste te maken met onze selectie, waarbij wij uit waren op variatie in inwonertal, wijze van organiseren van de handhaving en mate van verstedelijking. Hoe dan ook is een deel van de aangetroffen verschillen – ten tweede – te verklaren door de gemeentelijke autonomie bij het inrichten van de gemeentelijke handhaving en het lokale gezag van de burgemeester. Die bepaalt – in elk geval nu nog – zelf in overleg met de raad en de ambtenaren hoe het Boa-bestel er lokaal uitziet. Het lokale gezag en beheer over de gemeentelijke handhaving is nu juist een van de redenen voor gemeenten om met de plaatselijke Boa's de ruimte op te vullen die de zich terugtrekkende politie heeft achtergelaten op – met name – het terrein van de leefbaarheid en de overlastbestrijding. Lokale verscheidenheid wil echter geenszins zeggen dat niet ook opvallende patronen en overeenkomsten zijn waargenomen tussen de gemeenten.

### *Het dagelijks werk: afwijking van het stereotiepe beeld*

De gemeentelijke handhaver is een betrekkelijke nieuweling in het veiligheidsdomein (Terpstra, 2010b). Desondanks doet deze nieuweling denken aan 'oudere' beroepsgroepen in het veiligheidsdomein die hun werk in de publieke ruimte uitvoeren. Denk daarbij vanzelfsprekend aan politiemensen, maar ook – meer op het terrein van de overlastbestrijding – aan parkeerwachters, hondencontroleurs en onbevoegde toezichhouders. Die beroepsgroepen hebben allemaal trekken van frontlijnwerk, door Michael Lipsky (1980) ooit wel de *street-level bureaucracy* genoemd (hoofdstuk 1, zie ook Moors & Bervoets, 2013). Een vergelijking ligt daarom voor de hand en die zullen we daarom geregeld maken in dit slothoofdstuk, zoals wij dat reeds deden in de afgelopen hoofdstukken. Het werk van de handhaver heeft enkele standaardkenmerken van frontlijnwerk. Denk aan de ongeschreven normen voor het werk op straat en de

---

<sup>29</sup> Samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte, Kamerbrief 395639, 1 juli 2013.

contacten met het publiek, de relatieve handelingsvrijheid en de aanpassingsmechanismen die op de werkvloer gehanteerd worden om de welhaast oneindige vraag naar handhaving op praktische wijze het hoofd te bieden. In dat kader beschreven we – in respectievelijk hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6 – het strategisch omgaan met bureauwerk en de dilemma's bij het bekeuren. Als uitvoerders 'kleuren' de handhavers hun aandeel binnen het veiligheidsbeleid in binnen de wettelijke en beleidsmatige kaders die hun gegeven zijn (hoofdstuk 7).

Het feitelijke werk van de gemeentelijke handhavers – althans in onze zes onderzoeksgemeenten – strookt op een aantal punten niet met het stereotiepe beeld dat politiemensen, burgers en de publieke opinie van deze beroepsgroep hebben. Het beeld van de klungelige functionaris die van de ene blunder in de andere terechtkomt, hierdoor strak aangestuurd moet worden, geen gezag uitstraalt en – vervolgens – niet serieus wordt genomen, is alom bekend (Van Steden & Bron, 2012). Hoewel er in de media geregeld ook verhalen opduiken over klungelige Boa's, is dat stereotype volgens de Boa's zelf vooral gebaseerd op ervaringen in het land met onbevoegde stadswachten. Waar rook is, is vuur. Dus een deel van de kritiek zal ook gelden voor Boa's, ook in onze onderzoeksgemeenten. Maar het gangbare beeld van de brokkenmaker is niet het dominante beeld dat wij aantreffen in ons veldwerk.

In onze onderzoeksgemeenten beschikten de handhavers over meer beleidsvrijheid dan waarmee wij vooraf rekening hielden en ook de achtergrond van de handhavers strookte lang niet altijd met het publieke imago van de onbevoegde stadswacht die vanuit een uitkerings situatie in het handhavingswerk terechtkwam (zie verderop bij 'profielen en werkstijlen'). Ook hebben wij ervaren dat de handhavers meer 'grijstinten' in het contact met het publiek zagen en veel genuanceerder optraden dan de starre, laagopgeleide stadswacht in de publieke beeldvorming. Incidenten in – vooral – de grote steden, zoals enige tijd geleden in Rotterdam<sup>30</sup> en in de zomer van 2012 in Amsterdam,<sup>31</sup> met uit de hand gelopen aanhoudingen bestendigen echter het imago van een beroepsgroep die niet in staat is om het toezicht en de handhaving op een pro-

---

30 'Mike had zeven kogels in zijn rug', *AD*, 9 april 2013. Volgens dat bericht wordt een man door twee stadswachten in Rotterdam aangesproken op het los laten lopen van zijn hond. Als de man zich daaraan stoort en de situatie escaleert (er wordt door betrokken partijen kennelijk geweld toegepast), vragen de stadswachten 'assistentie collega' aan bij de politie. Wanneer de politie ter plaatse komt, loopt de situatie nog verder uit de hand en hanteert de politie het vuurwapen. De man overlijdt door een politiekogel.

31 <http://www.youtube.com/watch?v=aww-68UaYwg>, bezocht op 15 april 2013.

fessionele wijze uit te voeren. Mogelijk zorgde onze selectie van de zes middelgrote en kleinere onderzoeksgemeenten voor het – op punten afwijkende en nuancerende – beeld dat dit onderzoek oproept, hoewel wij, zoals aangegeven, streefden naar variatie bij de casusselectie.

Wel namen wij, net als Terpstra (2012), tijdens de diensten een zekere saaiheid waar, die wij overigens ook herkenden van onze observaties op de politiewerkvloer. Ook daar bestaat het werk deels uit wachten, rondrijden en rondlopen in afwachting van een nieuwe melding en het afwikkelen van kantoorwerk. Hoewel wij toch de indruk hebben dat politiemensen meer administratie te verwerken hebben en daardoor feitelijk minder op straat zijn dan de handhavers. De saaiheid die het dagelijks werk af en toe kenmerkt, is ook ingegeven door het ‘zoeken naar werk’ op straat (hoofdstuk 4). Als de handhavers hun ‘boodschappenlijstje’ met meldingen en opdrachten hebben doorlopen, rijden en lopen zij ogenschijnlijk doelloos op straat en werpt de vraag zich op waarom zij niet strakker worden aangestuurd. Op een enkele uitzondering na, waarbij de handhavers heel bewust niet naar werk zoeken en zo de dienst ‘uitzitten’, hebben de meeste handhavers dan echter een werkstrategie in hun hoofd waarbij zij bekende overlastlocaties afrijden. Dat doet denken aan de vroegere preventieve surveillance van de politie die zich eveneens kenmerkte door een zekere eentonigheid.<sup>32</sup>

Opvallende verschillen – vaak ook zichtbaar – tussen de onderzoeksgemeenten waren er op het vlak van organisatie en geweldsmiddelen. In de kleinere gemeenten waren de handhavers op de vingers van één hand te tellen of ze werden ingehuurd (Deurne) via een bovenlokaal werkende organisatie – een stichting – die in een van de grotere buurgemeenten werkzaam was. Bij de kleine gemeenten ligt de nadruk erg op het onderhouden van de contacten met de plaatselijke bevolking: door de Boa’s daar ook – in de positieve zin van het woord – vergeleken met veldwachterij. Bij de grotere gemeenten was er vaak meer anonimiteit en waren er minder diepgaande contacten tussen handhavers en het publiek.

Zoals aangegeven, hadden alleen de handhavers in Zeist en Ede geweldsmiddelen en zou Capelle aan den IJssel in 2013 ook gaan werken met handboeien voor zijn handhavers. De keuze voor wel of geen geweldsmiddelen komt ook weer tot uiting in de beleidsuitgangspunten: het niet bewapenen van handha-

---

32 We merkten overigens reeds op (in hoofdstuk 1 en 4) dat preventieve surveillance al jaren geleden (Kelling e.a., 1974) als een ineffektieve politiestrategie werd beschouwd.

vers zou nu juist moeten leiden tot een laagdrempelig en vlot lopend contact met het publiek. De gemeenten die voor geweldsmiddelen kiezen, doen dit (naast praktische redenen, zie hoofdstuk 5) vaak ook om ervoor te zorgen dat een handhaver ook echt wat uitstraalt op straat. De gemeenten waarin de handhavers geen geweldsmiddelen hebben, scharen zich niet achter dat idee. Zij menen dat straatgezag niet uitsluitend afhankelijk is van wat er bij de handhaver aan diens koppel hangt.

Het al dan niet kunnen beschikken over geweldsmiddelen ligt hoe dan ook gevoelig bij de onderzoeksgemeenten. Het roept in ieder geval veel discussie op. Er zijn onder de handhavers en ook op het niveau van de gemeenten zowel pertinente voorstanders als tegenstanders met ieder hun argumenten, zo is aangegeven in hoofdstuk 5. Daarbij valt op dat emotie en verstand door elkaar lopen en dat niet alle motieven even valide lijken op grond van ervaringen op straat, alsmede eerder onderzoek naar frontlijnwerkers (in het bijzonder politiemensen en handhavers) en geweld.

De discussie over geweld en geweldsmiddelen is aanvankelijk niet opgenomen in de onderzoeksvragen, maar we vonden het vanwege de landelijke aandacht voor geweld tegen publieke functionarissen – helaas – niet meer dan normaal om in een frontlijnonderzoek ook geweld en agressie aan de orde te stellen.

Het werk in de zes gemeenten kent geen dagelijks geweld of agressie. De uitzonderingen zijn dan wel des te bijzonderder. Toch tekenden we nergens incidenten op die de werkvloer hebben geschokt en nu nog worden naverteld. Geweld is hoe dan ook niet aan de orde van de dag. Dat kan te maken hebben met de houding dat geweld een onderdeel is van het werk en dat daarmee situaties die een buitenstaander als gewelddadig zou interpreteren door handhavers niet snel als dusdanig worden beschouwd. Maar vermoedelijk zegt onze waarneming ook iets over de beperkte omvang van geweldsincidenten.

De handhaver maakt deel uit van een intern netwerk in de gemeentelijke organisatie. Dat zijn op de eerste plaats de eigen collega's en chefs. De collega's raadplegen elkaar daarbij onderling heel frequent, zij spelen elkaar tips toe over complexe(re) situaties of over het efficiënter afhandelen van administratief werk (bijvoorbeeld het schrijven van een proces-verbaal) en zij staan elkaar bij op straat. Die aspecten delen de gemeentelijke handhavers met andere frontlijnwerkers, waarbij collega's elkaar adviseren en raadplegen om het werk dragelijk en makkelijker te maken (Moors & Bervoets, 2013). Op de tweede plaats hebben de handhavers een intern netwerk met contacten die werken bij andere

gemeentelijke afdelingen en met andere buitengewoon opsporingsambtenaren binnen de gemeente. Naast de handhavers in de openbare ruimte zijn er vaak ook nog opsporingsambtenaren op het terrein van Bouwen en Wonen, milieu-handhaving en sociale zaken. Het externe netwerk van de meeste handhavers is niet heel uitgebreid, zo zagen we. Alleen specialistische handhavers (jeugd-Boa's, wijk-Boa's, horeca-experts) hebben vaak een groot extern netwerk. Denk aan de politie, bewonersorganisaties, winkeliersverenigingen, horecaondernemers, de Belastingdienst en woningbouwcorporaties. In Ede, bijvoorbeeld, nemen enkele handhavers deel aan het regionale veiligheidshuis en heel af en toe zitten zij bij briefings van de politie. Het externe netwerk bestaat bij sommige handhavers ook uit een informeel netwerk met bewoners (onder wie jongeren). De Edese jeugd-Boa's, bijvoorbeeld, zitten heel geregeld beroepsmatig op Facebook en Twitter om hun contact met de lokale jeugd te onderhouden.

### *Aansturing en beleidsvrijheid*

De feitelijke beleidsvrijheid is bij de gemeentelijke handhavers in de zes gemeenten veel groter dan bij stadswachten en andere toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid (hoofdstuk 6). De beleidsvrijheid openbaart zich op allerlei manieren, zoals in de mate waarin handhavers 'werk zoeken' als er even geen meldingen (meer) zijn of bij het al dan niet aanhouden en (in een uiterste geval) toepassen van geweld daarbij. Gemeenten verwachten van hun handhavers dat zij goed kunnen omgaan met de betrekkelijk grote handelings- en beslissingsvrijheid in hun werk. Zij eisen een behoorlijke portie zelfstandigheid, al helemaal omdat – soms ook vanwege de kleinschaligheid van de onderzochte afdelingen – feitelijk sprake is van een soort generale taakstelling. Immers, hoe groter de waaier aan uit te voeren taken, hoe meer er van de ambtenaar moet worden verwacht.

De handelings- en beslissingsruimte wordt bij de gemeentelijke handhavers niet alleen ingekaderd door de wettelijke taken en bevoegdheden, maar ook door sturing op het meer abstracte niveau van beleid en beleidsafspraken en door de aansturing door direct leidinggevenden. De wettelijke bevoegdheden roepen af en toe verwarring op, zowel bij de buitenwacht (burgers en politie) als bij de handhavers zelf. Hun zorg en die van hun bestuurlijke bazen is dan ook dat soms een gat bestaat tussen de praktijk en de verwachtingen. Het meest gehoorde voorbeeld daarbij was de verwachting van het publiek dat handhavers mogen bekeuren voor het rijden door een rood stoplicht. Zij zijn daar niet voor

bevoegd en dat leidt af en toe – zo gaven we aan – tot situaties waarin de handhavers zich tamelijk machteloos en zelfs een beetje voor gek gezet voelden door het (met name jongere) publiek.

### *Profielen en werkstijlen: een rijpingsproces*

Volgens Van der Torre (1999) wordt de beleidsvrije ruimte bij contactambtenaren – wat we in de loop der tijd frontlijnwerkers zijn gaan noemen (Hartman & Tops, 2005; Moors & Bervoets, 2013) – ‘ingekleurd’ door groepsnormen en groepswaarden. Daarom gingen we in hoofdstuk 7 op zoek naar gedeelde opvattingen en normen op de werkvloer en onderlinge verschillen (in werkstijlen) tussen de gemeentelijke handhavers.

De handhavers in de zes gemeenten voldoen, zoals aangegeven, veelal niet aan het stereotiepe beeld. Dat komt ook omdat de achtergrond vaak wezenlijk anders is dan die van de voormalige stadswachten in de grote steden die vaak vanuit een uitkeringssituatie in het vak terechtkwamen. Ex-stadswachten of personen die ooit zijn afgekeurd voor de politie bepalen geenszins het beeld op de werkvloer. Het vak van gemeentelijke handhaver is voor velen geen tweede keuze. Sommige handhavers kiezen heel bewust voor dit vakgebied en komen er niet tegen wil en dank in terecht. We zien vier profielen in hoofdstuk 7: personen die ooit stadswacht of onbevoegd toezichthouder zijn geweest (1), personen die al jaren bij de gemeente werkten als handhaver, maar dan als bijvoorbeeld leerplichtambtenaar of bouwinspecteur (2), handhavers die ooit (als parkeerwachter bijvoorbeeld) bij de politie werkten (3) en nieuwe instroom (4), dus mensen die pas na de oprichting van de nieuwe gemeentelijke handhavingorganisaties openbare ruimte binnenkwamen. Die laatste categorie kenmerkt zich door een heel diverse professionele achtergrond. Vaak betreft het personen die na een periode van werkloosheid gingen solliciteren naar een vak als handhaver en daarvoor ook hun Boa-diploma haalden. Wij hebben ook gesproken met jonge handhavers die deels aangaven ooit te zijn afgekeurd voor de politie, maar vaak genoeg ook bewust voor het vak van Boa hadden gekozen. Zij hadden dan bijvoorbeeld weinig trek in de onregelmatige diensten bij de politie of zij konden het handhavingswerk – in deeltijd – mooi combineren met hun opleiding Integrale veiligheidkunde. Een van de handhavers die wij spraken is inmiddels, na een afgeronde opleiding Integrale veiligheidkunde, naast zijn straatwerk aangesteld als adviseur Openbare Orde en Veiligheid bij zijn gemeente. Bij de handhavers werken, zoals aangegeven, bij een van de pro-

fielen (profiel 3) ook personen die soms kort of juist jarenlang daarvoor bij de politie hadden gewerkt. Dat waren zeker niet uitsluitend ex-parkeerwachters. In die groep bevonden zich ook oud-politiemensen die bij de gemeentelijke handhaving werden ‘binnengehaald’ voor een leidinggevende functie.

We hebben – op deductieve wijze – bekeken wat we op de werkvloer herkennen van bekende frontlijntypologieën uit de literatuur (hoofdstuk 1 en hoofdstuk 7). Dat leverde (nog) geen scherp beeld op, wat we vooral menen te moeten wijten aan de nog onrijpe en in een pioniersfase verkerende staat van de beroeps cultuur. Het gaat immers om een – in deze vorm – betrekkelijk nieuwe beroepsgroep. Toch kan een aantal dominante en breed gedeelde beroepsnormen worden benoemd die wijzen op een mogelijk eigen beroeps cultuur aan de frontlijn (zie §7.4 en §7.5). Enkele gedeelde normen zijn: niet te lang door blijven praten (‘durven bekeuren’), ‘niet te hoog van de toren blazen’, om incidenten niet te laten escaleren, en ‘een goede taakverdeling op straat’. Maar ideaaltypische werkstijlen waren op basis van het onderzoek in deze zes gemeenten (nog) niet vast te stellen. Deze werkstijlen en verschillen tussen de handhavers verdienen daardoor nader onderzoek. We zien – inductief bekeken – al wel een soort grof onderscheid tussen ‘pratere’ en ‘doorpakkers’, dat respectievelijk samenhangt met ambtenaren die een dienstverlenende werkoriëntatie hebben en ambtenaren die meer gericht zijn op regeltoepassing en handhaving. Uiteraard doet dat onderscheid in de verte denken aan de *judicial mode* en het *legalism* van Kagan (1978) die we bespraken in hoofdstuk 1.

### Samenwerking met de politie

We gaven het al aan in hoofdstuk 8: ambtenaren met opsporingsbevoegdheid, uniformen, dienstvoertuigen met zwaailichten en striping die op straat hun werk uitvoeren, doen de meeste mensen zonder een verdere uitleg denken aan de politie. Daarna komen wellicht pas de Koninklijke Marechaussee en de douane op in hun gedachten. Dat er tegenwoordig ook (weer) door de gemeente wordt gewerkt met dergelijke ambtenaren, af en toe voorzien van wapenstok en handboeien, brengt sommigen in verwarring of in een staat van nostalgie. Immers, tot 1994 hadden grote(re) gemeenten allemaal hun eigen gemeentepolitie. De vergelijking is niet zo vreemd en ligt meer voor de hand bij de gemeentelijke handhavers dan bij de onbevoegde toezichthouders en stadswachters die – in elk geval volgens de publieke opinie – nauwelijks associaties oproepen met de gemeentepolitie. Het werk van gemeentelijke handhavers en



politie mensen lijkt na een vluchtige eerste blik op elkaar. Om de analogie van de bloedverwantschap te handhaven: het zijn – zo is gebleken in ons veldwerk – echter eerder (verre) neven van elkaar dan directe verwanten. Een van de door ons geïnterviewde burgemeesters gaf aan dat de (lokale) politieke druk desondanks soms erg groot is om van handhavers een soort nieuwe gemeentepolitie te maken met dezelfde geweldsmiddelen als de politie en algehele opsporingsbevoegdheid. Ook op de werkvloer bestaat soms de neiging om zich (het liefst) toe te leggen op taken die erg lijken op politiewerk (zie ook Terpstra, 2012).

Handhavers zijn – vergeleken met politie mensen – ondanks het bureauwerk veel op straat en beschikken hierdoor in de zes gemeenten over een stevige informatiepositie. Zij zien en horen veel over personen, locaties en verdachte omstandigheden in buurten en wijken. Een slimme gemeentebestuurder gebruikt dat aspect als wisselgeld en invloedsmiddel tegenover de reguliere politie. Sommige burgemeesters zijn nog onzeker over het feitelijke gezag en hun feitelijke invloed op de (sinds 1 januari 2013) Nationale Politie. Het bestel biedt volgens deskundigen en volgens een heus Actieprogramma Lokale Besturing Politie onder leiding van de burgemeester van Haarlem (Rijksoverheid, 2012) voldoende ruimte voor lokaal maatwerk. Toch zijn niet alle burgemeesters daar al van overtuigd. De vrees van gemeentebestuurders is dat zijzelf zoveel ‘regelen’ op het stadhuis aangaande toezicht en handhaving, dat de politie een meer dan verdachte fan wordt van de gemeentelijke handhavers. Immers, als de gemeente (politie)taken overneemt, dan heb je er als politie geen omkijken meer naar. In het verlengde daarvan moet de angst bij sommige burgemeesters worden begrepen om bij gemeentelijke handhaving te spreken van nieuwe gemeentepolitie.

Die vrees lijkt niet helemaal terecht. Ten eerste zullen – in elk geval de uitvoerende – politie mensen niet zonder meer en onvoorwaardelijk accepteren dat een deel van hun (voormalige) taken wordt uitgevoerd door de gemeentelijke handhavers. Sommige politie mensen schamen zich voor het gegeven dat de politie kennelijk onvoldoende aan overlastbestrijding en leefbaarheidsvraagstukken toekomt. Het krediet bij politie mensen voor de handhavers is wisselend en bepaald geen rustig bezit. Waar een deel van de politiewerkvloer de handhavers ziet als een welkome aanvulling op het straattoezicht en de handhaving, daar is een ander deel sceptisch dan wel op zijn minst wat terughoudend. Ten tweede wordt door zowel handhavers als agenten soms vergeten dat handhavers bepaald niet (uitsluitend) een soort reservepolitiecapaciteit zijn voor kleine ergernissen, maar dat zij, naast enkele bij wet limitatief opgesomde politie-

bevoegdheden, geregeld beschikken over geheel eigen (bestuursrechtelijke) taken (zie §4.4.2 en §8.3).

De indruk is echter dat het merendeel van de politiemensen de gemeentelijke handhavers beschouwt als een (nieuw) gegeven. Zij gaan heel praktisch op zoek naar situaties waarbij zij gebruik zouden kunnen maken van de handhavers. De vraag wat zij vervolgens voor de handhavers zouden kunnen betekenen, wordt naar het idee van de handhavers dan wel weer een stuk minder gesteld. Desondanks is de samenwerking tussen handhavers en agenten in de gemeenten over het algemeen positief.

### *Beleidstheorie: integrale handhaving, geruststelling, 'kleine' ergernissen*

Alle gemeenten gaan uit van integrale handhaving, dus een beleid waarbij binnen de gemeente wordt samengewerkt tussen bijvoorbeeld handhavers openbare ruimte, milieu-inspecteurs, bouwtoezicht en sociale recherche. Dat houdt in dat de gemeenteraden verwachten van de handhaving in de openbare ruimte dat het niet een op zichzelf staand en geïsoleerd onderdeel is van het handhavingsbeleid. Zo zijn de handhavers openbare ruimte in bijvoorbeeld Geldrop-Mierlo, Zeist en Capelle aan den IJssel een integraal onderdeel van een grotere gemeentelijke afdeling met bijvoorbeeld milieuhandhaving en bouwtoezicht.

In de literatuur (o.a. Terpstra, 2010b) wordt wel de koppeling gemaakt tussen de strategie van *reassurance policing* en gemeentelijke handhavers. 'Reassurance' moet in het Nederlands worden vertaald door 'geruststelling'. Terpstra meent dat het voor de handhavers van belang is om zichtbaar (handhavend) voor burgers in de openbare ruimte aanwezig te zijn om daarmee het veiligheidsgevoel positief te beïnvloeden. De zichtbaarheid van de handhavers en een voor de burgers merkbare overlastbestrijding zou 'geruststelling' in de hand werken (o.a. Innes, 2006; Ponsaers & Gunther Moor, 2007). Wij zijn echter na het onderzoek veel minder overtuigd van de wens van gemeenten om de inzet van gemeentelijke handhavers heel expliciet te zien als een wijze van geruststelling. Die wens kwamen wij in onze zes gemeenten veel minder nadrukkelijk tegen, en zeker niet letterlijk verwoord in beleidsdocumenten.

Meer nog dan om het bijdragen aan het veiligheidsgevoel gaat het de gemeenten om het met handhaving en overlastbestrijding bijdragen aan objectieve veiligheid. Het gaat hun daarbij vooral om overlastbestrijding en de leefbaarheid in de openbare ruimte. In een aantal beleidsdocumenten wordt niet voor niets gesproken over de aanpak van 'kleine' ergernissen, hoewel 'klein' hier

dezelfde geringschattende inhoud kan hebben als ooit de term ‘kleine criminaliteit’. Beter is het om te spreken van veelvoorkomende ergernissen, waarbij vroegtijdig waarnemen en vroegtijdig optreden erger voorkomen. Die ambitie wijst wel weer wat meer in de richting van een strategie van geruststelling. Op dat punt delen wij het beeld van enkele van de geïnterviewde burgemeesters dat gemeentelijke handhavers in zekere zin ook een taak hebben op het terrein van criminaliteitspreventie. Met onze onderzoeksopzet is dat lastig aan te tonen, maar wel is het volgens betrokkenen aannemelijk dat met goed opgeleide en professionele gemeentelijke handhavers de pakkans toeneemt en de gelegenheid voor normschending afneemt. Dat zal echt verder dienen te worden uitgezocht. Immers, in deze studie keken we vooral naar het dagelijks werk en variaties daarin en veel minder (of niet) naar de effecten van gemeentelijke handhaving in de publieke ruimte.

### 9.3 Beschouwing: de handhaver van alle kanten bekeken

#### *Herkomst nieuwe beroepsgroep: terugtrekkende politie én bestuurlijke ambities*

Bij de heroriëntatie op de kerntaken maakte de politie een wezenlijke terugtrekkende beweging bij onder meer hulpverlening, maar ook bij toezicht en handhaving in de publieke ruimte (Van der Vijver e.a., 2001; Van der Torre & Ferwerda, 2007; Terpstra, 2010b). De vrijgevallen ruimte is inmiddels ingenomen door bijvoorbeeld de gemeentelijke functionarissen die belast zijn met overlastbestrijding en het handhaven van de ‘kleine norm’.

Het gemeentelijk blauw biedt het lokaal bestuur en de gemeenteraad de mogelijkheid om zelf een deel van de plaatselijke politiecapaciteit (in de vorm van gemeentelijke handhavers) te beheren. Bij de reguliere politie dient de burgemeester – toch zeker in het politiebestedel dat er tot voor kort was – eerst en vooral rekening te houden met de korpsbeheerder en zijn collega-burgemeesters in de regio. In het nieuwe bestel van de Nationale Politie is het politiebeheer met de minister als korpsbeheerder nog verder van de lokale laag af komen te staan. Voor dringende en tegelijkertijd weinig ingewikkelde en heel lokaal spelende leefbaarheidsvraagstukken is het voor de gemeente handig om te kunnen beschikken over eigen (handhavings)capaciteit. Zolang veiligheid zo hoog op de politieke agenda blijft staan, zal het belang ervan welhaast on-aantastbaar zijn en alleen maar toenemen.

De snelle ontwikkeling van de gemeentelijke handhavingorganisaties moet

echter niet geheel en al worden gezien als gevolg van de kerntakendiscussie bij de politie. Ze is namelijk evenzeer de uitkomst van de heroverweging van de ‘integrale’ gemeentelijke verantwoordelijkheid – ja zelfs regie – ten opzichte van veiligheid. Slechts een deel van wat gemeentelijke handhavers doen, ligt op het ‘braakliggende terrein’ dat de terugtrekkende politie achterliet. Voor precies dat braakliggende terrein zijn zij te kenschetsen als een soort leefbaarheidspolitie of APV-politie. Hun bestaansrecht ontleen zij echter voor een ander deel ook aan de bestuurlijke ambitie van gemeenten om de regie te voeren over het veiligheidsbeleid. Veiligheid is meer dan ooit (ook) een bestuurlijke opdracht, zo stelde de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie reeds enkele jaren terug (SMVP, 2006). In datzelfde jaar verscheen een rapport van het (toenmalige) ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de ‘gemeente als regisseur’. Daarin wordt duidelijk dat een gemeente ook op het veiligheidsdossier niet alleen de visionaire regisseur is, dus degene die via de gemeenteraad de kaders stelt. Een gemeente kan ook een uitvoeringsgerichte regisseur zijn. Met andere woorden: niet alleen in woord – door het formuleren van uitgangspunten in een Integraal Veiligheidsplan –, maar ook in daad (zelf mee uitvoering geven) is de gemeente aan zet. In dat licht beschouwd, moet de organisatie van gemeentelijke handhaving worden gezien als sterk verwant aan bijvoorbeeld het inrichten van een veiligheidshuis, het (in Rotterdam) instellen van ‘stadsmariniers’ of andere gemeentelijke troubleshooters en allerlei andere activiteiten waarmee een gemeente bij het veiligheidsbeleid werkelijk boter bij de vis doet. Gemeentelijk blauw is er niet alleen omdat het moet, uit de nood geboren omdat de politie bepaalde taken niet (meer) of minder uitvoert. Het bestaat ook omdat het lokaal bestuur het graag wil.

### *Een gefundeerd debat*

De gemeentelijke handhavers vechten tegen een hardnekkig (slecht) imago en staan wellicht daarom bloot aan een permanente kwaliteitskeuring: formeel via de opleiding en het toezicht door justitie en politie, maar elke dag ook door de vele ogen die de handhavers op straat aan het werk zien. Bij het minste of geringste wordt de handhavers door de burger de maat genomen, hoewel het optreden van de handhavers in de meeste situaties naar tevredenheid van de betrokkenen is. De weg naar de pers is bij incidenten zo gevonden (overheidsfalen is nieuws, of dat nu een heel beleid is of tot uiting komt in het als matig ervaren optreden van uitvoerende ambtenaren) of anders is de mobiele telefoon

van dienst bij het maken van een YouTube-verslag over ronduit slecht en krakke-  
mikkig optreden. Maar ook bij politiemensen hebben handhavers het gevoel  
steeds opnieuw een 'straatexamen' te moeten doen. Niet alle politie-mensen zijn  
overtuigd van de meerwaarde van de gemeentelijke Boa's. Som-mige politie-  
mensen vrezen een sluipende nichevergroting aan de kant van de gemeentelijke  
handhavers, waarmee hun eigen vakgebied wordt bedreigd. Dat wordt althans  
door een deel van de politiewerkvloer zo ervaren (hoofdstuk 8). Om aan al deze  
dwingende ogen en hoge verwachtingen tegemoet te komen, wordt in veel  
gemeenten veel (goed) werk gemaakt van de gemeentelijke handhaving.

Toch is de gemeentelijke handhaving in de openbare ruimte kennelijk niet  
overal het tafelzilver, iets wat de gemeente graag wil laten zien als voorbeeld  
van de daad bij het woord voegen op veiligheidsgebied. In ons onderzoek kwa-  
men we ook gemeentebestuurders tegen die duidelijk nog zoekende waren en  
dat zoeken was zelfs voor enkele gemeenten aanleiding om nog maar even niet  
mee te doen aan een observatieonderzoek naar de gemeentelijke handhaver in  
de openbare ruimte. Dat is jammer voor de onderzoekers, maar tekenend voor  
de staat waarin deze 'nieuwe beroepsgroep' zich bevindt. Het bestel van de  
gemeentelijke handhaving is als nog niet gestold metaal. Ook is nog niet duide-  
lijk hoeveel ruimte er is (of blijft) voor lokaal maatwerk, hoewel de minister in  
zijn brief aan de Kamer aangeeft daarmee wel rekening te zullen houden.<sup>33</sup>  
Deurne is nu eenmaal geen Apeldoorn en Apeldoorn geen Amsterdam. Hoewel  
het er niet op lijkt dat we nog alle kanten op kunnen. Zowel de VNG, het rijk en  
de politie als de gemeenten en niet te vergeten de beroepsverenigingen van de  
Boa's zijn het over enkele zaken wel eens. De gemeentelijke handhaver zal een  
vertrouwd onderdeel worden van het lokale veiligheidsbeleid als dat al niet zo  
is. Uitgezocht zal moeten worden hoe meer duidelijkheid kan worden ge-  
creëerd voor alle partijen over de feitelijke rol en taken van de gemeentelijke  
handhaver. Hoewel er altijd een grijs gebied zal blijven tussen politiewerk en  
handhaving in de openbare ruimte. Dus ook hier zullen bepaald niet met wet-  
ten en (al dan niet limitatieve) bevoegdheden alle onzekerheid en onduidelijk-  
heid op straat worden 'weggeorganiseerd'. De kernboodschap is wellicht dat de  
verdere ontwikkeling van het Boa-beleid vraagt om gefundeerde keuzen, daar  
waar beleid momenteel nog leunt op slechts enkele systematische blikken en  
nauwelijks nog op onderzoeken naar het dagelijks werk van deze nieuwe  
beroepsgroep. Met andere woorden: pas met een duidelijk zicht op wat hand-

---

33 Samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte, Kamerbrief 395639, 1 juli 2013.

havers nu eigenlijk doen en op welke lokale variaties er bestaan, kan een eerlijk debat worden gevoerd. Het lijkt er nu soms nog op dat bepaalde bestuurders en politici echt geen idee hebben wat gemeentelijke handhavers doen en wat zij het veiligheidsbeleid te bieden hebben.

### *Handhavers en politie: complementair*

In een internationaal vergelijkende studie vinden Terpstra e.a. (2013) dat we ons bij een debat over gemeentelijke handhavers eerst en vooral moeten afvragen wat voor een politie we willen hebben en welk politiebesteding we willen. Dat zijn bij eerste aanblik wat vreemde en ronduit politiecentrische vragen als afsluiting van een vergelijkende studie naar toezichthouders en handhavers. Dan ligt het toch voor de hand om onszelf af te vragen wat voor handhavers wij willen hebben, welk Boa-bestel daarvoor nodig is (zie Mein & Hartmann, 2013) en dat af te zetten (bijvoorbeeld met voorliggende studie) tegen wat handhavers nu feitelijk dagelijks doen. Als afronding van een onderzoek naar handhavers en toezichthouders de vraag stellen welke politie we willen, laat ook twijfel doorschemeren over het bestaansrecht en de meerwaarde van de gemeentelijke handhavers.

Kennelijk kunnen de handhavers en de wijze waarop zij georganiseerd zijn niet los worden gezien van politietaken en het politiebesteding. Dat is niet vreemd en we doen dat in deze studie evenzeer. Hiervoor is reeds duidelijk gemaakt dat een deel van wat handhavers doen raakvlakken heeft met politiewerk en soms zelfs bestaat uit taken waaraan de politie al bijna niet meer toekomt. De gemeentelijke handhaving als ‘overlastbestrijder’ en de politie als ‘misdaadbestrijder’ lijkt een goede en moderne taakverdeling, ook als antwoord op de vraag welke gemeentelijke handhaving wij willen. Het perspectief van ‘overlastpolitie’ doet echter geen recht aan de herkomst van de gemeentelijke handhaving. Niet voor niets is aangegeven dat die net zoveel moet worden beschouwd als het handen en voeten geven aan de bestuurlijke veiligheidsopdracht en als het bieden van lokale politiecapaciteit. Het is daarom niet verstandig om zonder verdere argumenten – en zeker niet nu – de gemeentelijke handhavers onder te brengen bij de Nationale Politie.

Is het nodig om alles wat onder de bredere noemer van *policing* valt (formele sociale controle) te scharen onder het politiebesteding? Of sterker nog: is het nodig om alle overheidshandelen dat neerkomt op formele sociale controle onder de Nationale Politie te laten vallen? Vanuit het oogpunt van de democratische con-

trole lijkt het opnemen van de gemeentelijke Boa's bij de Nationale Politie weliswaar praktisch. De controle op één enkel politiebestedel of één enkele politieorganisatie lijkt minder complex en transparanter dan de controle van twee naast elkaar bestaande bestellingen die wat betreft doel en taakuitvoering een gedeeltelijke overlap vertonen. Vanuit het oogpunt van *checks and balances* is het echter prima als niet alles wat valt onder de brede politietaken – ook bijvoorbeeld de bijzondere opsporingsdiensten – onder één grote politieorganisatie valt. Het woord 'log' werpt zich met een enkel groot en geïntegreerd politiebestedel als vanzelf op. Fragmentatie is niet altijd slecht, zeker niet in een rechtstaat waarin we trachten grote machtcentra – ook bij uitvoerende overheidsdiensten – tegen te gaan. En een overlap in taken – volwaardig en complementair aan elkaar, maar met eigen accenten en specialismen – maakt dan dat overheidsorganisaties scherp moeten blijven op hun kwaliteit en – in de verte lijkt het op marktwerking – de prikkel ervaren om goed te presteren en goed samen te werken. En dat betekent bij een publiek goed als veiligheid niet alleen effectiviteit, maar ook dat de overheidsdiensten die vallen onder de bredere politietaken werk maken van maatschappelijke steun (legitimiteit).

De vrees voor een doorbraak van het geweldsmonopolie is ook geen reden om de gemeentelijke handhavers onder te brengen bij de Nationale Politie. Het geweldsmonopolie hoort bij de overheid en daarmee niet automatisch en uitsluitend bij de Nationale Politie. Wel moet – en die discussie is heden ten dage ook volop gaande – goed worden stilgestaan bij het toekennen van geweldsmiddelen aan onbezoldigde ambtenaren (particuliere Boa's) en particuliere beveiligers. Want dan lijkt inderdaad het geweldsmonopolie doorbroken, ware het niet dat ook dan het monopolie volgens een rekkelijke interpretatie kan worden gehandhaafd door een goed functionerend toezicht op het bestel en democratische controle.

Volgens Van Steden en Bron (2012) is bij de handhavers sprake van een lastige zoektocht naar identiteit. Nu is die identiteit volgens hen altijd een afgeleide van de politie, en de handhavers zouden – gelijkwaardig en naast de politie – hun eigen bestaansrecht en identiteit moeten ontwikkelen. Volgens ons is het juist dan niet verstandig om de gemeentelijke handhavers onder de Nationale Politie te laten vallen. Dat gemeenten beschikken over hun eigen, volwaardige handhavingsapparaat in de openbare ruimte, is vandaag de dag niet meer dan logisch. Gemeenten deden al langer aan (bestuurlijk) toezicht en handhaving en dat is er de afgelopen jaren met hun bestuurlijke veiligheidsopdracht alleen maar meer op geworden.

## 9.4 Acht aanbevelingen

Op basis van de resultaten van deze studie, de daarin aangetroffen lokale verscheidenheid en overeenkomsten alsmede de eindbeschouwing kan een aantal aanbevelingen worden geformuleerd voor gemeenten, de politie en de rijks-overheid.

- 1 **Complementair:** ten eerste dringen wij – op het meest fundamentele niveau – aan op een voorlopig apart Boa-bestel dat – volledig gelijkwaardig naast en met de politie en anderen – op basis van cocreatie bijdraagt aan veiligheid en leefbaarheid. Met daarbij – vooral – kerntaken op het gebied van leefbaarheid: overlastbestrijding, criminaliteitspreventie en bestuurlijk toezicht in de vorm van handhaving en controle. Voor het ontwikkelen van een eigen identiteit is het voor de handhavers van het grootste belang dat zij niet, op welke manier dan ook, ondergeschikt zijn aan de politie. Het dagelijks toezicht op het bestel en de operationele regie zouden om die reden logischerwijze niet bij de politie dienen te berusten. Het formele toezicht wordt – net zoals nu – uitgeoefend door het Openbaar Ministerie.
- 2 **Lokale driehoek:** wij ondersteunen de wens van de minister in diens Kamerbrief om de lokale driehoek meer in stelling te brengen en te laten beslissen wie en wat wordt ingezet bij de uitvoering van het Integraal Veiligheidsplan.<sup>34</sup> Daarmee wordt ook tegemoetgekomen aan de waargenomen lokale verscheidenheid en politiek-bestuurlijke wensen op gemeentelijk niveau, waaronder de wens om rekening te houden met lokale verschillen.
- 3 **Onderwijs:** ten derde zijn wij van mening dat de gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte, naast hun lokale inbedding, baat hebben bij een goed landelijk georganiseerd onderwijssysteem dat bijdraagt aan stevige, professionele en deskundige handhavers. Noem het een Boa-academie. Naast (wets)kennis gaat het daarbij zeer bepaald ook om modules met vaardigheden in het hanteren en beheersen van geweld, de omgang met het publiek en de eigen (on)mogelijkheden en sterke kanten bij de gemeentelijke handhaving in de openbare ruimte. Verder zou aandacht moeten worden besteed aan het opbouwen, onderhouden en benutten van lokale netwerken met partijen

---

34 Samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte, Kamerbrief 395639, 1 juli 2013.



die hun aandeel (kunnen) hebben in de leefbaarheid en de handhaving. Wat minder concreet wellicht: het onderwijs moet ook bijdragen aan het reflecteren op en het ontwikkelen van een eigen, volwaardige beroepsidentiteit.

- 4 **Geweldsmiddelen:** laat vooral de lokale omstandigheden, waaronder de frequentie van het vóórkomen van geweld, de aanwezigheid van potentieel gevaarlijke situaties en het aantal aanhoudingen waarbij mogelijk handboeien als transportmiddel moeten worden gebruikt, bepalend zijn voor het al dan niet toekennen van geweldsmiddelen aan gemeentelijke handhavers. Centraal staan de feitelijke geweldsdreiging en de gevaarbeheersing en daarna pas de vraag wie over welke geweldsmiddelen zou moeten beschikken. Gezien de ervaringen in dit onderzoek liggen handboeien en wapenstok veel meer voor de hand dan pepperspray of een dienstvuurwapen. Hoewel in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij veel geweldsdreiging, de pepperspray moet kunnen worden toegekend aan daartoe goed getraind personeel. Maar ook in deze situaties geldt: een goede training en kennis over gevaarbeheersing gaat vóór het toekennen van geweldsmiddelen.
- 5 **Informatie:** de handhavers zijn relatief veel op straat en hebben daardoor veel gebiedskennis. De handhavers kunnen daarom (nog beter en meer dan nu) worden bevraagd op hun lokale gebiedskennis ('straatinformatie') en leren dan ook hoe zij omgaan met het verzamelen, veredelen, gebruiken en delen van informatie met andere partijen. Aandacht voor het gebruik van politiegegevens (Wet politiegegevens), werkbare afspraken over de uitwisseling van informatie tussen politie en handhaving, alsmede privacywetgeving staan daarbij centraal. Deze studie pleit voor erkenning van de lokale verscheidenheid, echter binnen een kader, en daarbij hoort ook overall gebruik van eenzelfde Boa-registratiesysteem, bijvoorbeeld het BRS. Maar uiteraard raakt deze aanbeveling aan de gemeentelijke autonomie.
- 6 **Lifeline en meldkamer:** verder is het van groot belang dat de handhavers kunnen beschikken over dezelfde lifeline als de andere hulpdiensten in het werkgebied, wat concreet betekent (in tegenstelling tot het beleid): alle handhavers op C2000 of een alternatief meldkamersysteem, waarmee de veiligheid van het straatwerk (meer nog dan met het toekennen van geweldsmiddelen) wordt vergroot. In het verlengde van deze aanbeveling passen ook werkbare afspraken tussen politie en gemeente over de afhandeling van aanhoudingen door handhavers.

- 7 **Onderzoek:** om een eerlijk en afgewogen debat te kunnen voeren over gemeentelijke handhavers is het van groot belang dat de vraag wordt beantwoord wat voor gemeentelijke handhaving we willen en wat voor een Boa-bestel daarbij hoort. Dan is het juist van belang om nog meer zicht te krijgen op wat gemeentelijke handhavers nu feitelijk doen. Wat is hun dagelijks werk? Welke lokale verschillen zijn er? Die vragen zijn uiteraard al bij de kop gepakt in voorliggende studie, maar er zou in een vervolg bijvoorbeeld in aparte studies nog meer kunnen worden ingezoomd op gevaarbeheersing, de rol van straatinformatie bij overlastbestrijding of de ontwikkeling van een eigen beroeps cultuur. Ook processen van politiek-bestuurlijke besluitvorming, waaronder de lokale democratische controle op het Boa-bestel, zouden aanleiding dienen te zijn voor nader onderzoek.
- 8 **Bekendheid:** organiseer een landelijke campagne – bijvoorbeeld een landelijke Boa-dag, maar dan bij wijze van ‘open dag’ voor het publiek, mede met het oog op werving – waarbij het werk van de gemeentelijke handhavers openbare ruimte nog eens goed onder de aandacht wordt gebracht bij het publiek en zeer zeker ook bij de politie. Het etiket en soms het imago van ‘stadswacht’ is volgens ons verouderd en bepaald niet van toepassing op de werkzaamheden van de handhavers.

---

## Literatuur

- Aa, P. van der (2012). *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Adang, O.M.J., J. Mensink & C. Esman (2005). *Spray met visie, visie op spray. Afsluitende onderzoeksrapportage van het 'Pepperspray Project'*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Babbie, E. (1995). *The practice of social research*, seventh edition. Belmont, CA: Wadsworth.
- Bayley, D. & C. Shearing (2000). *New structure of policing: description, conceptualization, and research agenda – Final report*. Toronto: Centre of Criminology, University of Toronto.
- Bervoets, E. (1996). *Politiewerk en kwaliteitszorg: een casusonderzoek naar de invoering van kwaliteitszorg in het district Breda en de beroepscultuur van basispolitiefunctionarissen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Bervoets, E. (2013). 'Klantmanagers bij een sociale dienst: poortwachters aan de onderkant'. In: H. Moors & E. Bervoets (red.) (2013). *Frontlijnwerkers in het veiligheidsdomein: gevalstudies, patronen, analyse*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bervoets, E.J.A., N. Koeman, V. Dijk & E.J. van der Torre (2008). *Wat kan hier? Uitgaansgeweld in Amsterdam*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bervoets, E.J.A., E.J. van der Torre, A. Besselink & V. van Bolhuis (2009). *Bij de tijd: wijkagenten in Hollands Midden*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, H. (2005). *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Braun, D. (1999). *Sturingsperikelen in de politieorganisatie: een verkennende antropologische studie*. Amsterdam: VU.
- Brink, G.J.M. van den (2010). *Empathie en handhaving*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Cachet, L. (1990). *Politie en sociale controle*. Arnhem: Gouda Quint.
- Crawford, A., S.J. Blackburn, S.C. Lister & P. Shepherd (2004). *Patrolling with a purpose: an evaluation of police community support officers in Leeds and Bradford City Centres*. Leeds: CCJS Press.
- Crawford, A., S.C. Lister, S.J. Blackburn & J. Burnett (2005). *Plural policing: the mixed economy of visible patrols in England and Wales*. Bristol: The Policy Press.

- Devroe, E. (2012). *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*. Antwerpen: Maklu Uitgevers.
- DSP-groep (2011). *Aggressie en geweld tegen werknemers: onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007-2009-2011*. Amsterdam: DSP-Groep.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Flight, S., A. Hartmann & O. Nauta (2012). *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast: evaluatie na drie jaar*. Amsterdam/Den Haag: DSP-groep/WODC.
- Fung, A. (2006). *Empowered participation; Reinventing urban democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2010). *Collegeprogramma 2010-2014*.
- Gemeente Geldrop-Mierlo (2012). *Samen handhaven werkt*.
- Gunther Moor, L. (1986). 'Handhaven van de parkeerorde'. In: A.F.A. Korsten & W. Derksen (red.). *Uitvoering van overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Hartman, C. & P. Tops (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Hasselbekke, A.G.J., H. Klaassen, A. Ros & R.J. In 't Veld (1990). *Prestaties tellen – Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Hauber, A. e.a. (1994). *Stadswachten: effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Heffen, O. van (1993). *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving: de problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten*. Enschede: Universiteit Twente.
- Hoogenboom, B. (1994). *Het politiecomplex*. Arnhem: Gouda Quint.
- Hoogenboom, B., G. Bakker & M. Pheijffer (2005). *De suggestie van toezicht en handhaving*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Innes, M. (2006). 'Reassurance and the new community policing'. In: *Policing & Society* 16-2: 95-98.
- IVA (2009). *Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak. Een vervolgonderzoek*. Tilburg: IVA, Universiteit van Tilburg.
- Jong, J.D. de (2007). *Kapot moeilijk: etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groeps-gedrag van 'Marokkaanse' jongens*. Amsterdam: Aksant.

- Kagan, R. (1978). *Regulatory justice: implementing a wage-prize freeze*. New York: Russell Sage.
- Kelling, G., T. Pate, D. Dieckman & C. Brown (1974). *The Kansas City preventive patrol experiment*. Washington: Police Foundation.
- Kelling, G. & C. Coles (1998). *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Touchstone.
- Knegt, R. (1986). *Regels en redelijkheid in de bijstandverlening*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Koemans, M. (2008). 'Ten strijde tegen overlast'. In: *Proces: Tijdschrift voor Strafrechtspleging* 6-6: 206-211.
- Korsten A.F.A. & W. Derksen (red.) (1986). *Uitvoering van overheidsbeleid – Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Leiden: H.E. Stenfert Kroese.
- KplusV Organisatieadvies (2010). *Inzicht in Toezicht en Handhaving Veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte*. Arnhem: KplusV Organisatieadvies.
- Kruize, P. & P. Gruter (2013). *Winkelboa's nader beschouwd: evaluatie van een pilot rond inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren bij winkeldiefstal*. Den Haag: WODC.
- Kuppens J., E. Bervoets & H. Ferwerda (2010). *Poortwachters van de politie: meldkamers in dagelijks perspectief*. Amsterdam: Reed Business.
- Lans, J. van der (2008). *Ontregelen: De herovering van de werkvloer*. Amsterdam: Amstel Uitgevers.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Meershoek, G. (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol*. Apeldoorn/Den Haag: Politieacademie/Boom Lemma uitgevers.
- Mein, A. & A. Hartmann (2013). *De stand van het boa-bestel: eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren*. Den Haag/Rotterdam: WODC/Erasmus Universiteit.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *De gemeente als regisseur: lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie & Vereniging Nederlandse Gemeenten (2010). *SBV-verkenning Toezicht en Handhaving. Eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Moors, H. & E. Bervoets (red.) (2013). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg. Gevalstudies, patronen, analyse*. Den Haag: Boom Lemma.

- Nederlands Politie Instituut (2010). *Oneigenlijke taken en niet (structureel) gefinancierde taken*. De Bilt: NPI.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ponsaers, P. & L. Gunther Moor (red.) (2007). *Reassurance policing: concepten en receptie*. Brussel: Politeia.
- Prottas, J. (1979). *People processing: the street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington: Lexington Books.
- Punch, M. (1983). *De Warmoesstraat: politiewerk in de binnenstad*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Reiner, R. (1992). *The politics of the police*. 2nd ed. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Rekenkamer Rotterdam (2012). *Horen, zien en schrijven: optreden van stadswachten in de openbare ruimte*. Gemeente Rotterdam.
- Rekenkamercommissie Capelle aan den IJssel (2012). *Naar een veiliger Capelle*.
- Rigakos, G. (2002). *The new parapolice: risk markets and commodified social control*. Toronto: University of Toronto Press.
- Rijksoverheid (2012). *Gezamenlijke Veiligheidszorg: volop kansen in een nieuw politiebestedel*. Den Haag: Actieprogramma Lokale Besturing Politie.
- Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Risbo (2012). *Marokkaanse Nederlanders 2012*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Skogan, W. (1994). *Community participation and community policing*. Evanston, IL: Northwestern University.
- SMVP (2006). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht: SMVP.
- Steden, R. van (2008). *Privatizing policing: describing and explaining the growth of private security*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Steden, R. van (2012). *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*. Den Haag: SMVP.
- Steden, R. van & E. Bron (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam*. Den Haag: Boom Lemma.
- Stokkom, B. van (2005). 'Zero tolerance in de praktijk: handhaving van de "kleine norm" door politie en Boa's'. In: *Justitiële Verkenningen*, 31-6: 44-59.
- Stol, W. (1996). *Politieoptreden en informatietechnologie*. Lelystad: Vermande.
- Stol, W. e.a. (2004). *Politiestraatwerk in Nederland*. Zeist: Kerckebosch.

- Terpstra, J. (2009). *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Amsterdam: Reed Business.
- Terpstra, J. (2010a). *De maatschappelijke opdracht van de politie; over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Terpstra, J. (2010b). *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 & T. Havinga (2005). 'Gemeenten, boetes, 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. Spreeuwers (2013). *Toezichhouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte: een internationale vergelijking*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Timmer, J. (2005). *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Tonkens, E. (2008). *Herwaardering voor professionals, maar hoe?* Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Tops, P. (2007). *Kennis van de frontlijn: rede uitgesproken ter gelegenheid van de installatie tot lid van het College van Bestuur van de Politieacademie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Torre, E.J. van der (2007). *Lokale politiechefs: het middenkader van de basispolitiezorg*. Amsterdam: Reed Business.
- Torre, E.J. van der (2011). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*. Lectorale rede. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & E. Bervoets (2012). *Incident op Rotterdam CS: feitenrelaas*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Torre, E.J. van der & H. Ferwerda (2007). *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. Arnhem: Bureau Beke.
- Vijver, C.D. van der, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe (2001). *Kerntaken van de politie: een inventarisatie van heersende opvattingen*. Zeist: Kerckebosch.
- Wilson, J. & G. Kelling (1982). 'Broken windows: The police and neighborhood safety'. In: *Atlantic Monthly* Maart: 29-38.
- Yin, R. (1989). *Case study research: design and methods*. 2nd ed. Londen: Sage.





## *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  
Districtschef regiopolitie Kennemerland
- 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](http://www.politieenwetenschap.nl)



## Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**  
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**  
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**  
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**  
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**  
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek**  
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke & Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**  
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**  
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI, Den Haag, 2005
9. **Niet verschenen**
10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**  
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**  
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006
12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**  
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006

13. **Cold cases – een hot issue**  
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**  
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**  
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**  
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**  
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**  
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**  
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**  
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**  
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römken & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekbeschrijving**  
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktisch tot normatief kader**  
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**  
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009

25. **Rellen om te rellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorders**  
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**  
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**  
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**  
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**  
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarède & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**  
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**  
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. **Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief**  
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**  
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. **Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen**  
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. **Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?**  
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010

35. **Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend**  
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010
36. **Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)**  
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. **Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg**  
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. **Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren**  
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. **Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole**  
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. **Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclassering**  
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. **Daders over cameratoezicht**  
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenberg, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. **Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen**  
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. **De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie**  
N. Struiksma, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012
44. **Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg**  
I. Helsloot, J. Groenendaal & E.C. Warners, Crisislab, Renswoude, 2012
45. **Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek**  
R. Salet & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012

46. **Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door VKL-teams met betrekking tot het onderkennen van tunnelvisie en andere procesaspecten**  
I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje, Crisislab, Renswoude, 2012
47. **M.-waarde. Een onderzoek naar de bijdrage van Meld Misdad Anoniem aan de politionele opsporing**  
M.C. van Kuik, S. Boes, N. Kop, M. den Hengst-Bruggeling, T. van Ham & H. Ferwerda, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2012
48. **Seriebrandstichters. Een verkennend onderzoek naar daderkenmerken en delictpatronen**  
Y. Schoenmakers, A. van Wijk & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2012
49. **Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare veiligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcasus**  
H. Ferwerda, T. van Ham, B. Bremmers, K. Tijhof & M. Grotens, Bureau Beke, Arnhem, 2013
50. **Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Knooppunten, knelpunten en kansen**  
H. Nelen, M. Peters & M. Vanderhallen, Politieacademie, Apeldoorn/ Universiteit Maastricht, 2013
51. **De operationele politiebrieffing onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebrieffing**  
A. Scholtens, J. Groenendaal & I. Helsloot, Crisislab, Renswoude 2013
52. **Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?**  
R.H. Johannink, I. Gorissen & N.K. van As, Politieacademie Apeldoorn/ VDMMP, Houten, 2013
53. **De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk**  
C.E. Huls & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen/Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Groningen, 2013
54. **Van meld- naar aantoonplicht. Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance**  
C. Veen & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen, 2013
55. **Heterdaadkracht in twee Haagse pilotgebieden**  
B. van Dijk, J.B. Terpstra & P. Hulshof, Politieacademie, Apeldoorn/DSP-Groep, Amsterdam, 2013

- 56. Inzet op Maat. Onderzoek naar kenmerken en mogelijkheden van duurzame inzetbaarheid van oudere medewerkers**  
H. de Blouw, I.R. Kolkhuis Tanke & C.C. Sprenger, Politieacademie, Apeldoorn, 2013
- 57. Interventies in de opsporing. Impulsen in kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces**  
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
- 58. De plaats delict in beeld. Fotografie in de dagelijkse en gesimuleerde praktijk**  
G. Vanderveen & J. Roosma, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden, 2013
- 59. Jeugdgroepen van toen. Een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw**  
H. Ferwerda, B. Beke & E. Bervoets, Bureau Beke, Arnhem/Beke Advies, Arnhem/LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 60. Tussen hei en hoofdbureau. Leiderschapsontwikkeling bij de politie**  
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013