

ARNE DE BOECK^a

Gemeentelijke handhavers in Amsterdam

Een onderzoek naar hun werk op straat

RONALD VAN STEDEN & ERNST BRON, Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 83p.



Panopticon, 34 (2), 150-153
© 2013 MAKLU | ISSN 0771-1409 | MAART 2013

- ^a Deeltijds wetenschappelijk medewerker en deeltijds assistent, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Universiteit Gent (Corresp.: Arne.DeBoeck@UGent.be).

Ronald VAN STEDEN is als universitair docent bestuurskunde verbonden aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Samen met onderzoeker Ernst BRON, een politieagent, presenteert hij in dit boek de resultaten van een sociaalwetenschappelijke studie naar de praktijk van de dienst Stadstoezicht in Amsterdam. De studie maakt deel uit van het onderzoeksprogramma “Veiligheid & Burgerschap” dat ontwikkeld werd in het kader van de Frans DENKERS leerstoel aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de Amsterdamse Vrije Universiteit¹. Om de studie van VAN STEDEN en BRON beter te kunnen kaderen, staan we even kort stil bij de centrale probleemstelling van dit onderzoeksprogramma. Deze spitst zich namelijk toe op de relatie tussen veiligheid zoals ze door burgers ervaren wordt en lokale veiligheid zoals die vanuit verschillende instituties wordt georganiseerd (BOUTELLIER & VAN STEDEN, 2006). In navolging van de internationale literatuur gaat daarbij veel aandacht naar bestuurskundige aspecten, oftewel de *governance* van veiligheid (JOHNSTON & SHEARING, 2003). Het concept *governance* verwijst hier naar veranderingen in de wijze waarop de aanpak van veiligheidsproblemen gestuurd wordt. De op het strafrecht gebaseerde, hiërarchisch gestuurde aanpak, uitgevoerd door politie en justitie staat niet langer centraal. Het netwerkparadigma wordt beschouwd als een aquater hulpmiddel om de meer horizontale veiligheidsarrangementen tussen de verschillende publieke, semi-publieke en private spelers in het lokale veiligheidsveld te bestuderen. In de studie van VAN STEDEN en BRON staat één van die (nieuwere) spelers centraal: de gemeentelijke handhavers van de dienst Stadstoezicht in Amsterdam. Deze zijn geëvolueerd van stadswachten zonder bevoegdheden tot geüniformeerde professionals die instaan voor toezicht, handhaving en opsporing van overlast en kleine criminaliteit in de publieke ruimte. De auteurs willen het gebrek aan empirisch gefundeerde kennis over die gemeentelijke handhavers opvullen d.m.v. een kwalitatief onderzoek waarin een antwoord wordt gezocht op de volgende centrale onderzoeksvraag: “Welk beleid wordt er gevoerd met betrekking tot de inzet van gemeentelijke handhavers op straat, hoe ziet hun dagelijks werk eruit, hoe kunnen zij worden gekarakteriseerd, en hoe verloopt de samenwerking met andere partijen?”

¹ Frans DENKERS was psycholoog en één van de eerste sociale wetenschappers die bij de politie in Nederland werden aangesteld. De leerstoel is een samenwerkingsverband tussen de Vrije Universiteit, de gemeente Amsterdam en de politie Amsterdam-Amstelland.

Het boek omvat in totaal zeven hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk worden de centrale onderzoeksvraag, het onderzoeksopzet en de methoden verder toegelicht. Om inzicht te krijgen in de uiteenlopende praktijken van de gemeentelijke handhavers in Amsterdam werd gekozen voor een kwalitatief empirisch onderzoek met etnografische insteek in drie cases: (1) het “VOV-team”, een samenwerkingsverband tussen de dienst Stadstoezicht en de Amsterdamse politie waarbij gemeentelijke handhavers worden ingezet om de veiligheid op het openbaar vervoer te handhaven, (2) het “Taxi-team” dat instaat voor de handhaving van het taxibeleid voor de ingang van het Amsterdamse Centraal Station en (3) het “HOR-team”, een stageteam van gemeentelijke handhavers gestationeerd in Amsterdam-West met “overvallen in winkelgebieden” als voornaamste prioriteit. Naast een analyse van documenten werden in totaal 20 interviews afgenomen met gemeentelijke handhavers en participeerden de onderzoekers 170 uur in hun dagelijkse praktijk.

In hoofdstuk twee wordt een overzicht gegeven van de literatuur die gebruikt is om het onderzoek theoretisch te kaderen. Het kader wordt opgebouwd aan de hand van de volgende 4 thema's: beroepspraktijk, beroepscultuur, werkstijl en samenwerkingsverbanden. Bij gebrek aan wetenschappelijke studies over de gemeentelijke handhavers zoeken VAN STEDEN en BRON voornamelijk inspiratie in de (inter)nationale politiesociologie. Daarbij gaat uiteraard ook enige aandacht naar de literatuur die handelt over de pluralisering van de politiefunctie (zie bijvoorbeeld JONES & NEWBURN, 2006). Het werk van de gemeentelijke handhavers illustreert immers bij uitstek dat de uitoefening van 'politiefuncties' niet (langer) het monopolie is van 'de politie'. Ten slotte wordt in verband met het laatste thema ook naar enkele bestuurskundige werken verwezen. Per thema bespreken VAN STEDEN en BRON steeds kort enkele kerninzichten uit de literatuur om zich vervolgens de vraag te stellen in welke mate die ook op hun eigen onderzoeksobject van toepassing zouden kunnen zijn.

Hoofdstuk drie behandelt de beleidsmatige, institutionele en wettelijke context waarbinnen de gemeentelijke handhavers werken. Eerst worden een aantal speerpunten in het Amsterdams gemeentelijk beleid met betrekking tot veiligheid/leefbaarheid, handhaving en de organisatie van het bestuurlijk toezicht toegelicht. Daarna wordt kort ingezoomd op de dienst Stadstoezicht (missie, taken, bevoegdheden en organisatie) waaronder de gemeentelijke handhavers ressorteren en op de gemeentelijke Handhavingsacademie. Deze laatste is een instelling die via het aanbieden van gespecialiseerde opleidingen moet zorgen voor de professionalisering van het gemeentelijk toezichts- en handhavingspersoneel. Vervolgens lichten de auteurs toe wat er in Amsterdam nu precies verstaan wordt onder de begrippen “handhaving” en “toezicht”. Aangezien alle gemeentelijke handhavers van Stadstoezicht in Amsterdam het statuut hebben van bijzonder opsporingsambtenaar (boa), staan VAN STEDEN en BRON ook even stil bij de achtergrond en aard van dit statuut, evenals de bevoegdheden die eraan verbonden zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van het “integrale beleid” dat Stadstoezicht voorstaat.

In hoofdstukken vier, vijf en zes worden de belangrijkste resultaten uit het empirisch onderzoek besproken en gekaderd. Hoofdstuk vier geeft een beeld van het dagelijks werk van de gemeentelijke handhavers. Per case komen telkens de volgende zaken aan bod: een korte bespreking van een aantal convenanten waarin de inzet van de handhavers wordt omschreven, de bespreking van een typisch voorval waarmee de handhavers in de praktijk te maken krijgen (bv. een zwartrijder in het openbaar vervoer), en een dagindeling die aangeeft hoe een gemiddelde werkdag eruit ziet voor de handhavers van de case in kwestie. Vervolgens overstijgen VAN STEDEN en BRON het niveau van de case en groeperen ze de taken en werkzaamheden van de handhavers in vier categorieën: 1) contacten met

de burgers, 2) preventie en signalering, 3) handhaving en opsporing en 4) overige (veelal administratieve) werkzaamheden. Het aandeel van elk van die categorieën in het werk van de handhaver kan echter verschillen naargelang de case. Verder constateren VAN STEDEN en BRON ook dat de handhavers uiteenlopende visies hebben over het belang van deze taken en de concrete invulling ervan in de praktijk. Tot slot vergelijken ze het werk van de gemeentelijke handhavers met dat van de politie en bespreken ze een aantal verschillen en gelijkenissen.

In hoofdstuk 5 worden enkele thema's uit het theoretisch kader (zie hoofdstuk 2) empirisch onderbouwd. VAN STEDEN en BRON gaan daarbij vooral na in welke mate de beroeps cultuur van gemeentelijke handhavers aansluit bij het standaardbeeld dat in de (hoofdzakelijk Angelsaksische) politieliteratuur naar voor komt. In tegenstelling tot politieambtenaren blijken gemeentelijke handhavers geen overspannen verwachtingen te hebben van heroïek, spanning of een bijzondere missie. Zij zien hun aanwezigheid en optreden wel als een zinvolle bijdrage tot een veiligere stadsomgeving. Hun zelfbeeld blijkt overwegend positief, ook al hebben ze soms met agressie te maken. De onvoorspelbaarheid van het werk en de mogelijke risicosituaties waarin ze terechtkomen, zorgt voor solidariteit. Net zoals bij de politie dekken collega's elkaar in bij misstanden. Tenslotte blijkt ook bij de gemeentelijke handhavers een kloof te bestaan tussen de oversten ('institutionele logica') en de mensen op de werkvloer ('situatieve logica').

De integraliteit van het door Stadstoezicht gevoerde veiligheidsbeleid komt aan bod in hoofdstuk 6. Er wordt daarbij aandacht gegeven aan twee zaken. Enerzijds de aansturing van de gemeentelijke handhavers en anderzijds de samenwerking tussen handhavers, politie en andere professionele actoren in het veiligheidsbeleid. Hoewel de politie de gemeentelijke handhavers in twee van de cases operationeel aanstuurt d.m.v. dagelijkse briefings, blijkt er van echte samenwerking in de praktijk weinig in huis te komen. De gemeentelijke handhavers, politie en andere diensten van de stad werken vaak *naast* elkaar in plaats van *met* elkaar.

In het zevende en laatste hoofdstuk beantwoorden VAN STEDEN en BRON hun centrale onderzoeksvraag d.m.v. een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. Daarna gaan ze over tot een vergelijking van de drie cases. Daaruit blijkt dat de aard van het werk toch tot enkele belangrijke verschillen leidt tussen de drie teams van handhavers die gevolgd werden. Zo hanteert bijvoorbeeld het VOV-team, dat verantwoordelijk is voor toezicht op het openbaar vervoer, de meest handhavende werkstijl. Zij komen vaker in contact met agressie en dragen in tegenstelling tot de teams uit de twee andere cases een wapenstok. Verder constateren VAN STEDEN en BRON dat de dienst Stadstoezicht sterk op zoek is naar een eigen identiteit. Nu haar medewerkers evolueren van onbevoegde toezichthouders naar professionele handhavers is er nog veel onzekerheid over hun rol in het veiligheidsbeleid. Vooral hun positionering tegenover de politie speelt daarin mee. Ter afsluiting van het boek formuleren de auteurs nog enkele aandachtspunten. In navolging van het bredere onderzoeksprogramma "Veiligheid & Burgerschap" waarbinnen hun studie kadert, gaat daarbij vooral aandacht naar de relatie tussen de burger en deze nieuwe handhavers (legitimiteit, autoriteit, etc.).

VAN STEDEN en BRON slagen met dit boek in hun beperkte opzet. Op basis van een verkennend, beschrijvend kwalitatief onderzoek wordt het dagelijkse werk van gemeentelijke handhavers in Amsterdam getypeerd. In de karakterisering van dat werk blijven de auteurs dicht bij de opvattingen van de respondenten zelf en de problemen die zij ervaren tijdens hun werk. Het beknopte theoretisch kader dat geschetst wordt in hoofdstuk 2 raakt dan ook vooral enkele meer organisationele thema's aan: werkstijlen en -cultuur, omgaan met discretionaire bevoegdheid, samenwerking met andere diensten. Aangezien één van de

onderzoeksvragen handelt over het beleid dat de stad Amsterdam voert met betrekking tot de inzet van de handhavers op straat, hadden de auteurs de beleidsteksten (en de bijhorende slogans als “inzetten op een leefbare publieke ruimte”) wellicht wat kritischer onder de loep mogen nemen. In dat opzicht had het bijvoorbeeld interessant kunnen zijn om de ‘stated goals’ uit de beleidsteksten en de persoonlijke visie van de handhavers in de mate van het mogelijke aan te vullen met andere gegevens over het gevoerde beleid: in welke wijken of op welke plaatsen in de stad worden de handhavers vooral ingezet? Wat voor soort wijken zijn dit? Hoeveel bekeuringen hebben de handhavers uitgeschreven en over welk soort feiten gaat het?

Het boek van VAN STEDEN en BRON illustreert een trend die in vele West-Europese steden te zien is: een groeiende formalisering van de sociale controle in (semi-)publieke ruimtes. Een aantal auteurs heeft reeds aangetoond dat dit vaak gepaard gaat met een vrij enge focus op het publieke vertoon van een aantal kwetsbare groepen (hangjongeren, junkies, armen) en een verminderde aandacht voor onderliggende sociale problemen (zie bv Field, 2003). VAN STEDEN en BRON halen op bladzijde 39 aan dat de dienst Stadtoezicht een integrale werking van problemen voorstaat die de nodige aandacht geeft aan de achterliggende oorzaken van overlast en aan samenwerking met diverse externe (sociale) partners. Uit het empirisch luik blijkt echter dat van samenwerking met zowel politie als andere partners weinig sprake is. Dit is ook een bevinding die naar voor komt in een gelijkaardig onderzoek van Terpstra (2012) over private toezichthouders (eveneens met het statuut van bijzondere opsporingsambtenaar) die door een aantal Nederlandse gemeenten worden ingezet. De nieuwe toezichthouders en handhavers functioneren duidelijk *naast* de politie als een extra controle-instrument in de publieke ruimte. De vraag is dan ook hoe de verhouding tussen de politie en die nieuwe functies evolueert in de toekomst en wat de gevolgen hiervan kunnen zijn voor de burger. Wie hoopt op een kritische of stevig theoretisch onderbouwde reflectie op de rol en functie van gemeentelijke handhavers zal met dit boek op zijn honger blijven zitten. Zij die geïnteresseerd zijn in de praktijk van bestuurlijke handhaving en het lokaal veiligheidsbeleid komen wel aan hun trekken.

REFERENTIES

- BOUTELLIER, H. & VAN STEDEN, R. (2006). *Onderzoeksprogramma veiligheid en burgerschap*. Amsterdam: Vrije Universiteit. Online beschikbaar via http://www.fsw.vu.nl/nl/Images/Onderzoeksprogramma%20Veiligheid%20en%20Burgerschap_tcm30-226155.pdf (geraadpleegd op 6/01/2013).
- FIELD, F. (2003). *Neighbours from hell: the politics of behaviour*. London: Politico's.
- JOHNSTON, L. & SHEARING, C. (2003). *Governing security*. London: Routledge.
- TERPSTRA, J. (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten. *Justitiële Verkenningen*, 8, 35-50.

Nieuw bij Maklu-Uitgevers

ISABEL VERWEE

De politierol bekeken door de bril van de burger



Reeks Politiestudies nr. 4

ISBN 9789046605431 | 284 p. | € 49,95

Maklu – januari 2013

De studie van de politierol in onze samenleving wordt gekenmerkt door discussies die één van de meest fundamentele actoren vergeet, namelijk de burger. Verschillende onderzoeken tonen echter aan dat het de burger is die de politie in belangrijke mate aanstuurt. In dit boek, het resultaat van doctoraatsonderzoek, wordt de rol gedefinieerd als een bundel van verwachtingen die burgers hebben over de politie.

De auteur hanteert een multi-methodologisch design. Ter voorbereiding voerde zij gedurende acht maanden een participerende observatie uit in twee lokale politiekorpsen. Niet minder dan 120 burgers van verschillende leeftijden die wonen in een ruraal of urbaan gebied, werden uitgebreid geïnterviewd. Op basis van de analyse van de onderzoeksresultaten blijkt dat het bestuderen van de politierol een caleidoscoop van verwachtingen en betekenissen genereert.

MARC BOCKSTAELE, PAUL PONSMAERS (red.)

Evoluties in verhoortechnieken



Reeks Politiestudies nr. 5

ISBN 9789046605813 | 368 blz. | € 55,00

Maklu – maart 2013

Verhoortechnieken zijn geen exacte wetenschap en door hun diversiteit bovendien voortdurend in evolutie. Op al van deelfacetten wordt verder wetenschappelijk onderzoek gevoerd. Dit boek geeft de laatste stand van zaken over verschillende facetten van het verhoor en stelt verhoorders in staat hun technieken aan te scherpen. Het geeft nieuwe wetenschappelijke onderzoeksuitkomsten die nooit eerder werden gepubliceerd, en die in grote mate de zienswijzen toetsten van praktijkmensen zoals politieambtenaren, advocaten en magistraten.

Nu verkrijgbaar bij



Maklu-Uitgevers
www.maklu.be | info@maklu.be

Nieuw bij Maklu-Uitgevers

ELKE DEVROE, PAUL PONSAERS, MARLEEN EASTON, LEX CACHET, GUUS MEERSHOEK (RED.)
Schaalveranderingen



Cahiers Politie Studies, CPS jg 2013 afl. 1, nr. 26
ISBN 9789046605769 | 256 p. | 35,00
Maklu – februari 2013

Beleidsmatig duikt de roep om schaalverandering in het politie- en het justitiedomein te pas en te onpas de kop op. In België wordt gedacht aan een vermindering van het aantal gerechtelijke arrondissementen. Hierdoor zou het parket efficiënter en vooral kostenbesparender moeten gaan werken. Voor de politie zou de inkapseling van kleine zones in grotere politiezones, en een algemene drastische beperking van het aantal politiezones, economische schaalvoordelen kunnen realiseren en concurrentiële diensten kunnen uitschakelen.

In Nederland komt er één Nationale Politie met één korpschef die tien territoriale eenheden kent. Van regio's zal dan geen sprake meer zijn.

De ratio achter deze schaalveranderingen is meestal het spreiden van kosten, het vergroten van netwerking tussen diensten en het ontsluiten van informatiestromen.

Dit Cahier onderzoekt de huidige tendensen inzake schaalveranderingen in het politie- en justitiedomein. Het onderzoekt de voor- en nadelen en gaat een discussie aan over de wenselijkheid en/of haalbaarheid ervan.

Nu verkrijgbaar bij



Maklu-Uitgevers
www.maklu.be | info@maklu.be

Nieuw bij Maklu-Uitgevers

MAARTEN HENDRIKS

Straatkinderen (bashege) in Kinshasa. Structureel geweld versus agency



Gandaius Meesterlijk

ISBN 9789046605691 | 74 p. | 20,00

Maklu – januari 2013

Het beeld dat Europeanen zich vormen van het hedendaags Afrika is er veelal één van troosteloosheid en defaitisme. De situatie van de ontelbare straatkinderen in Kinshasa lijkt daar wel de meest treffende illustratie van.

Dit boek draagt in niet te onderschatten mate bij tot een beter begrip van de leefwereld van deze bashege in de Congolese miljoenenstad. Het onderzoek biedt vernieuwende criminologisch-etnografische inzichten in deze realiteit.

Het legt bloot hoe deze kinderen, hoewel ze voortdurend geconfronteerd worden met brutale vormen van structureel geweld, strategieën ontwikkelen om deze uitzichtloze situatie om te keren in een meer offensieve levensstijl. Het geeft aan hoe zij vormen weten te ontwikkelen van eigen informele economieën met nieuwe perspectieven.

Het boek doorbreekt niet alleen het al te enge criminologische denken, redenerend in termen van 'daders' en 'slachtoffers', maar opent nieuwe mogelijkheden voor diegenen die het goed voor hebben met Afrika. Het toont beleidsmakers, hulpverleners en ontwikkelingswerkers dat er een ontstellend reservoir aan dynamisme en innovatie aanwezig is, op voorwaarde dat men bereid is de leefwereld van de bashege van Kinshasa binnen te treden.

Nu verkrijgbaar bij



Maklu-Uitgevers
www.maklu.be | info@maklu.be