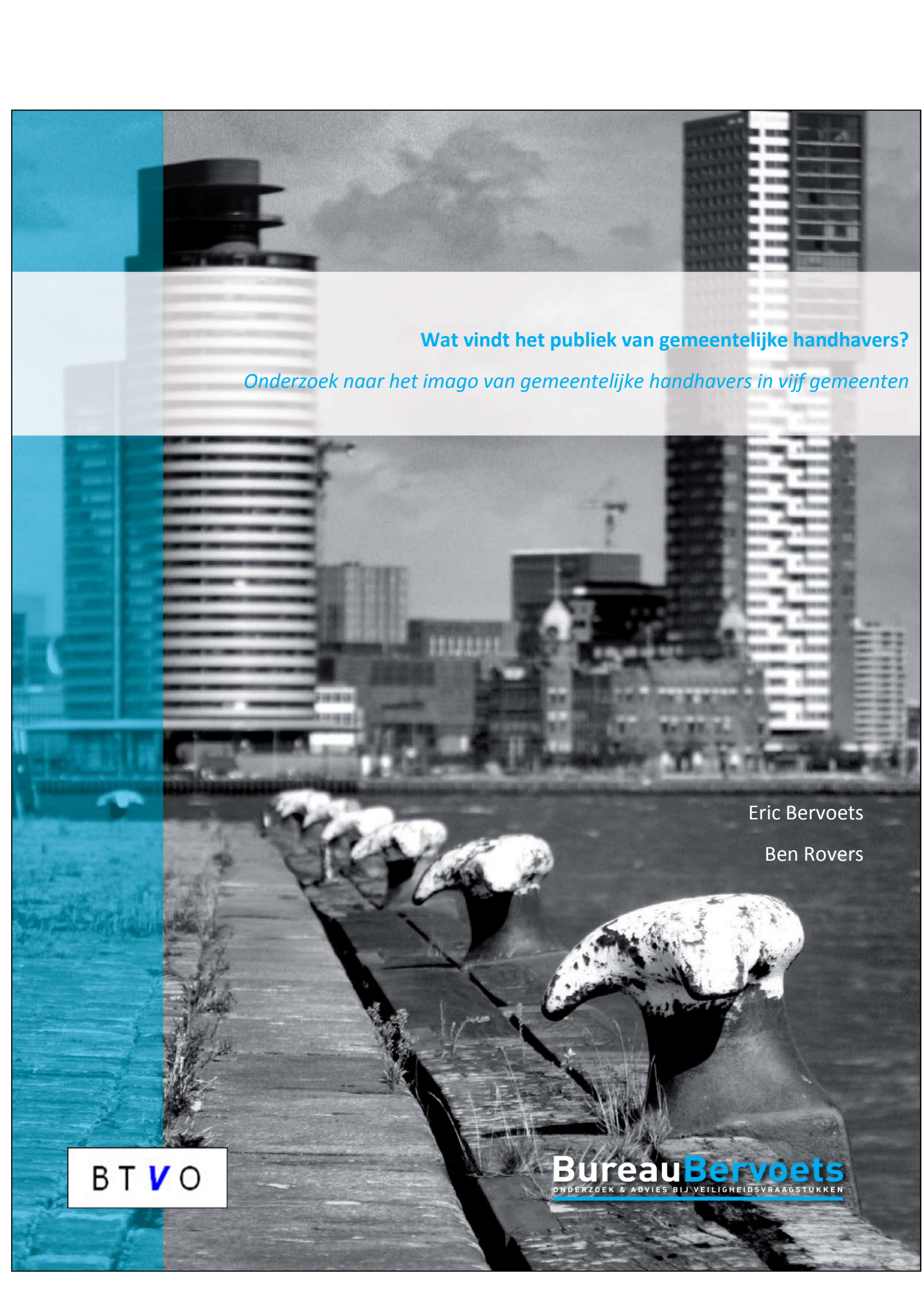




Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers?

Onderzoek naar het imago van gemeentelijke handhavers in vijf gemeenten

Eric Bervoets

Ben Rovers

BT VO

BureauBervoets
ONDERZOEK & ADVIES BIJ VEILIGHEIDSVRAAGSTUKKEN

Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers?

Onderzoek naar het imago van gemeentelijke handhavers in vijf gemeenten

Dr. Eric Bervoets

Dr. Ben Rovers

Bureau Bervoets

BTVO

In opdracht van

Gemeenten Almere, Den Haag, Katwijk, Utrecht en Smalingerland

Omslag

Drukkerij Van Beek Hooglanderveen

Met medewerking van

Sander Eijgenraam,

Chantal van der Poel

Halima Turan

Jossian Zoutendijk

ISBN/EAN

978-90-817921-0-3

E.J.A. Bervoets en B. Rovers

Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers?

Onderzoek naar het imago van gemeentelijke handhavers in vijf gemeenten

© 2016, Bureau Bervoets, BTVO

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

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

Bestuurlijke samenvatting	7
1. Aanleiding en onderzoeksvragen	9
1.1 Aanleiding onderzoek	9
1.2 Imago van buitengewoon opsporingsambtenaren	9
1.3 Onderzoeksvragen en afbakening	10
1.4 Methoden en verantwoording	11
1.4.1 Selectie casusgemeenten	11
1.4.2 Vragenlijstonderzoek via internet	12
1.4.3 Etnografisch onderzoek	14
1.4.4 Groepsinterviews met burgers en handhavers	15
1.5 Dankwoord en leeswijzer	15
2. Het vragenlijstonderzoek	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Beelden van gemeentelijke handhavers	17
2.2.1 Waarmee gemeentelijke handhavers worden geassocieerd	17
2.2.2 Imago van gemeentelijke handhavers	19
2.2.3 Belangrijke eigenschappen gemeentelijke handhavers	22
2.3 Factoren die samenhangen met beelden gemeentelijke handhavers	25
2.3.1 Demografische kenmerken	25
2.3.2 Ervaringen met gemeentelijke handhaving	25
2.4 Conclusie	28
3. Straatcontacten	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Handhaving in vijf gemeenten	31
3.2.1 Organisatie	31
3.2.2 Dagelijks werk	33
3.2.3 Handhavers en de politie	35
3.3 Interactie met publiek	35
3.3.1 Soorten interacties	35
3.3.2 Handhavers: dienstverleners en regeltoepassers	38
3.3.3 Burgers: meewerken of niet	40
3.4 Als het spannend wordt	43
3.5 Handhavers over hun imago	46
3.6 Conclusie	49

4.	Conclusies en aanbevelingen	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Antwoord op onderzoeksvragen 1 en 2	51
4.3	Bevindingen in perspectief	53
4.4	Aanbevelingen	54
Geraadpleegde bronnen		57
Bijlagen		59

Bestuurlijke samenvatting

Er is momenteel veel aan de hand in de wereld van de buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) en daarmee zeker ook in die van de gemeentelijke handhaver. Naast het nog niet uitgekristalliseerd zijn van de taken en verantwoordelijkheden, is er ook nog weinig zicht op wat burgers vinden van gemeentelijke handhavers, zo blijkt uit recente onderzoeken. Wat is hun imago bij het publiek? Die kennis is wel nodig voor een optimaal straatcontact en om de legitimiteit van en publieke steun voor deze functionarissen na te gaan. Eén en ander heeft geleid tot een onderzoek in vijf gemeenten naar het imago van gemeentelijke handhavers: Almere, Den Haag, Utrecht, Katwijk en Smallerland. Imago wordt gedefinieerd als het beeld dat het publiek heeft van de gemeentelijke handhavers, deels op basis van hun directe contacten met deze functionarissen en deels gebaseerd op andere factoren dan deze contacten. Doel van het onderzoek is om er achter te komen wat het publiek vindt van de gemeentelijke handhavers, maar ook na te gaan wat de ervaringen van het publiek zijn met deze specifieke beroepsgroep en hoe het contact – opgevat als de interactie – is tussen burgers en handhavers op straat. Er is nog maar in zeer beperkte mate onderzoek gedaan naar het imago van Boa's, waaronder de gemeentelijke handhavers. Voor het onderzoek is een combinatie gebruikt van een zogeheten *web based* vragenlijstonderzoek (enquête), etnografisch onderzoek (interviews en observaties, 'meelopen') en een groepsinterview met handhavers en burgers.

Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat burgers in het algemeen weinig uitgesproken opvattingen hebben over gemeentelijke handhavers. Dat valt op, omdat handhavers in de interviews en observaties zelf menen dat burgers hen laag inschatten en zich daarom zorgen maken over hun imago bij het publiek. Handhavers baseren hun beeld dan ook vooral op de straatcontacten en sociale media en hebben minder beeld wat 'de' burger van het vindt. Wij hebben inderdaad ook situaties op straat waargenomen tussen publiek en handhavers die duiden op een geringschattende houding richting handhavers. Volgens de handhavers is die houding er opvallend vaak bij hoger opgeleiden. Desondanks verliepen de meeste straatcontacten probleemloos. Burgers vinden het wel belangrijk dat de handhavers er zijn, hoewel zij deze functionarissen vaak niet onder die noemer kennen. De term handhaver is (nog) geen gemeengoed en roept (nog) geen duidelijke associaties op bij het publiek. De ontwikkeling naar gemeentelijke handhaving heeft zich (kennelijk) grotendeels buiten de van de burger voorgedaan.

Burgers zijn in het vragenlijstonderzoek positief over de herkenbaarheid en de uitstraling, maar minder positief over de – naar hun idee geringe – zichtbaarheid van de handhavers. Handhavers hebben geregeld met potentieel gevaarlijke situaties te maken, zo namen wij waar op straat. Zij worden geconfronteerd met het 'korte lontje' van sommige burgers. De gevaarzetting en uitstraling hebben geleid tot een debat over het al dan niet toekennen van (extra) geweldsmiddelen aan deze beroepsgroep. De burgers in de vragenlijst zijn echter negatief over het (eventueel) toekennen van geweldsmiddelen. De handhavers worden immers door burgers gezien als dienstverleners en minder als functionarissen die autoriteit en gezag uitoefenen. Niet duidelijk is dan of burgers vinden dat dit zo is of dat het zo zou moeten zijn. Daarbij dreigt spraakverwarring over de term 'dienstverlenend'. Opvallend is dat handhavers zich in de interviews ook het liefst als dienstverlenend profileren, maar dan wel als dienstverlenende handhaver die waar nodig gebruik kan maken van wettelijke bevoegdheden en dus zeker ook gezag uitoefent. Uit het vragenlijstonderzoek kan echter de conclusie worden getrokken dat burgers de handhavers mogelijk nog steeds zien als onbevoegde toezichthouders – conform het stereotype 'stadswacht' dat

handhavers vrezen. In het algemeen tonen burgers zich mild over de handhavers, maar als zij zelf onderwerp worden van handhaving, wordt het 'een ander verhaal'. Dan ontstaan soms de moeizame contacten die wij af en toe op straat waarnemen. Er is kennelijk een intrinsiek spanningsveld tussen het dienstverlenend imago en de handhavende taakstelling.

De beelden van burgers worden vooral beïnvloed door positieve of negatieve ervaringen met gemeentelijke handhaving. Dit hoeven niet noodzakelijkerwijs eigen, persoonlijke straatcontacten met handhavers te zijn; bijvoorbeeld het horen van negatieve verhalen uit de directe omgeving blijkt ook een sterk effect te hebben op het beeld dat burgers van gemeentelijke handhavers hebben. Daarvan kunnen we vaststellen in interviews en tijdens observaties dat handhavers terecht aanvoelen dat zij hun publieke imago waar mogelijk kunnen beïnvloeden door correct straatoptreden. Daaruit komt ook hun wens voort om een dienstverlenende werkoriëntatie waar mogelijk te verkiezen boven een meer regeltoepassende oriëntatie. Ook omdat zij niet door willen gaan voor 'star' en 'autoritair'. Dat valt hen echter moeilijk. Voor dienstverlenend straatoptreden is in de praktijk veel ervaring nodig, waaronder de kunst om handig om te kunnen gaan met de discretionaire ruimte en het genoemde spanningsveld tussen dienstverlening en handhaving. Voor een deel hebben handhavers echter geen direct vat op hun imago bij burgers. Eén enkel mediabericht of een filmpje op internet over ' knullig optreden' kan het beeld over handhavers schaden, ongeacht of de berichten daadwerkelijk betrekking hebben op handhavers of bijvoorbeeld andere functionarissen (toezichthouders of beveiligers). Ook hebben zij geen vat op redacties van kranten en tv-programma's, veiligheidsexperts of sommige politici (waaronder raadsleden) die hardnekkig termen als 'stadswacht' en 'kleine ergernissen' gebruiken en daarmee geen juist beeld geven van wie handhavers zijn en wat ze doen.

Voor de hand ligt om een algehele voorlichtingscampagne te richten op burgers. Een aantal gemeenten (niet alleen de deelnemende gemeenten in dit onderzoek) heeft daarmee al ervaring opgedaan en het zou goed zijn om van elkaar te leren wat de meest effectieve inhoud en vorm is van een dergelijke campagne. Denk aan posters aan reclamezuilen, gerichte 'huis-aan-huis- gesprekken' op hotspots over overlast (en direct de handhavers en burgers met elkaar in contact) mediacontacten en wellicht eens een evenwichtig tv-programma over het dagelijks werk van handhavers dat breder kijkt dan bekeuringssituaties en momenten waarop burgercontact uit de hand dreigt te lopen. Het is daarnaast zeker zinvol om de voorlichtingscampagne specifiek te richten op opiniemakers (media, veiligheidsexperts) en een apart traject voor gemeenteraadsleden. Dat zijn de personen die uiteindelijk mede het imago van handshavers bij de burger beïnvloeden. De burger kan niet kwalijk worden genomen als deze niet goed weet wat een handhaver is en doet. Van media, maar bovenal van raadsleden en veiligheidsexperts mag worden verwacht dat zij zich verdiepen in de handhavers en erover worden geïnformeerd.

Ook met verdere professionalisering kan de handhaver werken aan het imago. Met aandacht voor fatsoenlijk en correct optreden – met nadruk op de discretionaire bevoegdheden. Daarbij dienen handhavers nadruk te leggen op gastheerschap, maar ook regeltoepassing (streng als het moet) moet worden gezien als een ambacht dat een handhaver volledig zal dienen beheersen. Ten slotte is nadere analyse nodig van het verbale en fysieke geweld tegen de gemeentelijke handhavers. Daarmee kan worden geleerd wat er nodig is (gericht op zowel de professionals als het publiek) om geweld via gevaarsbeheersing tegen te gaan en er goed mee om te gaan als het dan toch aan de orde is. Ook dit als onderdeel van correct, professioneel straatoptreden dat rechtstreeks van invloed is op het imago van handhavers.

1. Aanleiding en onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding onderzoek

Er is momenteel veel aan de hand in de wereld van de buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) en daarmee zeker ook in die van de gemeentelijke handhaver. Zo blijkt tevens uit recente onderzoeken naar gemeentelijke handhavers (o.a. Van Steden en Bron, 2012; Terpstra, 2012; Bervoets, 2013; Terpstra, Van Stokkom en Spreuwiers, 2013; Eikenaar en Van Stokkom, 2014; Van Stokkom en Foekens, 2015). De gemeentelijke handhaving is volop in ontwikkeling en veel zaken zijn nog allerm minst 'uitgekristalliseerd'. Denk aan discussie over taken, bevoegdheden, opleiding, selectie, positie in het (lokale) veiligheidsdomein en zeker ook het al dan niet toekennen van bepaalde geweldsmiddelen. In februari 2016 nog werd daarover een scherpe discussie gevoerd in de landelijke media en in maart volgde een nieuwe visie op de Boa van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarin kwamen naast taken en verantwoordelijkheden ook onderwerpen aan de orde als bewapening en opleiding, maar ook de verhouding tot de politie (o.a. de invulling van het begrip operationele regie). De visie van de VNG wordt geacht bij te dragen aan het (verder) vormgeven van deze beroepsgroep. Dat gebeurt ook aan de zijde van de werknemers middels visievorming bij vakbonden (zoals BOA ACP) en beroepsorganisaties (zoals Bebo-BOPV).

Naast het nog niet uitgekristalliseerd zijn van de taken en verantwoordelijkheden hebben we ook nog weinig zicht op wat burgers vinden van gemeentelijke handhavers, zo blijkt uit genoemde onderzoeken. Wat is hun imago bij het publiek? Die kennis is wel nodig voor een optimaal straatcontact en om de legitimiteit van en publieke steun voor deze functionarissen na te gaan. Bovenal zijn de beroepsgroep, gemeenten en belangenorganisaties (waaronder vakbonden en beroepsorganisaties) zelf benieuwd naar de publieke steun en het imago van Boa's. Zo bleek uit oriënterende gesprekken voorafgaand aan deze studie.

Eén en ander heeft geleid tot een onderzoek in vijf gemeenten naar het imago van gemeentelijke handhavers. Imago definiëren we als het beeld dat het publiek heeft van de gemeentelijke handhavers, deels op basis van hun directe contacten met deze functionarissen en deels gebaseerd op andere factoren dan deze contacten.¹ Doel van het onderzoek is om er achter te komen wat het publiek vindt van de gemeentelijke handhavers, maar ook na te gaan wat de ervaringen van het publiek zijn met deze specifieke beroepsgroep en hoe het contact – opgevat als de interactie - is tussen burgers en handhavers op straat.

1.2 Imago van buitengewoon opsporingsambtenaren

Er is nog maar in zeer beperkte mate onderzoek gedaan naar het imago van Boa's, waaronder de gemeentelijke handhavers. In onderzoeken door onder andere Van Steden en Bron (2012), Bervoets (2013) en Eikenaar en van Stokkom (2014) komt vooral het dagelijks werk aan bod en imago is daarbij niet het hoofdthema. Als er al opmerkingen worden gemaakt over imago, dan betreft het

¹ Door de studie toe te spitsen op de handhavers, beperken we ons tot opsporingsambtenaren in de openbare ruimte (domein 1) en hebben daarbij op casusniveau ook aandacht voor (gemeentelijke) milieuhandhavers (domein 2).

vooral de manier waarop andere professionals in het veiligheidsdomein – vooral de politie – naar deze beroepsgroep kijken. Dan blijkt dat het krediet bij politiemensen voor de handhavers wisselend is 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. Voor zover bekend gaat alleen een onderzoek door het onderzoeksbureau Motivaction in opdracht van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) van alweer enkele jaren terug exclusief over het oordeel van burgers over de politie en Boa's (Ait Moha, Verheggen en Visscher, 2013). Dat onderzoek stond echter geheel in het teken van de (toen nog aanstaande) Nationale Politie, waarbij Boa's slechts een onderdeel waren van het totale onderzoek. De tijd is inmiddels - drie jaar verder - rijp voor een eigenstandig, verdiepend, onderzoek naar het imago van gemeentelijke handhavers. Juist nu er zoveel ontwikkelingen zijn bij deze beroepsgroep.

Uit het onderzoek van Motivaction blijkt overigens dat Boa's door burgers worden gezien als een waardevolle aanvulling op de politie, als de vakkundigheid en de professionaliteit maar verbeteren. Over het geheel genomen zijn burgers volgens dit onderzoek blij dat er Boa's zijn in hun gemeente. Ze zouden goed scoren op zichtbaarheid, bereikbaarheid en behulpzaamheid. Met name op de eigenschappen zichtbaarheid en behulpzaamheid scoren zij volgens de Motivaction-onderzoekers beter dan de politie. Op de eigenschappen gezag, professionaliteit, inlevingsvermogen en kennis van zaken scoren de Boa's minder goed. Dit zijn dan ook aspecten die volgens de onderzoekers verbeterd dienen te worden, om door een groter deel van de bevolking geaccepteerd te worden. Toch vindt een meerderheid van de burgers dat Boa's een belangrijke rol kunnen vervullen bij parkeerbeheer, toezichthoudende taken en informatievertrekking aan burgers. Erg terughoudend zijn burgers over de bewapening van Boa's. Ondanks deze overwegend hoopgevende onderzoeksuitkomsten lijkt het verouderde imago van de 'stadwacht die zich op straat moeilijk staande houdt' de gemeentelijke handhavers in de weg te zitten. Zo weten we op basis van eerder onderzoek (Bervoets, 2013). In de gemeenten waarin wij eerder onderzoek naar het dagelijks werk van handhavers verrichtten, kregen we echter niet het idee dat burgers in algemene zin op deze beroepsgroep neerkeken. Vanwege de vraagstelling en opzet van dat onderzoek hadden we burgers echter niet systematisch gevraagd naar hun beeld van handhavers. Vandaar de wens van onderzoekers en werkveld om dat deze keer heel expliciet en nadrukkelijk wel te doen.

1.3 Onderzoeksvragen en afbakening

Gebaseerd op de problematisering in de vorige paragrafen, hanteren we de volgende onderzoeksvragen:

1. *Wat is het beeld dat burgers hebben van gemeentelijke handhavers?*
2. *Welke factoren zijn van invloed op dat beeld?*
 - a. *In hoeverre wordt dat beeld veroorzaakt door (recent) contact van burgers met gemeentelijke handhavers?*
 - b. *In hoeverre spelen andere factoren een rol?*
3. *Wat zijn lessen, aandachtspunten en aanbevelingen?*

Het gaat ons derhalve deze keer niet om het imago van handhavers bij andere veiligheidsprofessionals of bijvoorbeeld politiek en bestuur. Zoals aangegeven gaan we ervan uit dat de beelden die burgers hebben van handhavers op (recent) contact gebaseerd kunnen zijn, maar dat

ook andere factoren een rol kunnen spelen. We gaan ervan uit dat een burger beelden kan hebben over deze beroepsgroep die zijn ontleend aan de algehele publieke opinie (denk aan mediaberichtgeving), zonder ooit zelf ervaringen te hebben gehad met gemeentelijke handhavers. In dit onderzoek maken we daarom onderscheid tussen burgers die (nog recent) contact hebben gehad met een handhaver en burgers die niet noodzakelijkerwijze - recente - contacten hebben gehad met deze beroepsgroep. In onze onderzoeksopzet houden we rekening met dat vertrekpunt (zie volgende paragraaf).

Het imago definiëren we zoals reeds in paragraaf 1.1 aangegeven als het beeld dat burgers hebben van handhavers. We onderzoeken dat aan de hand van enkele dimensies. Denk aan beelden van burgers over de zichtbaarheid van de handhavers; de bereikbaarheid van de handhavers; wijze van optreden door de handhavers (o.a. houding t.o.v. burger; professionaliteit); de bijdrage van handhavers aan een leefbare en veilige gemeente alsmede aan het uiterlijk van een handhaver (bv. representatief voorkomen).

Bij het contact met handhavers richten we ons op het zogeheten straatcontact van burgers en handhavers, dat we opvatten als interactie. We gaan ervan uit dat het contact zowel 'smal' als 'breed' kan zijn: van bijvoorbeeld een handhaver zien, inschakelen, informeren, ermee samenwerken tot zelf onderwerp zijn van handhaving. Denk dan aan de diverse rollen die een burger in het contact kan hebben: o.a. waarnemer, informant, samenwerkingspartner, overtreder et cetera. Met 'andere factoren' in onderzoeksvraag 2b bedoelen we onder meer indirecte contacten of indirecte ervaringen op basis van onder meer mediaberichtgeving, ervaringen van anderen en 'mythen' (al dan niet negatieve of positieve verhalen over het contact handhaver-publiek die worden doorverteld en die lastig te controleren zijn op feitelijke juistheid).

1.4 Methoden en verantwoording

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we een combinatie gebruikt van kwalitatief (intensief-etnografisch) en kwantitatief onderzoek (vragenlijst). Uiteindelijk bestaat het onderzoek uit een zogeheten *web based* vragenlijstonderzoek (enquête), etnografisch onderzoek (interviews en observaties, 'meelopen') en een groepsinterview met handhavers en burgers. We lichten deze onderdelen hierna toe, maar geven eerst aan hoe we de vijf gemeenten selecteerden.

1.4.1 Selectie casusgemeenten

Gehanteerd werden de selectiecriteria: ligging in het land (bijvoorbeeld niet uitsluitend G4 gemeenten), wijze van organisatie en schaal van de organisatie van de gemeentelijke handhaving. Daarnaast hanteerden we praktische selectiecriteria als draagvlak voor een imago-onderzoek en reeds bestaande contacten met gemeenten in het professioneel netwerk van de onderzoekers. Dat leverde uiteindelijk vijf gemeenten op, waarvan twee G4 gemeenten (Den Haag, Utrecht) een derde grote gemeente (Almere) alsmede twee kleinere gemeenten (Katwijk, Smallingerland). Het streven was een indicatief beeld van het imago aan de hand van deze vijf casusgemeenten en geen representatief beeld voor het hele land.

1.4.2 Vragenlijstonderzoek via internet

Om een voor de betrokken gemeenten representatieve weergave te verkrijgen van de beelden die burgers hebben van gemeentelijke handhavers, is daar (met uitzondering van Den Haag²) een *web based* vragenlijstonderzoek uitgevoerd onder de inwoners. Hiertoe is in elke gemeente een willekeurige steekproef van 1.000 personen van 18 jaar of ouder getrokken uit het Basis Registratiesysteem Personen (BRP-steekproef). Daarnaast is in iedere gemeente een aanvullende willekeurige steekproef getrokken van 400 inwoners die vanaf 2014 op enigerlei wijze in contact zijn geweest met gemeentelijke handhavers, voor zover dit is vastgelegd in enig Boa-registratiesysteem.³ Het doel van deze aanvullende steekproef (de Boa-steekproef) is te waarborgen dat er voldoende personen deelnemen die ervaringen hebben opgedaan met gemeentelijke handhavers. We willen immers ook onderzoeken in hoeverre deze ervaringen de beelden van gemeentelijke handhavers kleuren.

De samenstelling van de Boa-steekproef verschilt sterk per gemeente: in Almere gaat het enkel om personen die een melding hebben gedaan bij Toezicht en handhaving, in Utrecht gaat het om personen die bekeurd zijn, in Katwijk betreft het een mix van aan de ene kant melders en getuigen (n=250) en aan de andere kant verdachten en betrokkenen (bekeurden; n=150). In Smallerland betreft het eveneens een mix, van melders (n=60) en bekeurden (n=110). In deze laatste gemeente is de omvang van de gemeentelijke handhaving dermate beperkt, dat slechts 170 bruikbare contacten uit de Boa-registraties gehaald konden worden. In deze gemeente is de bruto steekproef opgehoogd van 1.000 naar 1.230, om ook hier op een totale bruto steekproef van 1.400 uit te komen.

Aan de geselecteerde personen werd, via de gemeenten, een brief gestuurd met een uitnodiging om deel te nemen aan het onderzoek. In deze brief werd verwezen naar een (tijdelijke) website, www.boa-onderzoek.nl, waarop de vragenlijst kon worden ingevuld.⁴ Na circa drie weken werd een herinneringsbrief gestuurd aan de personen die nog niet hadden gereageerd. Als middel om de respons te stimuleren, werden per gemeente 5 VVV-bonnen verloot onder de respondenten die de vragenlijst volledig hebben ingevuld.⁵ De dataverzameling heeft plaatsgevonden in de periode van december 2015 tot en met maart 2016.

Aan de respondenten is een korte, grotendeels gesloten vragenlijst voorgelegd, bestaande uit 26 vragen verdeeld over drie blokken: vragen over beelden van gemeentelijke handhavers, vragen over ervaringen met gemeentelijke handhavers en enkele vragen over demografische kenmerken. De vragenlijst is opgenomen in de bijlage van dit rapport. Aangezien gemeentelijke handhaving niet bij elke burger even goed op het netvlies staat - we moeten rekening houden met onbekendheid ten aanzien van het fenomeen - is zowel via de gemeentelijke brieven, via de website als via de vragenlijst zelf, kort enige informatie verstrekt over wat gemeentelijke handhavers zijn en wat zij doen.

De gegevens waarover we rapporteren zijn volledig weergegeven in de tabellenbijlage bij dit rapport. In hoofdstuk 2 over het vragenlijstonderzoek beperken we ons qua presentatie tot de hoofdlijnen, de belangrijkste gegevens worden middels figuren gepresenteerd. De lezer die zich nader wil verdiepen

² Door organisatorische omstandigheden bij de gemeente Den Haag is het niet mogelijk gebleken om ook in die stad het vragenlijstonderzoek doorgang te laten vinden.

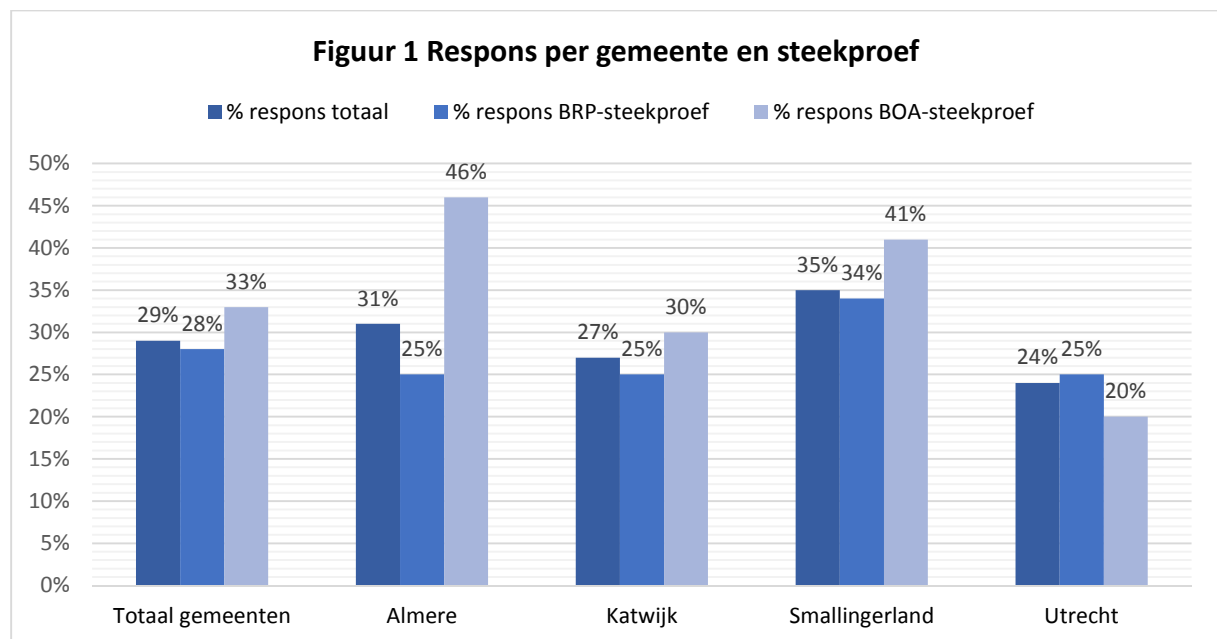
³ Deze systemen verschillen per gemeente. Soms is het ook meer dan één systeem per gemeente.

⁴ De website is per 1 september 2016 weer uit de lucht.

⁵ 77% van de respondenten gaf aan mee te willen doen aan de loterij. De onderzoekers hebben de VVV-bonnen via een willekeurige procedure verloot en verzonden. De NAW-gegevens van deze personen zijn op geen enkele wijze gekoppeld aan de antwoorden.

wordt via voetnoten naar de bijbehorende tabel in de bijlage verwezen. Wanneer we gemeenten met elkaar vergelijken doen we dit telkens op basis van de BRP-steekproeven, of we maken een uitsplitsing naar BRP- en Boa-steekproef. Dit heeft te maken met het feit dat de Boa-steekproeven in elke gemeente zo verschillend gevuld zijn. Door deze buiten beschouwing te laten bij vergelijkingen, wordt een zuiverder beeld verkregen. Alleen bij de analyse van samenhangen (wijze waarop achtergrondkenmerken en ervaringen gerelateerd zijn aan beelden die men heeft van gemeentelijke handhavers), maken we gebruik van de volledige steekproeven.

In totaal zijn over alle vier deelnemende gemeenten 1.615 reacties ontvangen. Meegeteld zijn alle respondenten die begonnen zijn aan blok 2 van de vragenlijst (zie bijlage). De gemiddelde invulduur bedroeg negen minuten, de meest voorkomende invulduur was zes minuten.



In figuur 1 zijn de responspercentages voor elke gemeente weergegeven, uitgesplitst naar de BRP- en de Boa-steekproef.⁶ Gemiddeld over alle gemeenten bedroeg de respons over beide steekproeven samen 29%. De respons bij de Boa-steekproef lag gemiddeld iets hoger dan bij de BRP-steekproef (33% vs. 28%). Dit is in lijn met de verwachting, omdat het hier gaat om personen die gemiddeld genomen meer ervaring hebben met gemeentelijke handhavers en daardoor iets eerder geneigd zijn om mee te doen aan een onderzoek over dit onderwerp. De totale responspercentages variëren tussen gemeenten: Utrecht kent met 24% de laagste respons, Smallerland met 35% de hoogste. Wat verder opvalt is de relatief hoge respons in de Boa-steekproef van Almere (46%) en de relatief lage respons in dezelfde steekproef in Utrecht (20%). Dit kan worden verklaard uit het feit dat beide steekproeven sterk van elkaar verschillen: in Almere gaat het enkel om melders, in Utrecht alleen om bekeuren. De eerste groep vertoont een bovengemiddelde bereidheid om mee te doen aan dit onderzoek, de bereidheid in de tweede groep ligt juist beneden het gemiddelde.

Gemiddeld hebben iets meer vrouwen dan mannen deelgenomen aan het onderzoek (52% vs. 48%).⁷ In Smallerland en Utrecht zijn vrouwen nog wat meer oververtegenwoordigd (56% resp. 57%). In Katwijk zijn juist mannen licht oververtegenwoordigd (52%). De gemiddelde leeftijd van de

⁶ Tabellenbijlage, tabel 1.

⁷ Tabellenbijlage, tabel 2.

respondenten bedraagt 34 jaar. De Utrechtse respondenten wijken hierin af van de respondenten in andere gemeenten. Ze zijn gemiddeld genomen negen à tien jaar jonger dan in de andere gemeenten (27 jaar vs. 36/37 jaar in de andere gemeenten). De Utrechtse populatie in het onderzoek is gemiddeld genomen ook hoger opgeleid: 68% zegt hoger opgeleid te zijn, tegen 30-40% in de andere gemeenten.

Tot slot is ook gekeken naar de culturele affiliaties van de respondenten. Gevraagd is tot welke culturele groep(en) men zichzelf rekent. Gemiddeld noemt 91% zich Nederlands, 9% rekent zich (daarnaast ook) tot een andere culturele groep, zoals Turken of Marokkanen. De aantallen per culturele groep zijn hierbij zo gering dat we ze niet nader hebben uitgesplitst. In Almere en Utrecht liggen de percentages respondenten die zichzelf tot een andere culturele groep (dan de Nederlandse) rekenen, weliswaar hoger dan in Katwijk en Smallerland (14% vs. 5%), maar over het geheel genomen, mogen we stellen dat allochtonen waarschijnlijk ondervertegenwoordigd zijn in het onderzoek. De term 'waarschijnlijk' refereert aan het feit dat in dit onderzoek niet gepoogd is een objectieve meting van etnische herkomst te verkrijgen. Met andere woorden, het is mogelijk dat Nederlanders van bijvoorbeeld Surinaamse afkomst zichzelf alleen als Nederlanders betitelen. De percentages Westerse en niet-Westerse allochtonen in de bevolking van de vier gemeenten liggen gemiddeld genomen twee keer zo hoog als de percentages respondenten die zich in dit onderzoek met andere culturele groepen (dan de Nederlandse) afficheren: Almere (ca. 35%), Utrecht (ca. 30%), Smallerland (ca. 10%) en Katwijk (ca. 9%).⁸

Er zijn geen belangrijke verschillen aangetroffen tussen BRP-steekproeven en Boa-steekproeven voor wat betreft de demografische samenstelling van de bevolking.⁹ In de Boa-steekproeven treffen we gemiddeld iets meer mannen aan dan in de BRP-steekproeven (52% vs. 46%). In de selectie van personen die ooit bekeurd zijn, ligt het percentage deelnemende mannen het hoogst (56%).

1.4.3 Etnografisch onderzoek

Om te onderzoeken hoe het contact is tussen burgers en handhavers op straat (zie paragraaf 1.3, zie onderzoeksvraag 2), hebben we in de vijf onderzoeksgemeenten interviews gehouden en observaties verricht. Het straatcontact hebben we daarbij gedefinieerd als sociale interactie tussen handhavers en het publiek in de openbare ruimte. In de interviews hebben we tevens gevraagd hoe handhavers zelf hun imago onder burger inschatten. Met een vragenlijstonderzoek wordt burgers voornamelijk gesloten vragen gesteld om het verband tussen bepaalde variabelen kwantitatief vast te stellen en te toetsen. Bijvoorbeeld het (statistisch) verband tussen het beeld over handhavers en contact van burgers met handhavers. In kwalitatief veldwerk kan worden doorgevraagd en kan de interactie tussen burgers en handhavers daadwerkelijk op straat worden bekeken en meeleefd door observanten. Om daarbij te streven naar intersubjectiviteit – waarnemingen niet af laten hangen van één enkele observant - is in elke gemeente steeds meer dan één observant ingezet. Voor zowel de observaties als de interviews werden protocollen gebruikt (zie bijlage dit rapport). Eerst werden handhavers geïnterviewd, waarna observanten met hen de straat op gingen voor een observatie. Voordeel van die volgorde is, dat partijen eerst konden kennismaken tijdens het vraaggesprek voor de observant mee op pad ging.

⁸ Bron: <http://www.zorgatlas.nl/beinvloedende-factoren/demografie/etniciteit/niet-westerse-allochtonen-per-gemeente-2010-2040/>

⁹ Tabellenbijlage, tabel 3.

Tijdens de observaties werden ter plekke vragen gesteld aan zowel handhavers als – waar mogelijk – burgers. Deze straatgesprekken zijn inherent aan het doen van observaties en gericht op verduidelijking en toelichting op gebeurtenissen. Uiteraard werd in de interviews en observaties een verschil gemaakt tussen feiten en interpretaties c.q. meningen. Net als bij de vragenlijst werd ook bij het kwalitatief veldwerk steeds getracht de anonimiteit van betrokkenen te waarborgen.

In totaal werden 17 interviews gehouden met in totaal 31 gemeentelijke handhavers in de periode november 2015 tot en met maart 2016 en in dezelfde periode werden 21 observaties verricht. Verder werden nog twee telefonische interviews gehouden met twee burgers van de gemeente Almere die graag hadden willen meedoen met de vragenlijst, maar niet beschikten over een computer en/of toegang tot internet.

1.4.4 Groepsinterviews met burgers en handhavers

Om de voorlopige onderzoeksresultaten uit het vragenlijstonderzoek en het etnografisch onderzoek te toetsen, aan te vullen en waar nodig bij te stellen, werd op donderdag 7 april 2016 in Utrecht een groepsinterview georganiseerd met burgers en handhavers. Er waren twaalf deelnemers, waarvan acht gemeentelijke handhavers uit de onderzoeksgemeenten en vier burgers (twee uit Utrecht en twee uit Almere). De burgers werden op verzoek van de onderzoekers uitgenodigd door de betreffende gemeenten om deel te nemen. In de sessie van ongeveer twee uur vond plaats aan de hand van enkele stellingen (zie bijlage) die voortkwamen uit de (toen) voorlopige onderzoeksbevindingen. Een onderzoeker fungeerde als interviewer/discussieleider en een ander maakte notities ten behoeve van een geanonimiseerd verslag. In de literatuur wordt deze werkwijze wel een ‘membercheck’ genoemd (o.a. Babbie, 1995), teneinde de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te vergroten. Het was daarbij nadrukkelijk de bedoeling dat deelnemers niet alleen op de vragen van de onderzoeker, maar ook op elkaar zouden reageren. Dat bleek veel informatie op te leveren die het reeds bestaande beeld bevestigde en verrijkte, maar niet heeft geleid tot andere (nieuwe) inzichten en bevindingen.

1.5 Dankwoord en leeswijzer

De onderzoekers zijn dank verschuldigd aan ieder die op welke manier dan ook zijn of haar medewerking heeft verleend aan dit onderzoek. Zonder personen of organisaties tekort te willen doen danken wij meer specifiek – in alfabetische volgorde – Ronald Boers, Alex Geurts, Halbe Holtman, Wout Jongman, Mariska Koopmans, Dorien Lieveense, Martin Lolkema, Stefanos Manetas, Wiep van der Pal, Rob de Ruiter, Iris van der Velden en natuurlijk alle handhavers en burgers die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Zonder deze mensen geen onderzoek. In dat kader danken wij ook de gemeenten Almere, Den Haag, Utrecht, Katwijk en Smallerland voor hun deelname en steun. Dr. Bas van Stokkom (Radboud Universiteit Nijmegen) danken we voor zijn review van het concept. Zeker niet op de laatste plaats danken wij de Vakgroep BOA ACP voor alle steun en bijstand als mede-initiatiefnemer van dit onderzoek.¹⁰

In het volgend hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van het vragenlijstonderzoek, waarna we in het derde hoofdstuk de bevindingen laten zien op basis van het kwalitatieve veldwerk. In het

¹⁰ Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de gemeenten en de mede-initiatiefnemer BOA ACP op geen enkele wijze of op geen enkel moment sturend geweest, waardoor wij de studie met alle autonomie die nodig is voor onafhankelijkheid hebben kunnen uitvoeren.

vierde en tevens slothoofdstuk ronden we af met conclusies, een korte beschouwing en enkele aanbevelingen.

2. Beelden van gemeentelijke handhavers

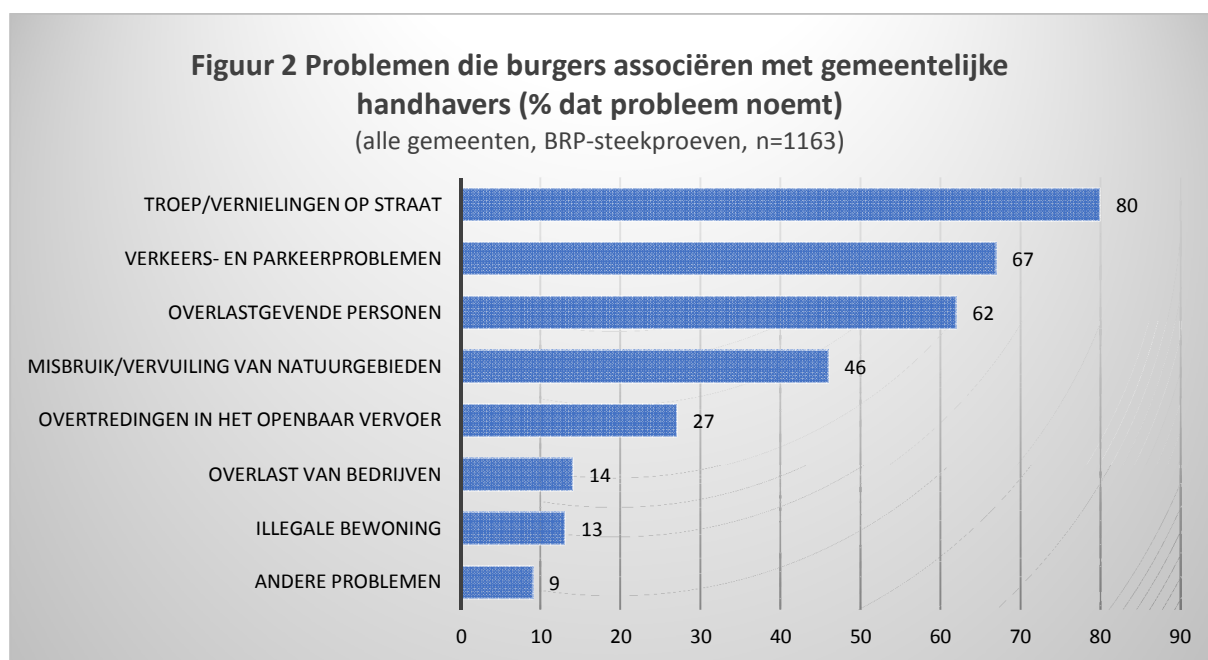
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van het vragenlijstonderzoek in vier van de vijf onderzoeksgemeenten. Zoals reeds aangegeven in vorig hoofdstuk is het in één van de gemeenten niet gelukt om het vragenlijstonderzoek uit te voeren. We bespreken het onderzoeksmateriaal aan de hand van de problemen waarmee gemeentelijke handhavers door de respondenten (geënquêteerde burgers) worden geassocieerd, het imago van de handhavers volgens de respondenten, belangrijke eigenschappen die handhavers volgens respondenten zouden moeten hebben alsmede factoren die samenhangen met beelden over gemeentelijke handhavers. Denk bij dat laatste onder andere aan demografische kenmerken van respondenten en hun feitelijke ervaring met handhavers.

2.2 Beelden van gemeentelijke handhavers

2.2.1 Problemen waarmee gemeentelijke handhavers worden geassocieerd

Beelden over gemeentelijke handhavers kunnen afhankelijk zijn van wat burgers lokaal waarnemen. Daarom is eerst de vraag gesteld met welke problemen burgers de gemeentelijke handhavers vooral associëren.



In figuur 2 zijn de antwoorden op deze vraag voor alle gemeenten samengevat. We zien dat de meeste burgers (80%) hen associëren met vernielingen en troep op straat. Twee op de drie denken daarnaast aan allerlei zaken die met verkeersproblemen en parkeren te maken hebben. Eveneens een meerderheid (62%) associeert gemeentelijke handhavers met overlastgevende personen. Bijna de helft (46%) noemt ook misbruik en vervuiling van natuur. De andere problemen die wij hebben voorgelegd worden veel minder vaak genoemd.

Figuur 3 Overige problemen waarmee burgers gemeentelijke handhavers associëren¹¹



Negen procent van de respondenten heeft zelf ook andere problemen genoemd waarmee zij gemeentelijke handhavers vooral associëren. In figuur 3 is een *wordcloud* gepresenteerd van de antwoorden die zij hebben gegeven. Problemen met honden (hondenpoep en loslopende honden) zijn veruit het vaakst genoemd. Daarnaast is ook meerdere keren melding gemaakt van jeugdoverlast, fietsers op het voetpad, veiligheid in het (winkel)centrum, vuil/afval op straat, milieu gerelateerde problematiek en verkeersproblemen. Ook is regelmatig het bewaren van de veiligheid meer in het algemeen genoemd.

Burgers uit verschillende gemeenten verschillen niet sterk in de problemen die zij met gemeentelijke handhavers associëren.¹² De uitzonderingen zijn verkeers- en parkeerproblemen, die in Utrecht veel vaker geassocieerd worden met gemeentelijke handhavers dan in Almere (75% vs. 54%). Overtredingen in het openbaar vervoer worden vaker in Utrecht en Almere genoemd dan in Katwijk en Smallerland (39/33% vs. 17/23%). Overlast van bedrijven wordt in Katwijk relatief vaak genoemd en in Smallerland juist minder (19% vs. 9%). In Katwijk, tenslotte, worden gemeentelijke handhavers iets minder vaak geassocieerd met overlast gevende personen (52% noemt dit probleem tegen gemiddeld 64% in de andere gemeenten).

Voorgaande cijfers zijn gebaseerd op de BRP-steekproeven. Wanneer we afzonderlijk kijken naar de Boa-steekproeven zien we hierin geen sterk afwijkende beelden. Deze groep weet wel vaker dan de respondenten uit de BRP-steekproeven 'overige' problemen te benoemen waarmee ze gemeentelijke handhavers associëren (16% vs. 9%). Dit ligt voor de hand, omdat ze gemiddeld genomen meer ervaring hebben op dit vlak.

¹¹ Wordcloud gemaakt met www.wordwolk.nl

¹² Tabellenbijlage, tabel 4. Op basis van de BRP-steekproeven.

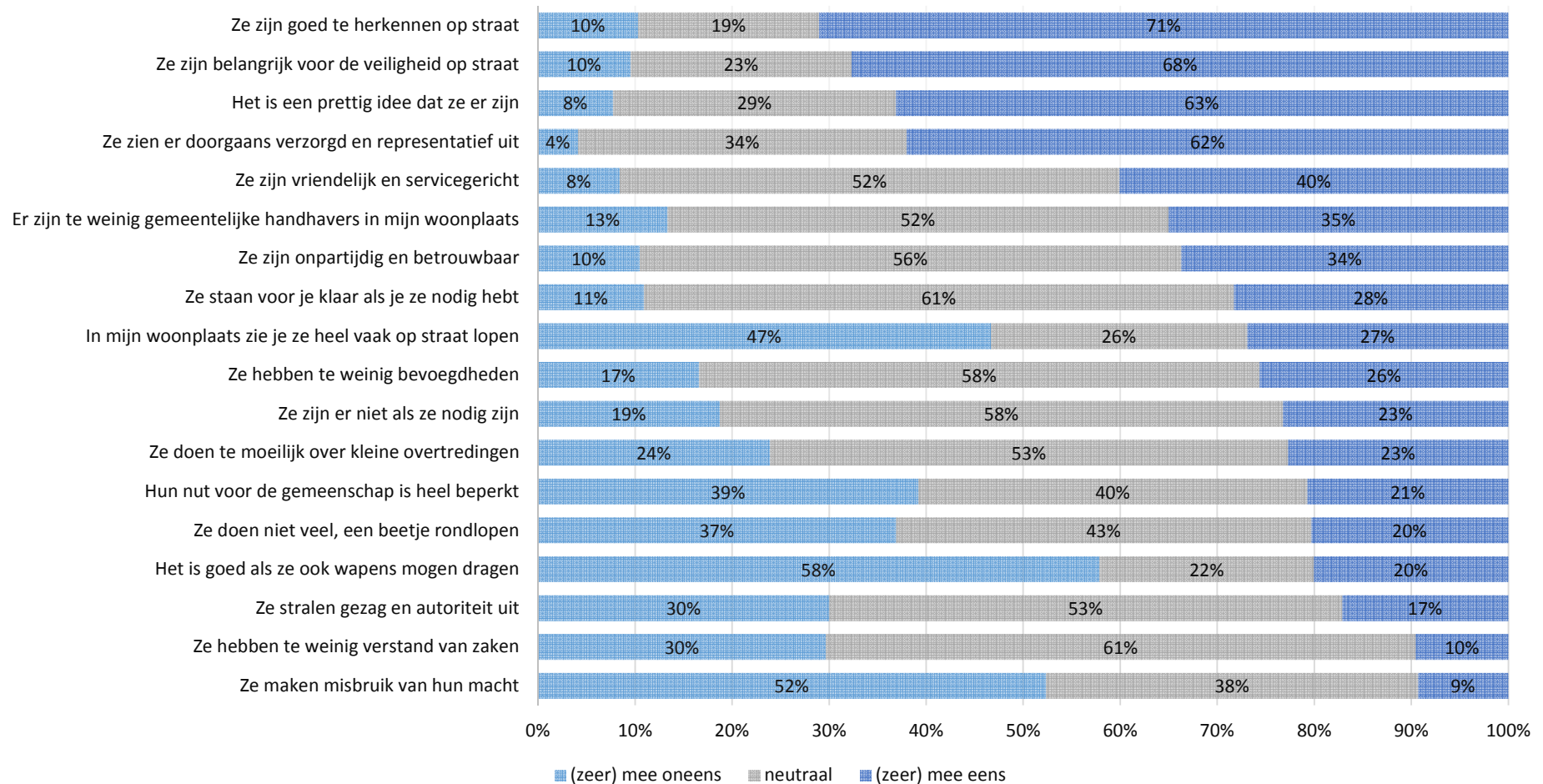
2.2.2 Imago van gemeentelijke handhavers

Om een idee te krijgen van de wijze waarop burgers in de vier gemeenten aankijken tegen gemeentelijke handhavers is aan hen een reeks stellingen voorgelegd. De antwoorden op deze stellingen zijn samengevat weergegeven in figuur 4.¹³

¹³ Tabellenbijlage, tabel 5.

FIGUUR 4 BEELDEN VAN GEMEENTELIJKE HANDHAVERS

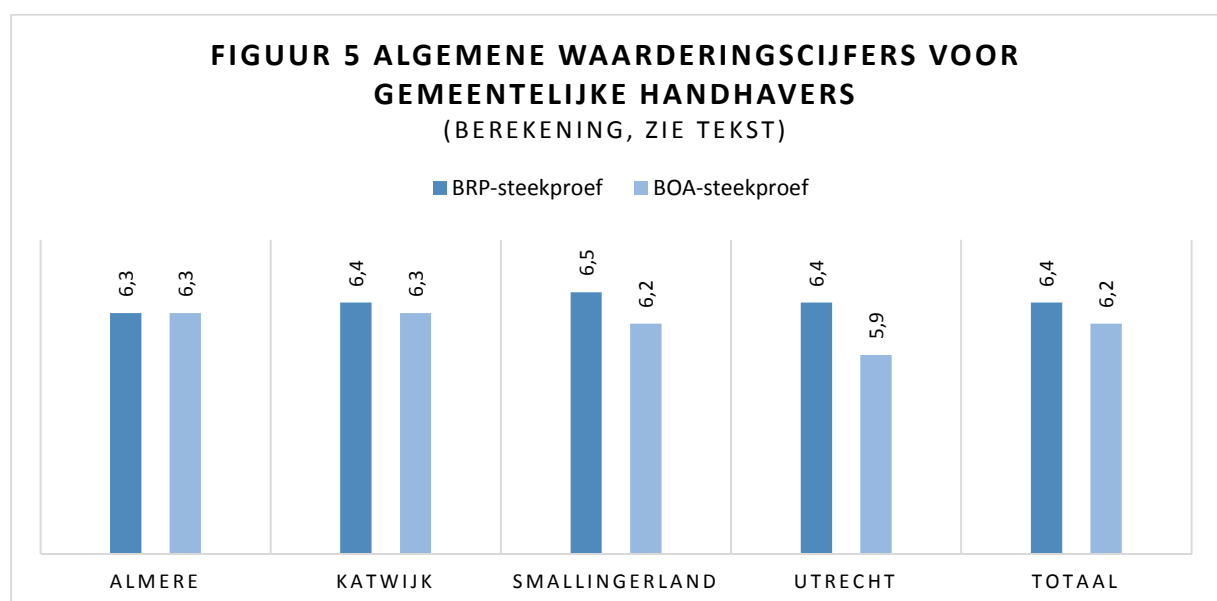
(ALLE GEMEENTEN, BRP-STEELPROEVEN, N=1163)



We kunnen de gegevens in deze figuur op verschillende manieren benaderen. De eerste is om te kijken welk deel van de burgers op een stelling 'neutraal' antwoordt, daarmee aangevend het eens noch oneens te zijn met de stelling. Dit geeft een indicatie van de mate waarin men zich betrokken voelt bij of bekend is met datgene wat in de stelling wordt verwoord. We zien dat bij 11 van de 18 stellingen de antwoordcategorie 'neutraal' het vaakst gekozen is. Dit geeft aan dat burgers in het algemeen niet zo'n beeld hebben bij de professionals waarover dit onderzoek gaat. De stellingen waarbij de antwoordcategorie 'neutraal' minder gevuld is, geven vaak een algemeen oordeel aan, een situatie die mensen uit eigen ervaring kennen of een situatie waar ze een sterk oordeel over hebben.

In algemene zin zijn burgers positief over gemeentelijke handhavers. 60 tot 70% van hen geeft aan dat ze goed te herkennen zijn op straat, dat ze belangrijk zijn voor de veiligheid op straat, dat het een prettig idee is dat ze er zijn en dat ze er doorgaans verzorgd en representatief uitzien. Het minst positief zijn ze over het idee dat gemeentelijke handhavers ook wapens mogen dragen. Zes op de tien geven aan het hiermee oneens te zijn, meer dan één op de vijf geeft zelfs aan het hiermee *zeer* oneens te zijn, waarmee dit de stelling is die de sterkst afkeurende reactie oproept. Ook over de zichtbaarheid zijn veel burgers niet te spreken. Bijna de helft (47%) geeft aan het niet eens te zijn met de stelling dat je ze vaak op straat ziet lopen. Tot slot valt op dat slechts 9% van mening is dat gemeentelijke handhavers misbruik maken van hun macht. Tegelijkertijd geeft ook maar 17% aan dat ze gezag en autoriteit uitstralen. Gezag en machtsuitoefening maken kennelijk geen belangrijk onderdeel uit van het imago van handhavers.

Het is mogelijk de antwoorden op de 18 stellingen om te zetten naar algemene waarderingscijfers voor gemeentelijke handhavers, door aan elke antwoordmogelijkheid een score toe te kennen van 1 tot 5: 1 voor 'zeer oneens' op een positieve stelling en 5 voor 'zeer mee eens' (omgekeerd voor de negatief geformuleerde items). Dit levert een minimale score van 18 op (= 18x1) voor mensen die uitgesproken negatief zijn over gemeentelijke handhavers, en een maximale score van 90 (18x5) voor personen die uitgesproken positief zijn. Wanneer we deze scores omzetten naar een schaal die loopt van twee tot maximaal tien verkrijgen we algemene waarderingscijfers die lijken op rapportcijfers.



In figuur 5 zijn de algemene waarderingscijfers voor gemeentelijke handhavers per gemeente weergegeven, uitgesplitst naar beide steekproeven. Over alle vier gemeenten gemeten, waarderen burgers de gemeentelijke handhavers met een 6,4. De Respondenten uit de Boa-steekproeven geven gemiddeld een iets lagere score: 6,2. De verschillen tussen gemeenten (op basis van de BRP-steekproeven) zijn verwaarloosbaar, met scores die nauwelijks variëren (range 6,3 – 6,5). Bij de Boa-steekproeven springt Utrecht eruit met een substantieel lager waarderingscijfer in de Boa-steekproef ten opzichte van de BRP-steekproef (5,9 vs. 6,4). Dit kan worden verklaard uit het feit dat de Boa-steekproef in Utrecht alleen uit bekeurden bestaat. Die zijn dus duidelijk wat kritischer dan de algemene bevolking, hoewel het verschil ook niet heel groot is te noemen (een half punt op een schaal van 2 tot 10).

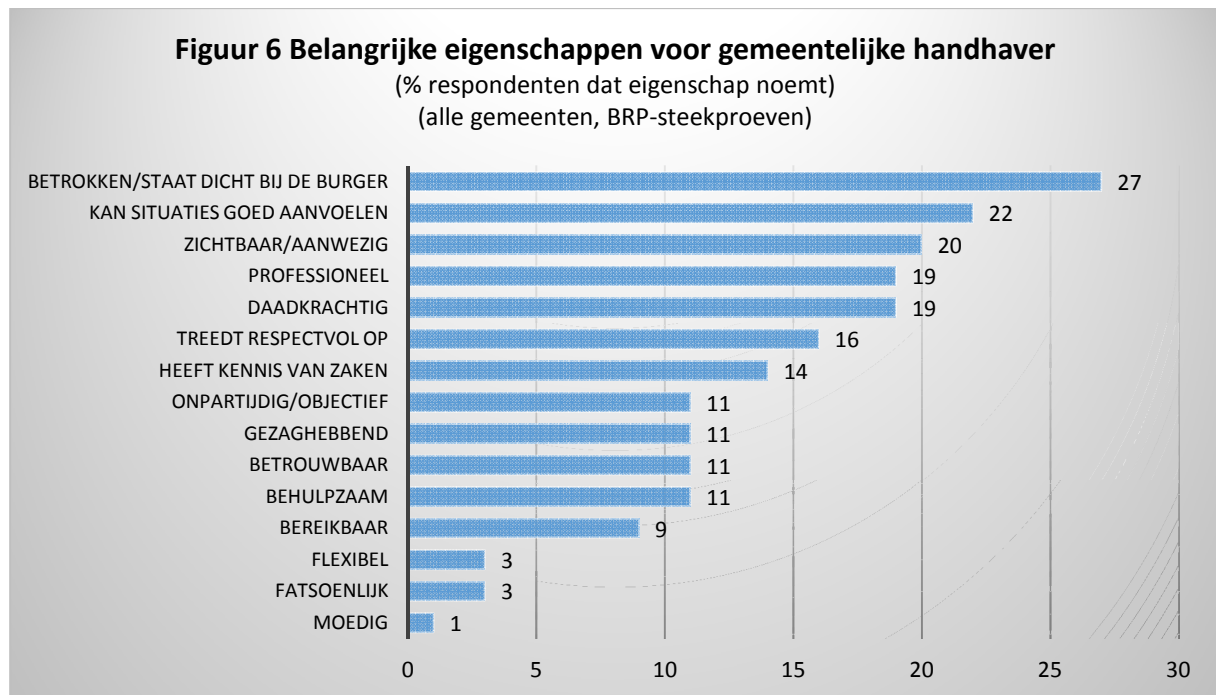
Dat de vier gemeenten niet of nauwelijks verschillen in de mate waarin burgers de gemeentelijke handhavers waarderen, zien we ook terug in de scores op individuele stellingen. Die ontlopen elkaar per gemeente niet of nauwelijks.

2.2.3 Belangrijke eigenschappen voor gemeentelijke handhavers

In onderzoek in opdracht van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (Ait Moha et al. 2013) is gevraagd naar eigenschappen die men vindt passen bij buitengewoon opsporingsambtenaren.¹⁴ Het gaat om kwaliteiten zoals zichtbaar/aanwezig zijn, behulpzaam zijn, fatsoenlijk, et cetera. In ons onderzoek hebben we een vergelijkbare vraag gesteld, maar niet gericht op welke eigenschappen men vindt *passen* bij gemeentelijke handhavers, maar welke eigenschappen men *belangrijk* vindt. We hebben een lijst met onder andere de voornoemde eigenschappen (15 in totaal) in telkens willekeurige volgorde voorgelegd aan de respondenten met de vraag aan te geven welke van de genoemde eigenschappen men het belangrijkste vindt.¹⁵ Deze vraag is nog een keer herhaald, zodat elke respondent twee eigenschappen heeft genoemd die men belangrijk vindt voor gemeentelijke handhavers.

¹⁴ Dit is dus de bredere categorie van functionarissen die zowel met toezicht als handhaving is belast.

¹⁵ Om te voorkómen dat respondenten in een getoonde rij eigenschappen telkens de eerste kiezen, is de volgorde waarin deze eigenschappen getoond werden, telkens willekeurig bepaald.

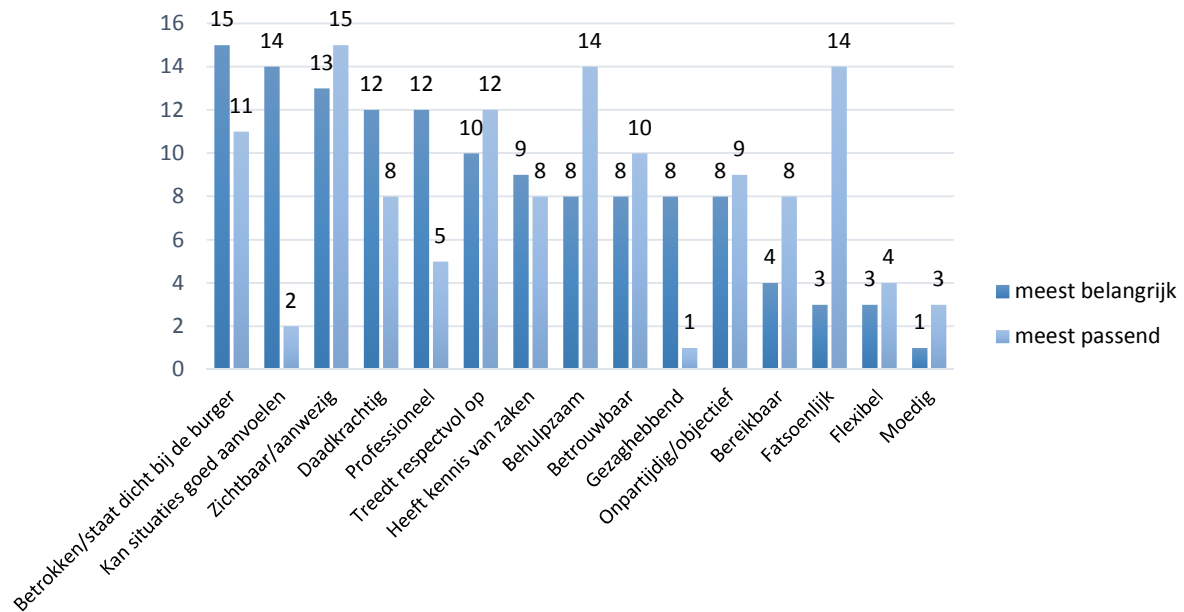


Figuur 6 geeft een overzicht van de antwoorden die zijn gegeven. De eigenschap 'betrokkenheid/dicht bij de burger staan' wordt gezien als de meest belangrijke eigenschap van een gemeentelijke handhaver (door 27% genoemd). 'Situaties goed kunnen aanvoelen', 'zichtbaar/aanwezig zijn', 'professioneel' en 'daadkrachtig' zijn worden ook belangrijke eigenschappen gevonden (door 22 tot 19% genoemd). 'Moed', 'fatsoen' en 'flexibiliteit' worden het minst belangrijk geacht (door 1 tot 3% genoemd).

We kunnen deze gegevens afzetten tegen de bevindingen uit het SMV onderzoek. Hoewel de vergelijking niet helemaal zuiver is (Boa's in het SMV-onderzoek versus gemeentelijke handhavers in onderhavig onderzoek) kan deze ons toch meer inzicht geven in de vraag of belangrijk geachte eigenschappen ook aangetroffen worden in de praktijk (passen bij Boa's), en omgekeerd: of de eigenschappen die men vindt passen bij Boa's ook belangrijk worden gevonden voor gemeentelijke handhavers.

Figuur 7 Rangscores van professionele eigenschappen die burgers meest belangrijk vinden resp. het meest vinden passen bij BOA's/gemeentelijke handhavers

(bron: Ait Moha 2013:36 (passend; n=1194); BRP-steekproef (belangrijk; n=1163))



Om dit inzichtelijk te maken hebben we de eigenschappen die het belangrijkste worden gevonden respectievelijk de eigenschappen die men het meest passend vindt bij Boa's een rangscore gegeven, waarbij 15 staat voor meest belangrijk of meest passend, en 1 voor minst belangrijk of minst passend. We zien dat de eigenschap 'betrokken/dicht bij de burger staan' niet alleen heel belangrijk wordt gevonden voor gemeentelijke handhavers (rangscore 15), maar dat men deze eigenschap ook vindt passen (rangscore 11). Wens en werkelijkheid zijn hier dus in overeenstemming. Dit geldt ook voor de eigenschap 'zichtbaar/aanwezig zijn': dit wordt belangrijk gevonden (rangscore 13) en de eigenschap wordt ook het meest passend geacht bij Boa's (rangscore 15). Een dergelijke convergentie geldt zeker niet voor de eigenschap 'kan situaties goed aanvoelen': dit wordt een zeer belangrijke eigenschap gevonden (rangscore 14), maar wordt in veel mindere mate passend geacht (rangscore 2). Omgekeerd wordt 'fatsoen' een zeer passende eigenschap genoemd (rangscore 14), maar deze wordt niet heel belangrijk gevonden (rangscore 3).

De verschillen tussen gemeenten zijn op dit vlak verwaarloosbaar.¹⁶ Men vindt overal zo'n beetje dezelfde eigenschappen belangrijk. Alleen de inwoners van Katwijk geven aan enkele eigenschappen een iets andere waardering dan de inwoners uit andere gemeenten. De algemene steekproeven laten in dit opzicht geen significante verschillen zien met de BRP-steekproeven.

2.3 Factoren die samenhangen met beelden van gemeentelijke handhavers

In de vorige paragraaf is geschetst welk beeld burgers hebben van gemeentelijke handhavers. In deze paragraaf gaan we na of dit beeld (het imago) samenhangt met de demografische kenmerken van inwoners en met hun al dan niet persoonlijke ervaringen op dit vlak.

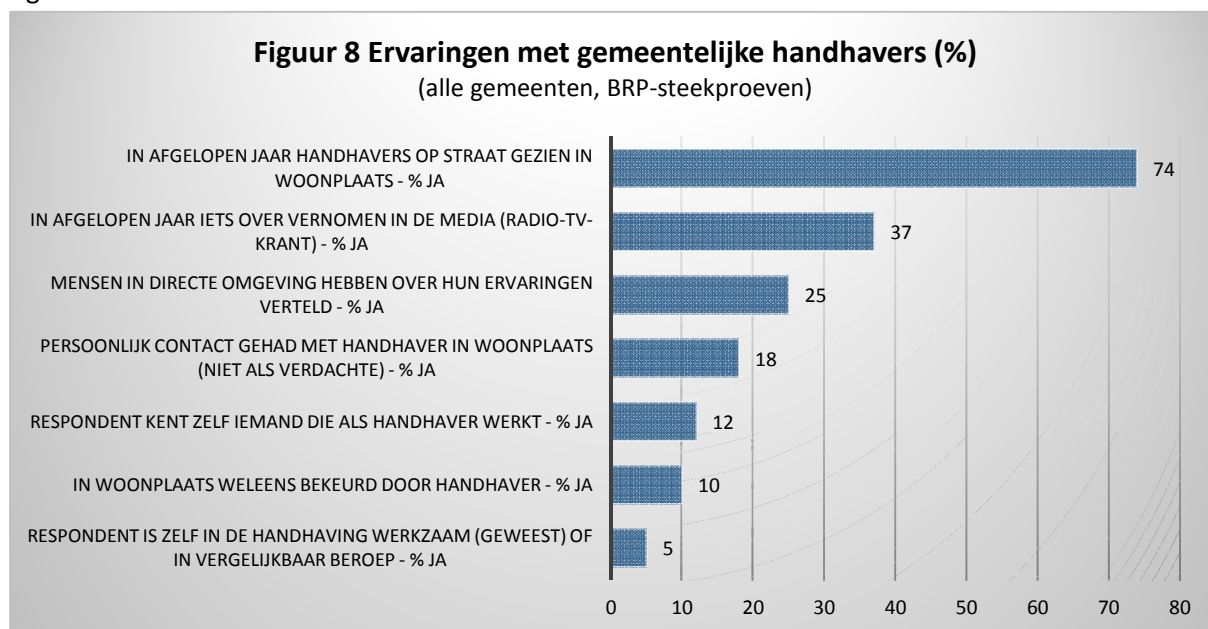
¹⁶ Tabellenbijlage, tabel 6.

2.3.1 Demografische kenmerken

Op basis van dit onderzoek kunnen we nagaan of geslacht, leeftijd, opleiding en culturele affiliatie een rol spelen in de waardering van gemeentelijke handhavers. Daartoe hebben we de algemene waarderingcijfers afgezet tegen deze kenmerken. Uit die analyse blijkt dat geen enkel van de hier genoemde demografische kenmerken samenhangt met het oordeel dat men heeft over gemeentelijke handhavers.¹⁷ Alleen ouderen -vanaf 45 jaar- blijken een héél klein beetje positiever over gemeentelijke handhavers dan jongeren (waarderingcijfer 6,5 tegen 6,3 bij 45-minners), maar het verschil is verwaarloosbaar klein.

2.3.2 Ervaringen met gemeentelijke handhaving

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat ervaringen met handhavers verschil uitmaken voor de beelden die burgers over hen hebben. Hiertoe hebben we een aantal mogelijke ervaringen op een rij gezet, zowel persoonlijk als niet-persoonlijk, dichterbij en verder weg. Deze zijn gepresenteerd in figuur 8.



We zien dat de ervaring van de meeste burgers (74%) bestaat uit het op straat zien van gemeentelijke handhavers. Een substantieel deel verneemt er ook over via de media (37%). Eén op de vier respondenten geeft aan dat mensen in hun directe omgeving weleens over hun ervaringen met gemeentelijke handhavers hebben gesproken. De overige ervaringen, zoals persoonlijk contact hebben met een handhaver, iemand kennen die als gemeentelijk handhaver werkt, bekeurd zijn door een handhaver of zelf werkzaam zijn (geweest) als handhaver, komen -uiteraard- minder voor. We zien op dit vlak kleine fluctuaties tussen gemeenten, maar wederom geen substantiële verschillen.¹⁸

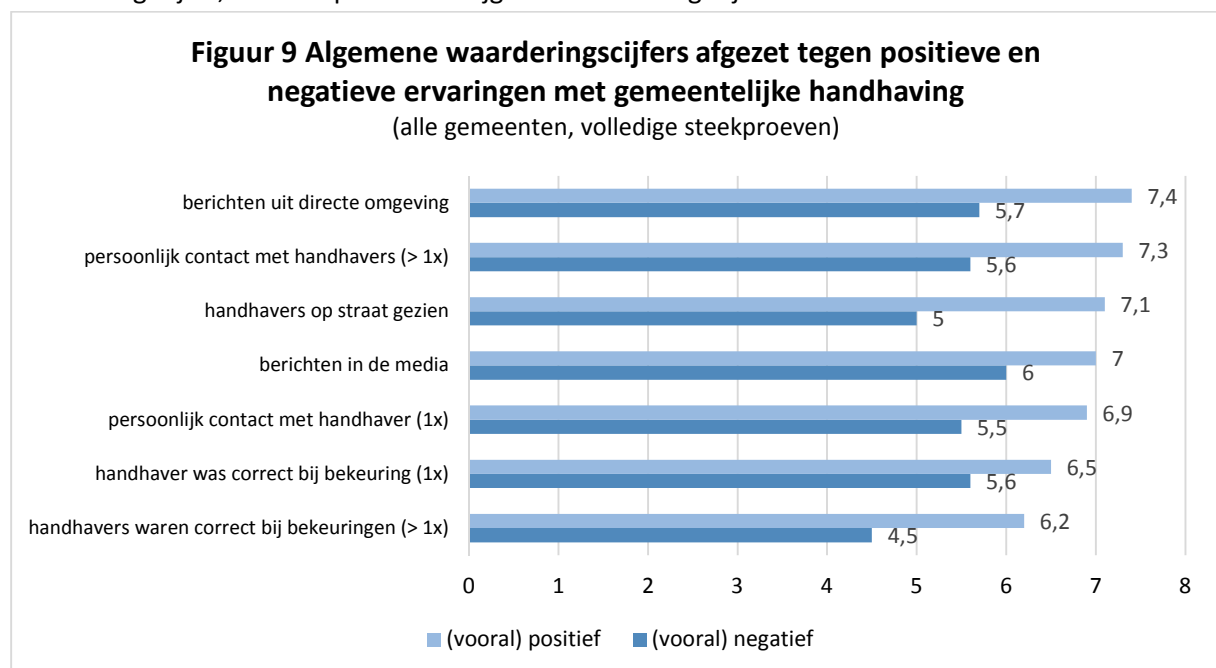
Aan de personen die de hiervoor genoemde ervaringen hebben gerapporteerd is gevraagd wat de algemene toon of teneur van deze ervaring was: vooral neutraal, vooral negatief of vooral

¹⁷ Tabellenbijlage, tabel 7.

¹⁸ Tabellenbijlage, tabel 8.

positief?¹⁹ Als voorbeeld: 74% van de respondenten zag afgelopen jaar gemeentelijke handhavers op straat. Voor 48% van deze groep was dit een neutrale ervaring, voor 43% was het een positieve ervaring en voor 9% was het een negatieve ervaring. Ook berichten in de media hebben voor de betrokkenen meestal een neutrale toon, vaak ook een positieve toon en in veel mindere mate een negatieve toon. Voor de meerderheid (57%) van de personen die persoonlijk contact hebben gehad met gemeentelijke handhavers, was dit een positieve ervaring. Dit geldt niet voor de ervaring van mensen in de directe omgeving horen praten over gemeentelijke handhavers: deze verhalen zijn in meerderheid (60%) juist negatief.

Het wel of niet hebben van een bepaalde ervaring met gemeentelijke handhavers blijkt geen samenhang te vertonen met het oordeel dat burgers over handhavers vellen, maar wat wel samenhangt met dit oordeel is de aard van die ervaring: als deze negatief is, daalt het waarderingscijfer, als deze positief is stijgt het waarderingscijfer.

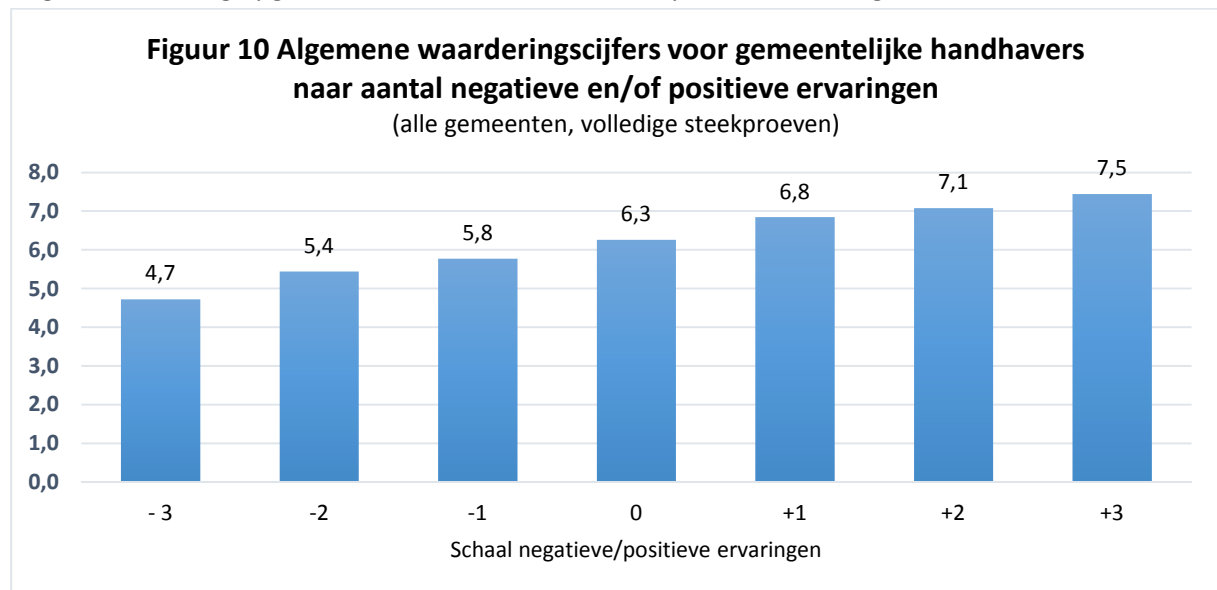


In figuur 9 zien we dit gegeven gepresenteerd. Respondenten die positieve berichten over gemeentelijke handhavers uit hun directe omgeving hebben gehoord, komen gemiddeld tot een waarderingscijfer van 7,4. Respondenten die negatieve verhalen hebben gehoord, komen gemiddeld op een score van 5,7. Vergelijkbare verschillen treffen we aan bij de andere ervaringen. Goede ervaringen uit de directe omgeving leiden tot de meest positieve waardering voor gemeentelijke handhavers (7,4). Herhaalde slechte ervaringen bij bekeuringen leiden tot de laagste waarderingscore (4,5).²⁰ Het soort ervaring is ook van belang: een positieve of negatieve media-ervaring werkt minder onderscheidend in de waardering (1 punt verschil) dan een positief of negatief persoonlijk contact (1,7 punten verschil). Het meest onderscheidend werkt de positieve of negatieve ervaring van het zien van handhavers op straat, vooral naar de negatieve kant (2 punten verschil). Het gaat hier bij de negatieve ervaringen kennelijk om waarnemingen met een zekere impact op de kijker.

¹⁹ Tabellenbijlage, tabel 9.

²⁰ De groep die meermalen bekeurd is en hierbij vooral negatieve ervaringen heeft opgedaan is in dit onderzoek heel beperkt van omvang (n=10).

We kunnen uit de gegevens van figuur 9 afleiden dat een toenemend aantal positieve ervaringen met gemeentelijke handhavers zal leiden tot een positievere waardering en dat een toenemend aantal negatieve ervaringen zal leiden tot een negatievere waardering. Door aan elke negatieve ervaring een minpunt toe te kennen en aan elke positieve ervaring een pluspunt wordt een ervaringschaal verkregen met op het ene uiterste personen die alle door ons bevraagde ervaringen hebben opgedaan en deze allemaal als negatief hebben ervaren (score -5) en op het andere uiterste personen die eveneens alle ervaringen hebben opgedaan en deze allemaal als positief hebben ervaren (+5). In het midden (score 0) zitten de mensen zonder ervaringen en zij die evenveel positieve als negatieve ervaringen hebben opgedaan. De meeste respondenten in het onderzoek komen op een score van 0 (43%), +1 (22%) of -1 (12%). 9% van de respondenten heeft meer dan één negatieve ervaring opgedaan, 14% heeft meer dan één positieve ervaring.²¹



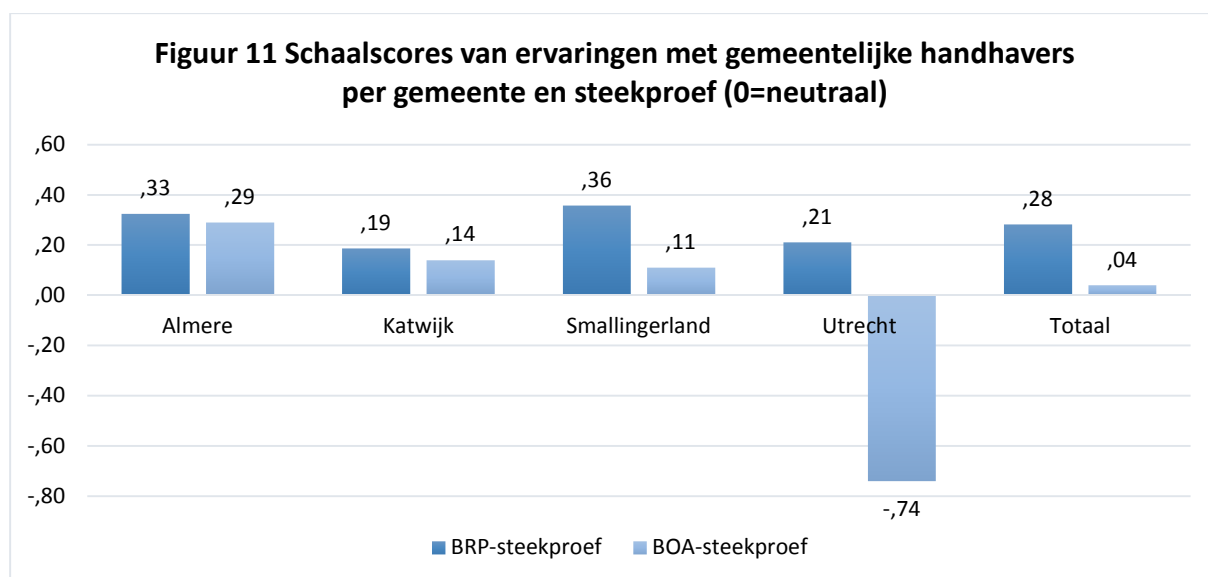
In figuur 10 hebben we de waarderingscijfers voor gemeentelijke handhavers afgezet tegen de score op deze ervaringschaal.²² We zien het verwachte patroon: personen met drie of meer positieve ervaringen komen gemiddeld op het hoogste waarderingscijfer van 7,5. Omgekeerd komen personen met drie of meer negatieve ervaringen gemiddeld op het laagste waarderingscijfer van 4,7.

Tot slot gaan we na of de beelden die in de verschillende gemeenten bestaan over gemeentelijke handhavers worden beïnvloed door positieve en negatieve ervaringen die burgers hebben opgedaan.²³

²¹ Tabellenbijlage, tabel 10.

²² Omdat de extreme categorieën onvoldoende bezet zijn, hebben we deze samengevoegd: -3 betekent derhalve drie of meer negatieve ervaringen (n=51), +3 betekent drie of meer positieve ervaringen (n=75).

²³ Tabellenbijlage, tabel 11.



In figuur 11 wordt per gemeente en voor de afzonderlijke steekproeven aangegeven wat de gemiddelde scores zijn op de ervaringschaal. De verschillen tussen gemeenten in de BRP-steekproeven zijn gering. De scores per gemeente variëren wel, met iets meer positieve ervaringen in Almere en Smallingerland (schaalscores ,33/.36) en iets minder in Katwijk en Utrecht (.19/.21). De verschillen zijn echter niet substantieel. Bij de Boa-steekproeven zijn de verschillen wel groter. Hier zien we de verschillen in samenstelling duidelijk terug: in Utrecht vooral bekeurden (meest negatieve ervaringen), in Almere alleen melders (meest positieve ervaringen) en de andere gemeenten met hun gemengd samengestelde Boa-steekproeven hier tussenin.

De vergelijkingen tussen gemeenten die we hiervoor meerdere malen hebben gemaakt, bracht geen belangrijke verschillen aan het licht. We kunnen nu zien dat een belangrijke verklaring hiervoor is dat de ervaringen in de algemene bevolking (de BRP-steekproeven) met betrekking tot gemeentelijke handhavers, vooral het opdoen van negatieve of positieve ervaringen, niet heel erg uiteenlopen.

2.4 Conclusie

Over het imago van de gemeentelijke handhavers in de vier gemeenten kunnen we de volgende conclusies trekken. In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat burgers in het algemeen weinig uitgesproken opvattingen hebben over deze beroepsgroep. Dit blijkt onder andere uit het feit dat op de stellingen met betrekking tot imago heel vaak 'neutraal' is geantwoord. Ook de geringe verschillen tussen de gemeenten zijn hiervan een indicatie.

Een tweede bevinding is dat burgers in meerderheid (2 op de 3) het wel belangrijk vinden dat ze er zijn en dit ook een prettig idee vinden. Ook de herkenbaarheid en de uitstraling wordt door een tweederde meerderheid als positief beoordeeld. De zichtbaarheid op straat wordt als minder positief beoordeeld, in de zin van dat burgers menen dat de handhavers te weinig zichtbaar zijn. Hierbij moet worden aangetekend dat dit enkel is vastgesteld op basis van het antwoord op de stelling: 'in mijn woonplaats zie je ze heel vaak op straat lopen'. In het onderzoek van Ait Moha et al. (2013:36) bleek juist dat de bevolking de zichtbaarheid/aanwezigheid als sterk punt zag.

Een derde bevinding is dat gemeentelijke handhavers vooral als dienstverleners worden gezien en minder als professionals die autoriteit en gezag uitoefenen. Dit blijkt onder meer uit de

eigenschappen die men belangrijk vindt (vooral betrokken zijn, dicht bij de burger staan, situaties goed kunnen aanvoelen, en dergelijke; gezaghebbend wordt minder van belang geacht), maar ook uit de antwoorden op de stellingen met betrekking tot imago: slechts 17% geeft aan dat gemeentelijke handhavers gezag en autoriteit uitstralen en een meerderheid is het niet eens met het idee dat ze ook wapens mogen dragen. Het heeft er alle schijn van dat het subtiel onderscheid tussen toezichthouders (zoals de 'oude' stadswacht) en handhavers nog niet tussen de oren van de gemiddelde burger is beland en dat deze bij gemeentelijke handhaving nu nog vooral aan toezichthouders denkt. Uit het onderzoek van Ait Moha et al. (2013:37) kwam naar voren dat het beeld is dat Boa's geen autoriteit uitstralen. Tegelijkertijd bleek uit dit onderzoek dat er een groot draagvlak is onder de bevolking dat Boa's politietaken overnemen. Dit gaat kennelijk (nog) niet samen met het bijbehorende concept van autoriteit uitoefenen.

Een vierde conclusie is dat de beelden van burgers vooral worden beïnvloed door positief of negatief geladen ervaringen met de gemeentelijke handhaving. Dit hoeven niet noodzakelijkerwijs eigen, persoonlijke ervaringen te zijn; bijvoorbeeld het horen van negatieve verhalen uit de directe omgeving blijkt ook een sterk effect te hebben op het beeld dat burgers van gemeentelijke handhavers hebben. In dit onderzoek geeft 37% van de bevolking aan één of meer positieve ervaringen te hebben gehad. 18% heeft één of meer negatieve ervaringen opgedaan.²⁴ De resterende 45% heeft geen ervaringen met gemeentelijke handhavers opgedaan ofwel de ervaringen werden niet als positief of negatief gelabeld. Demografische kenmerken en het al of niet hebben van ervaringen met gemeentelijke handhaving blijken niet van invloed op de beelden die burgers van gemeentelijke handhavers hebben.

De vergelijkingen tussen gemeenten brengen niet of nauwelijks verschillen aan het licht. Hiervoor zijn twee belangrijke verklaringen te noemen. Aan de ene kant zijn er personen die tot op heden geen ervaring hebben opgedaan met gemeentelijke handhaving. Lokale ervaringen kunnen hier dus niet het verschil maken. Aan de andere kant zijn er personen die wel ervaringen hebben opgedaan, waardoor lokale verschillen kunnen ontstaan. Dit onderzoek laat echter zien dat de balans tussen positieve en negatieve ervaringen, een belangrijke voorspeller voor imago, niet wezenlijk verschilt in de deelnemende gemeenten.

²⁴ Deze cijfers zijn op basis van de BRP-steekproeven.

3. Straatcontacten

3.1 Inleiding

In dit onderzoek bekijken we factoren die het beeld kunnen verklaren dat burgers hebben van handhavers (het imago). Hoewel er mogelijk meer factoren van invloed zijn op het imago (zie vorig hoofdstuk), werd vooraf reeds een verband verondersteld tussen dat beeld en het contact van burgers met handhavers. Het vragenlijstonderzoek toont een verband tussen ervaringen van burgers met handhavers en het imago aan, waarbij de aard van het contact (positief, negatief) bepalend is en niet de frequentie van het contact. Zoals in het eerste hoofdstuk aangegeven, vatten we het contact op als de interacties van handhavers met het publiek op straat. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van observaties en interviews (zie hoofdstuk 1) stilgestaan bij deze zogeheten straatcontacten.

In het kwalitatieve veldwerk (zie hoofdstuk 1 voor een toelichting) richten we ons op het straatcontact. We zoeken daarbij naar een indicatief beeld op basis van ons onderzoek in vijf gemeenten en geenszins naar een representatief beeld zoals wel het streven is bij het vragenlijstonderzoek in vorig hoofdstuk. We beschrijven en duiden de soorten interacties die we hebben waargenomen in observaties en interviews. Een aparte paragraaf besteden we aan de momenten op straat wanneer het spannend is of kan worden. En we laten handhavers zelf aan het woord over het verband tussen imago en de contacten op straat. Maar eerst beschrijven we de wijze waarop de gemeentelijke handhaving in de vijf casusgemeenten eruit ziet.

3.2 Handhaving in vijf gemeenten

3.2.1 Organisatie

In deze paragraaf schetsen we eerst in het kort de gemeentelijke handhaving in de casusgemeenten. In de beschrijving komt aan bod hoeveel mensen er werken, de (operationele) aansturing, de huisvesting en de eventuele aanwezigheid van toezichthouders (zonder opsporingsbevoegdheden) of andere gemeentelijke functionarissen die net als de handhavers in de openbare ruimte actief zijn.

Almere

In Almere (bijna 200.000 inwoners) werken de 53 handhavers²⁵ vanuit een kantoorverdieping in het centrum van de stad, precies tegenover het stadhuis. Op die verdieping bevindt zich ook de meldkamer met het cameratoezicht. Alle handhavers zijn buitengewoon opsporingsambtenaren en werken integraal, wat wil zeggen dat zij geen specifiek specialisme hebben maar een zogeheten generale taakstelling. Een aantal handhavers is gespecialiseerd in omgang met jeugd en hebben dan ook als taakaccent jeugdoverlast. Zij worden ook wel jeugdboa's genoemd. Daarnaast is een aantal handhavers gespecialiseerd als centralist en observant. Zij werken voornamelijk in de (camera)toezichtscentrale, maar ook wel (ongeveer één vijfde van hun werktijd) op straat. Cameratoezicht is zeven dagen per week 24 uur per dag bemand. De integrale handhavers werken probleem- en informatiegestuurd op hotspots en hottimes waar overlast door bewoners wordt

²⁵ Een deel van de handhavers wordt privaat ingehuurd bij een groot beveiligingsbedrijf.

ervaren. Naast taken op het gebied van openbare orde en veiligheid, wordt ook gecontroleerd op parkeren en afval. Tijdens elke dienst is er een chef van dienst. Die rol wordt vervuld door één van de zes senioren die elk een specialisatie hebben maar ook de dagelijkse aansturing verzorgen. Zo stemmen zij wekelijks met ondermeer de politie af over de inzet van zowel de politie als handhavers op de gedeelde taakaccenten. Eén van de senioren is een politiemedewerker die voor een jaar is gedetacheerd bij het gemeentelijke handhavingsteam. Het team staat onder leiding van een afdelingshoofd die ooit werkzaam was bij de Koninklijke Marechaussee. Dat heeft als voordeel dat de dienst beschikt over een leiding die goed bekend is met de politiewereld, omdat handhavers gezien hun werkzaamheden vaak met de politie van doen hebben.

Den Haag

De zogeheten blauwe teams in Den Haag (ongeveer 500.000 inwoners) bestaan uit handhavers in Domein 1 die samen en onder operationele aansturing van de politie hun werk verrichten.²⁶ Zij zijn gehuisvest in het politiebureau. Een andere bijzonderheid aan deze stad is dat er zogeheten groene en blauwe teams naast en met elkaar werken in het openbaar domein. De groene teams verzorgen de handhaving en toezicht in het duingebied maar ook het openbaar groen, denk aan de parken in de stad die eveneens onder het verzorgingsgebied vallen van deze boswachters (domein 2). In met name de parken hebben de boswachters geregeld te maken met jeugdoverlast. Dus jeugdoverlast en boswachters zijn in Den Haag bepaald geen vreemde combinatie. Verder zijn er nog speciale parkeercontroleurs en toezichthouders zonder verdere opsporingsbevoegdheid. De boswachters, de parkeercontroleurs en de toezichthouders zijn in de stadsdeelkantoren gehuisvest.

Smallerland (Drachten)

In het Friese Smallerland (o.a. Drachten; ruim 55.000 inwoners) zijn drie gemeentelijke handhavers werkzaam. Waar de blauwe teams in den Haag in het politiebureau zijn ondergebracht en de groene in de gemeentekantoren, daar zijn in Smallerland de drie handhavers ondergebracht in het gemeentehuis. Voorheen zaten ook de Friezen op het politiebureau net als hun Haagse collega's. Er zijn geen senior handhavers. De handhavers worden aangestuurd door een zogeheten (bestuurlijk) toezichthouder gebruiksfase. Daarnaast werken in de gemeente ook nog toezichthouders zonder verdere opsporingsbevoegdheid die doen denken aan de stadswachter oude stijl.

Katwijk

In de kustgemeente Katwijk (bijna 63.000 inwoners) werken elf zogeheten handhavers, die er gemeentelijke opsporingsambtenaren worden genoemd. Op de gemeentelijke website wordt ruim aandacht besteed aan voorlichting aan het publiek over het wie en waarom van deze Goa's (www.katwijk.nl). Hoewel twee van deze ambtenaren ook als marktmeester optreden, zijn er vanwege de kleinschaligheid verder geen specialismen belegd. Wel zijn er zogeheten taakaccenten waardoor sommige handhavers op sommige terreinen (bv. Visserijwet) gemiddeld meer weten dan hun collega's. Het team staat onder leiding van een oud-politieman die samen met de rest van het team goede betrekkingen onderhoudt met de plaatselijke wijkagenten. Er zijn geen aparte

²⁶ In Nederland zijn de wettelijke bevoegdheden van buitengewoon opsporingsambtenaren onderverdeeld in zogeheten domeinen. Deze opsporingsambtenaren hebben beperkte opsporingsbevoegdheid. De voor dit onderzoek relevante domein is I (Openbare Ruimte). Daarnaast worden onderscheiden

2. Milieu, welzijn en infrastructuur, 3. Onderwijs, 4. Openbaar vervoer, 5. Werk, Inkomen en Zorg en 6. Generieke Opsporing.

toezichthouders, boswachters of parkeercontroleurs in deze gemeente. Ook Katwijk heeft zeer geregeld stagiairs (drie dagen in de week). De handhavers zijn gehuisvest in een apart gebouw van de gemeente aan de Overrijn. Er zijn naast de teamleider twee senior handhavers voor de dagelijkse aansturing. Er is geen eigen meldkamer. De Katwijkse Goa's wonen geregeld in de gemeente zelf, wat naar hun idee bijdraagt aan een goed contact met het publiek.

Utrecht

In Utrecht (ruim 300.000 inwoners) in het grote stadskantoor naast het centraal station werken ongeveer 100 gemeentelijke handhavers. Hoewel de handhavers er nog niet zijn overgegaan op het landelijke uniform, hebben enkele voertuigen al wel de zogeheten landelijke *striping*, om ook de voertuigen van handhavers extra herkenbaar te maken. Net als in Almere bestaat er een onderscheid tussen integrale en speciale handhaving, waarbij in Utrecht speciaal vooral betrekking heeft op horeca, de aanpak van heling en jeugd. De aansturing gebeurt door senior handhavers. De handhavers hebben een grote eigen meldkamer die in rechtstreeks contact staat met de politie. Ook in Utrecht werken de handhavers nauw samen met de politie en nemen zij tegenwoordig enkele taken van hen over op het terrein van de criminaliteitspreventie.

3.2.2 Dagelijks werk op hoofdlijnen

Het gaat er in deze paragraaf niet om onderzoeken te herhalen waarin reeds een uitvoerige beschrijving werd gegeven van het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers (o.a. van Steden en Bron, 2012; Terpstra, 2013, Bervoets (2013); Van Stokkom en Eikenaar, 2013). Desondanks schetsen we omwille van een context waarin het straatcontact plaatsheeft op hoofdlijnen de dagelijkse werkzaamheden van de gemeentelijke handhavers.

In essentie gaat het bij het dagelijks werk om het optreden tegen veelvoorkomende ergernissen bij burgers, waaronder diverse vormen van overlast in de publieke ruimte.²⁷ Enkele voorbeelden die wij tegen kwamen tijdens het veldwerk zijn fout parkeren, jeugdoverlast, graffiti, honden niet aanlijnen of ergens uitlaten waar het niet mag, het onjuist aanbieden van afval, wildplassen en het handhaven van een plaatselijk alcoholverbod. Maar (we zagen dat in Smallerland, maar het gebeurt elders ook) de handhavers worden ook wel ingezet voor adrescontrole. De gemeente gaat dan samen met het rijk na of de adressenregistratie bij de gemeente overeenstemt met de situatie die (door de handhavers) feitelijk wordt aangetroffen. Bij de paragraaf 'interactie met het publiek' gaan we dieper in op het burgercontact van de handhavers. Ook het toezicht op de naleving van de Drank en Horecawet is (sinds 1 januari 2013) een onderdeel van het werk. In meer algemene zin richt de handhaver zich op leefbaarheidsvraagstukken (veelal samen te vatten onder de noemer overlast en handhaving van de Algemene Plaatselijke Verordening). De feitelijke werkzaamheden in de vijf gemeenten kunnen daarmee goed worden samengevat. In met name Den Haag, Utrecht en Almere viel in observaties en interviews op dat handhavers zich soms ook richten op criminaliteitspreventie. Volgens eigen zeggen zijn zij vaker en langer op straat dan politiemensen, waardoor met de gemeentelijke handhaving een stevig potentieel bestaat aan 'ogen en oren' in wijken en buurten.

²⁷ Zie domein 1, behalve uiteraard de Haagse 'groene' handhavers die werkzaam zijn in domein 2.

Observatie: kijken als de politie

‘We rijden in [...] bij de visafslag. Er is veel bedrijvigheid – waaronder laden en lossen – als gevolg van de vishandel, maar de twee handhavers met wie ik die middag meerijdt weten van de politie dat in dit gebied ook wel loverboys worden waargenomen in voertuigen met meisjes erin. Ze zijn gevraagd om verdachte zaken te melden. Dat gebeurt dan ook als we een oudere auto zien met twee jonge mannen en twee meisjes die in deze omgeving opvallen, omdat ze niets met de vishandel te maken hebben. De meldkamer zet de melding direct door aan enkele politiemensen – waaronder een motoragent – die ogenblikkelijk polshoogte gaat nemen. De agent vraagt de handhavers om extra informatie. Uiteindelijk blijkt er weinig aan de hand, maar het doorgeven van dit soort (verder door de politie uit te zoeken) situaties is wel de bedoeling. “We zijn veel op straat en zien dus ook veel, ook zaken die meer met criminaliteit hebben te maken dan met ons taakgebied, met de overlast”.’

Observatie: jeugdzorg

‘In [...] merk ik dat de handhavers vanuit de auto de omgeving waarnemen zoals ik dat politiemensen vaak zie doen: letten op alles wat op een bepaalde manier afwijkt van de omgeving. ‘Alleen is het punt dat wij heel veel zien, maar vaak niet mogen of kunnen optreden’, zeggen de handhavers. In het centrum valt hun oog op een huilende vrouw die op de grond tegen een muur zit van een café met een huilend klein meisje van een jaar of vijf op haar schoot. De handhavers stoppen en lopen naar de vrouw toe. Die staat op en loopt direct weg. Omstanders geven aan dat moeder dronken is en dat het kind met schreeuwen en slaan aandacht wil van haar moeder. De handhavers geven dit soort situaties door aan de gemeente, op basis waarvan eventueel een zorgmelding kan worden opgemaakt ten hoeve van jeugdzorg.’

Beide waarnemingen geven aan dat handhavers meer doen dan de controle van afval en parkeren. Dat zijn vaak wel de onderwerpen waarmee zij naar hun idee worden geassocieerd door het grote publiek (zie ook het vragenlijstonderzoek in het vorige hoofdstuk). De handhavers vrezen dat het publiek nauwelijks weet heeft van hoe breed hun werkzaamheden eigenlijk zijn en nemen aan dat hun imago hierdoor mede wordt bepaald. We gaan daar verderop in dit hoofdstuk dieper op in.

Bij het dagelijks werk horen ook vervoermiddelen en de aandacht die wordt besteed aan het uiterlijk van de handhavers. Om met dat laatste te beginnen: sinds 2015 wordt stapsgewijs in gemeenten het zogeheten landelijk uniform ingevoerd voor de handhavers in de openbare ruimte. Ten tijde van het onderzoek heeft van de vijf onderzoeksgemeenten alleen Utrecht nog niet het landelijke uniform. De handhavers verwachten er wel veel van, omdat het naar hun idee een prima uitstaling heeft en bijdraagt aan een beter imago onder burgers. De handhavers in de andere steden zijn in ieder geval te spreken over hun nieuwe uniform. Zij doen hun beklag over de vele soorten uniformen – van zonder meer mooi tot in hun ogen oerlelijk – bij gemeenten voor hun handhavers. De handhavers vinden unaniem dat een handhaver er keurig uitgedost en verzorgd bij moet lopen, juist om het imago (verder) te verbeteren.

Tijdens hun werk verplaatsen de handhavers in de vijf gemeenten zich op verschillende manieren: te voet, per fiets, scooter of dienstauto.²⁸ De handhavers weten dat het contact minder (en anders) is als zij vanuit een auto werken. De wijze waarop zij zich verplaatsen heeft naar hun idee ook invloed op het beeld (imago) bij burgers. Werken vanuit de auto doet hen wat te veel denken aan het verwijt dat de politie weleens krijgt van ‘ingeblikte politie’. Tijdens de observaties kon worden waargenomen dat burgers gemakkelijker naar de handhavers toekomen om wat te vragen, mee te delen of zelfs gewoon even een praatje te maken als zij zich per fiets of te voet verplaatsen.

²⁸ Zowel op (enkele) voertuigen in Utrecht als de voertuigen in Katwijk was inmiddels ook de landelijke striping aangebracht om de landelijke herkenbaarheid van de gemeentelijke handhaving te bevorderen.

Er zijn overigens ook handhavers die het officiële certificaat 'biker' gehaald hebben. Dit houdt in dat ze de techniek onder de knie hebben om zich vlot en efficiënt per mountainbike te verplaatsen (ze kunnen er bijvoorbeeld trappen mee op en af) en dat ze bijvoorbeeld een achtervolging hiermee kunnen inzetten.

3.2.3 Handhavers en de politie

Op deze plek staat we ook nog even kort stil bij het contact van de handhavers met de politie en hun verhouding ten opzichte van de politie. Dat contact is van groot belang, omdat handhavers en politiemensen veel met elkaar te maken hebben, onder andere omdat hun werkzaamheden soms overlappen.

Handhavers in de vijf gemeenten geven aan dat hun contact met de politie in het algemeen goed is: de organisaties lopen niet de deur plat bij elkaar, maar zij weten elkaar wel te vinden. Een enkeling geeft echter aan dat hij gestopt is met groeten van politiemensen, omdat ze toch niet teruggroeten. In Katwijk hebben de handhavers een prima contact met de wijkagenten, in Den Haag worden de 'blauwe' handhavers (domein 1) operationeel aangestuurd door politiechefs en ook in Almere zijn politiemensen een vertrouwd gezicht op de werkvloer. In Friesland hebben de handhavers jarenlang in het politiebureau gewerkt en zij kennen daar nog wel de oudgedienden bij de politie en hebben daarmee goed contact. De jonge garde bij de politie is er echter al weer wat minder vertrouwd met de handhavers. De handhavers hopen echter dat de hedendaagse HTV-opleiding, die voor allerlei geüniformeerde beroepen (o.a. politie en handhaving) opleidt, bijdraagt aan een grotere bekendheid over en weer. Tijdens de observaties zagen we geregeld een (gelijkwaardig) contact op straat tussen politie en handhavers.

3.3 Interactie met publiek

De aard van het burgercontact dat handhavers hebben varieert. Volgens de handhavers heeft dat te maken met het soort publiek, maar we zullen zien dat de werkoriëntatie van de handhaver eveneens bepalend is. Bij de observaties en in de interviews is steeds onderscheid gemaakt tussen het gedrag van zowel de handhavers als van het publiek. Op deze manier is geprobeerd de interacties te ontrafelen. In deze paragraaf hebben we het over het merendeel van het contact dat redelijk zonder problemen of complicaties verloopt. De meer gecompliceerde contacten met onder andere (de dreiging van) geweld komen in de volgende paragraaf nader aan de orde. Meestal gaat het volgens de geïnterviewde handhavers echter goed: burgers reageren rustig op verzoeken van de handhaver, of ze worden rustig na de eerste woede bij een bekeuring en geven dan aan dat de handhaver 'ook maar zijn werk doet'. We zullen desondanks zien dat er nog een verschil is tussen de interviews en de observaties.

3.3.1 Soorten interacties

In de vorige paragraaf gaven we aan dat de feitelijke werkzaamheden van de handhaver breed zijn. De soorten interacties met het publiek op straat die wij waarnamen en hoorden in interviews zijn beperkter. Het gaat dan achtereenvolgens om:

- begroeten en/of een praatje maken;
- aanspreken op gedrag (toespreken, waarschuwen);
- informatie verstrekken (bv advies) of inwinnen;
- hulpverlening;

- uitleggen van optreden;
- verbaliserend optreden;
- aanhouden.

Vaak ligt het initiatief bij de handhaver, soms echter bij de burger. De handhaver wordt bijvoorbeeld ook begroet of aangesproken door burgers. Vaak is een burger dan op zoek naar informatie of deze wil iets doorgeven. En soms is het motief van de burger om de interactie te beginnen niet positief: zie daarvoor paragraaf 3.4. We werken hierna eerst de soorten interacties uit, waarna we in paragraaf 3.3.2 en 3.3.3 dieper zullen ingaan op de gedragingen van handhavers en burgers.

Begroeten en een praatje maken gaat het best als de handhavers zich te voet of per fiets verplaatsen. Opvallend is dat sommige handhavers zelf vaak het initiatief nemen en burgers begroeten. En soms volgt dan een praatje, met name als de handhaver en de burger al eerder (op positieve wijze) met elkaar te maken hebben gehad of als zij wat van elkaar nodig hebben. Soms volgt uit het korte praatje een verzoek van een burger om een advies ('Waar mag ik parkeren, heb ik een vergunning nodig voor deze afvalcontainer?') of de burger verstrekt informatie ('Heb je gezien dat op het bedrijfsterrein zoveel troep ligt? Volgens mij is dat illegaal gedumpt'). Vanuit de auto is de kans op interactie een stuk kleiner. Handhavers geven aan dat zij soms alleen vanwege het weer of de grote afstanden die zij af dienen leggen in het werkgebied voor een dienstauto kiezen, maar dat zij het liefst te voet of per fiets hun werk doen. Met name de jeugdhandhavers in Almere zijn gericht op het aanknopen van een praatje: om informatie in te winnen, maar ook om jeugd vervolgens te waarschuwen of aan te spreken.

Observatie: jeugdboa's

'De jeugd op straat werd als ze in een groepje stonden iets uitbundiger gegroet door de boa's. De jeugd reageerde ook; de meeste jongeren kunnen het goed vinden met de jeugdboa's. Slechts een enkeling groette niet, maar die hoort waarschijnlijk bij een grote gemixte jeugdgroep waarmee het heel moeilijk contact leggen is. Bijna altijd waren het de boa's die begonnen met groeten, maar soms was het de burger, bijvoorbeeld de ongeveer twaalfjarige jongen die ons vrolijk toeriep toen hij ons zag langsfietsen: "Hallo!".'

Niet alle straatcontact is gericht op handhaving, zo zagen we al bij de begroeting. Omdat de handhavers veel op straat zijn, worden zij verder ook met situaties geconfronteerd die vragen om dienstverlening en hulpverlening, die onder meer bestaat uit het reeds genoemde adviseren van burgers. Denk bij hulpverlening aan een koppel handhavers dat in een supermarkt op zoek gaat naar de ouders van een jong kind dat op een parkeerplaats alleen in een auto zit waarvan zojuist het autoalarm is afgegaan, het assisteren van een oudere man die moeite heeft met de parkeerautomaat, maar ook het (reeds aangehaalde) voorval in Utrecht waarbij handhavers stuitten op verwaarlozing van een kind. En in Den Haag waren er structurele afspraken tussen de handhavers en een opvang voor daklozen. Daklozen die werden aangetroffen kon op basis daarvan hulp worden aangeboden.

Geregeld – ongeacht het vervoermiddel – stoppen de handhavers om personen te wijzen op een bepaalde situatie en hen op het gedrag aan te spreken. Denk aan een voertuig dat midden op de weg staat met een bellende chauffeur, schoolkinderen die aan de verkeerde kant van de weg rijden of mensen die hun hond laten loslopen en hun huisdier uitlaten op een kinderspeelplaats. Tijdens de observaties ging het daarbij vooral om situaties die tijdens de dienst op het pad van de handhavers kwamen. Maar er werden af en toe ook meldingen (waaronder klachten) van burgers afgehandeld.

Die meldingen kwamen centraal binnen bij de gemeente – bijvoorbeeld via een meldpunt woonoverlast – en werden dan uitgezet bij de dienstdoende handhavers.

Er wordt alleen overgegaan tot verbaliseren als het heel duidelijk is dat een bekeuring uitdelen in die situatie kan en mag. Bijvoorbeeld, wanneer ergens duidelijk een verbodsbord staat. Maar bij twijfelgevallen komt het voor dat de handhaver het bij een waarschuwing laat en aangeeft een volgende keer dan wel zonder verdere omhaal te bekeuren. De handhavers maken in deze gevallen gebruik van hun discretionaire bevoegdheden.

Observatie: hulpverlening

‘Ik fiets naast een handhaver in [...], we praten over het werk. Plotseling remt hij af en Zegt ‘wacht eens!’. Aan de overkant van de weg bevindt zich een kinderspeelplaats waar een vrouw, een klein meisje en een loslopende hond te zien zijn. De handhaver geeft aan dat hij deze dame al vaker heeft gewaarschuwd vanwege los laten lopen en de hond uit te laten waar het niet mag. De vrouw – de oma van het meisje – geeft aan dat ze lekker met haar kleinkind aan het spelen is en dat ze niet graag een bekeuring wil. De handhaver spreekt haar streng en beslist toe, maar het blijft bij een reprimande. Als we weggijden geeft hij aan altijd de situatie in beschouwing te nemen. Hij had geen zin om de vrouw te bekeuren (met wellicht nog gedoe vanwege escalatie) voor de ogen van haar kleinkind.’

De handhavers geven in de interviews aan dat zij bekeuringen zien als één van de middelen binnen hun discretionaire ruimte om het gedrag van burgers te beïnvloeden. Zij hebben daarom weinig tot niets op met een al dan niet formele verplichting om een minimum aantal bonnen per jaar te schrijven (‘bonnenquota’). Alleen bij parkeercontrole - met name in de gemeenten waar geen aparte parkeercontroleurs zijn - is het schrijven van bonnen vaak onontkoombaar. De handhavers geven aan dit niet het leukste soort werk te vinden, met name omdat soms (verbaal) geweld dreigt.

Alleen als het nodig is wordt er aangehouden. Een handhaver weet immers dat daarbij standaard assistentie door de politie nodig is om een arrestant over te nemen en mee te nemen naar het politiebureau. Ook weten handhavers dat de aanhouding wordt getoetst en tot veel administratie leidt (in hun ogen beiden terecht). In onze observaties hebben we dan ook slechts één enkele aanhouding meegemaakt. (Zie de volgende paragraaf over potentieel gewelddadige interacties.) Handhavers zijn zich zeker bij bekeuren en aanhouden zeer bewust van het beeld dat burgers volgens hen hebben. In hun ogen vinden burgers – mede als gevolg van de ‘bloopers’ op social media - dat zij te snel bekeuren en op ‘ knullige’ wijze aanhouden. In de interviews geven zij daarom aan heel bewust te handelen en geen overhaaste beslissingen te nemen.

Veel meer dan met verbaliseren en aanhouden zijn de handhavers echter op straat bezig met het uitleggen van hun optreden of het uitleggen van de geldende regels en beleid aan burgers. Soms omdat die om uitleg vragen, echter vaak ook als onderdeel van het toespreken van burgers. Maar ook bij een bekeuring wordt het optreden vaak uitgelegd (een aanhouding maakten wij zoals gezegd slecht 1 keer mee) en niet alleen omdat burgers volgens handhavers recht hebben op een toelichting. De handhavers weten dat uitleggen – mits daarbij geen belerende, autoritaire toon wordt gekozen – veelal de-escalerend werkt. Het contact eindigt dan volgens de handhavers vaak met de verzuchting van de burger dat de handhaver ook maar diens werk doet. We zagen dat gedrag van burgers af en toe inderdaad ook tijdens de observaties.

3.3.2 Handhavers: dienstverleners en regeltoepassers

Uit eerder onderzoek (Bervoets, 2013) ontstaat het beeld van een diverse werkvloer met naast voormalige toezichthouders zonder bevoegdheden ook personen die eerder bij de politie werkten, al een baan hadden bij de lokale overheid en om diverse redenen kozen voor een baan als gemeentelijke handhaver en nieuwe instroom met (beginnende) handhavers. Het stereotype beeld van de klungelige ‘stadswacht’ past niet bij onze waarnemingen en eerder onderzoek naar gemeentelijke handhavers.

Het gedrag van handhavers tijdens het straatcontact met burgers is niet zozeer terug te voeren op de achtergrond van de handhavers. Wel kan dat gedrag goed worden verklaard door de mate waarin zij regels naar de letter of naar de geest toepassen. Het betreft daarbij een typische trek van frontlijnwerkers in het veiligheidsdomein die bepaald niet is voorbehouden aan gemeentelijke handhavers (Moors en Bervoets, 2013). Kagan (2009) spreekt wel van *legalism* en *judicial mode*. Bij eerstgenoemde is sprake van een mechanische toepassing van regels, omdat er nu eenmaal regels zijn. Bij de *judicial mode* let de ambtenaar op geldende regels én op de achterliggende (organisatie)doelstellingen. Deze streeft een goede afweging na. Ook in de observaties en in de interviews ontmoetten we overduidelijke ‘regeltoepassers’ en ‘dienstverleners’. Uiteraard gaat het om een analytisch onderscheid, in de praktijk van alle dag zijn er meer grijstinten en nuances. Het gaat er echter op deze plaats om dat die tweedeling – ook volgens de handhavers – relevant is om het gedrag op straat te kunnen duiden. Wat we 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 meeste handhavers geven aan het belangrijk te vinden om niet al te hoog van de toren te blazen en zich tijdens straatcontacten niet autoritair op te stellen. Zij zijn zich ervan bewust dat dit anders vervelende reacties oproept bij burgers. ‘We delen geen cadeautjes uit, ben je bewust van je gedrag’, verwoordde een van de geïnterviewden het algehele beeld. Toch moeten we autoritair volgens de handhavers niet verwarren met duidelijk en resoluut optreden. Als een situatie heel duidelijk is en het gedrag van de burger fout, dan zal de handhaver zich minder begripvol opstellen en veel minder openstaan voor tegenargumenten van burgers.

Op basis van de interviews bestaat het beeld dat het merendeel van de handhavers uit handhavers bestaat met een meer dienstverlenende stijl. Een dienstverlener vindt het belangrijk om een praatje te maken met burgers en waar het kan meegaand te zijn en alleen streng waar het nodig is. Ook het goed uitleggen van het optreden hoort bij de dienstverlener. ‘Je moet kunnen overtuigen en uitleggen’, aldus een van de handhavers. De dienstverleners kenmerken zich vooral door bedachtzaamheid. Pas als het niet anders kan, gaan zij over tot de inzet van wettelijke bevoegdheden als bekeuren en – echt als ultimum remedium – aanhouden. De meeste handhavers vinden een bekeuring geven zoals aangegeven helemaal niet prettig, ook de regeltoepassers niet. Meer abstract hanteren dienstverleners het uitgangspunt dat hun werk vooral gericht is op preventie en gedragsbeïnvloeding. Burgers wordt ook de kans gegeven om hun gedrag aan te passen en de situatie te herstellen:

Observatie: auto op het gras

‘Midden in centrum staat een auto op het gras, van bouwvakkers die in de bovenverdieping van het huis aan de overkant aan het klussen zijn. De toezichthouder belt twee keer aan voordat er een hoofd door het

raam verschijnt. De handhaver gaat het gesprek aan en legt uit dat zo parkeren niet is toegestaan, maar dat meneer wel een vergunning aan kan vragen bij de gemeente. De man vraagt wat extra informatie en de handhaver legt rustig uit waar meneer terecht kan voor de vergunning. Hij sluit af door te zeggen 'dus regel dat even' en we lopen door, er worden dus geen directe (verdere) consequenties verbonden aan het foutparkeren.'

In interviews geven de handhavers met een dienstverlenende oriëntatie aan dat zij beschikken over een 'gereedschapskist' waarin allerlei middelen zitten om het gedrag van burgers te beïnvloeden. Bekeuren en streng toespreken zijn maar twee middelen, naast bijvoorbeeld een 'goed gesprek', 'je kunnen inleven' en vaak ook werd 'humor' genoemd. 'Met humor en een optimistische basishouding haal je de kou uit de lucht en kun je – alleen moet je het natuurlijk niet overdrijven – vaak sneller wat van een burger gedaan krijgen', zegt een handhaver in een interview.

Volgens de dienstverleners kan waarschuwen ook heel goed worden gecombineerd met een praatje maken. We namen situaties waar waarbij een burger (bijvoorbeeld met een blik bier op straat) al lang wist dat hij fout zat maar dan opende de handhaver de interactie (het contact) bewust door heel rustig en volgens de handhavers 'laag' in te steken. Naar gelang de reactie van de burger kan dan altijd nog de stijl worden veranderd naar meer streng of zelfs verbaliserend. 'Mensen die fout zitten, weten dat vaak zelf ook al wel. De kunst is dan om bijvoorbeeld eerst kort even over het weer of voetbal te praten en daarna ogenschijnlijk en passant mee te delen dat ze geen alcohol op straat mogen nuttigen, de rotzooi moeten opruimen of het terras moeten verkleinen (bij horeca, EB) omdat het te ver op de stoep staat.' De handhavers gaan ervan uit dat het gedrag van de burger voor een groot deel ook afhankelijk is van het gedrag van de handhaver. Vandaar het 'laag' insteken. Hoe bekender de burger voor de handhaver, hoe losser de interactie. Dat was de reden waarom in Katwijk en Drachten de stijl vooral dienstverlenend is, maar als het moet wordt ook daar gewoon streng opgetreden. In Den Haag geven de handhavers zelf aan dat er een sterke neiging bestaat tot regeltoepassing die met name zou zijn ingegeven door een nadruk op het na te streven aantal bekeuringen. Maar uiteindelijk komen in alle gemeenten komen zowel dienstverleners als regeltoepassers voor. Echter tijdens de observaties bleken sommige handhavers die zich in interviews kenschetsten als 'dienstverleners' soms toch meer op 'regeltoepassers'. Dat komt omdat voor een dienstverlenende werkoriëntatie meer tact, inlevingsvermogen en soms ook een stuk meer ervaring in het werk nodig is. Dan blijkt in het interview de wens de vader van de gedachte en is het daadwerkelijk zijn van een 'dienstverlener' moeilijker dan gezegd.

Observatie

'M. maakt duidelijk dat het desondanks niet toegestaan is. Hij spreekt een aantal keer uit 'ik begrijp dat het vervelend is' en 'dat kan ik me voorstellen'. Die uitspraken werden echter altijd gevolgd door een maar en een negatieve boodschap van de handhaver voor de burger.'

De regeltoepassers zullen eerder dan de dienstverleners aangegeven dat het op een gegeven moment gewoon genoeg is. Zij hebben daarom de neiging om eerder te bekeuren en zij zullen zich wellicht in de ogen van de burger meer autoritair opstellen. Burgers lieten dat tijdens de observaties in de straatgesprekken met de onderzoekers af en toe duidelijk blijken. Zij klaagden dan vooral over het – naar hun mening - gebrek aan inlevingsvermogen bij de handhavers en konden hun woede nauwelijks verbergen. De etiketten 'autoritair' en 'star' kleven wat deze burgers betreft aan het imago van de handhaver. Toch zagen de observanten soms wat anders. Zij zagen dan handhavers die het belangrijk vonden om 'knopen door te hakken' en niet te lang 'in een bepaalde situatie te blijven

hangen'. Zoals aangegeven moet 'autoritair' niet worden verward met resoluut optreden en niet te lang wachten met knopen doorhakken op straat (bijvoorbeeld wel of niet aanspreken, wel of niet bekeuren).

Observatie

'De non-verbale houding van de handhavers was 'neutraal'. Ik kon geen echte autoritaire houding ontdekken en de gesprekken waren op een vriendelijke toon. Wel waren de boa's vaak discussie-ontwijkend door middel van stellig zijn in hun uitspraken. Als iets niet toegestaan was, was het niet toegestaan. De standvastigheid was ook in de houding te zien, rechtop-gericht, soms handen in de zij.'

Naar het idee van de regeltoepassers is het niet goed om bij al dan niet aanspreken of bekeuren te lang te wachten. In het overleg dat aan veel straatcontact vooraf gaat tussen handhavers ('hoe pakken we het aan?'), kan de regeltoepasser tamelijk dominant zijn en uiteindelijk vaak diens wil opleggen. Op straat oogt dat niet altijd goed. Volgens de ongeschreven regels op de werkvloer is het niet de bedoeling dat een 'straatoverleg' zichtbaar en hoorbaar plaatsvindt voor het publiek. En vaak gaat dat ook goed. Wij observeerden echter ook die enkele keer dat het misging en een meer dienstverlenende en regeltoepassende handhaver redelijk stevig met elkaar in discussie gingen over het bekeuren van fietsers. De fietsers waren daarvan getuige en speelden de twee keurig tegen elkaar uit en vertrokken zonder bon. Desgevraagd vonden de fietsers het vreemd (maar voor hen wel uiterst handig) dat de handhavers niet in staat waren om één lijn te trekken. Zij lieten duidelijk blijken deze handhavers niet serieus te nemen.

Regeltoepassers zijn eerder geneigd om een 'brutale opmerking' van burgers te 'bestrafen'. Zij tonen zich dan gevoelig voor een naar hun idee denigrerende houding of een bepaalde opmerking van de burger die in hun ogen net iets te bij de hand was. Desgevraagd geven zij aan dat soms voor hen ook gewoon de maat vol is: zij hoeven niet alles van de burger te pikken. Soms komt deze houding voort uit (recente) slechte ervaringen met burgers op straat.

Interview

'Er zijn gewoon mensen die kennelijk niet in staat zijn om ons als handhavers in onze waarde te laten. Dan bouw je op een gegeven moment als ik heel eerlijk ben ook weerstand op tegen een bepaald type burger: de betweter, de zuiger, de man of vrouw die het zogenaamd allemaal beter lijkt te weten. En als de volgende keer weer met zo iemand te maken krijgt zul je iets strakker zijn in het contact en minder openstaan voor kletspraat.'

In de volgende paragraaf blijkt dan ook dat sommige burgers in staat zijn om het de handhaver knap moeilijk te maken.

3.3.3 Burgers: meewerken of niet

De handhavers maken zelf een heel algemeen onderscheid tussen enerzijds de grote groep meewerkende burgers en anderzijds een kleine groep minder goed meewerkende burgers of niet-meewerkenden ('lastige klanten'). In interviews geven handhavers aan dat het in het algemeen wel goed gaat in de interacties. Mensen zijn rustig, reageren op vragen en aanwijzingen van handhavers en als ze worden bekeurd geven ze – vaak na enig mokken – aan dat de handhaver nu eenmaal zijn werk doet.

Observatie: gegokt maar verloren

‘Vandaag is er een grote fietscontrole waarbij het de bedoeling is dat personen die fietsen op plekken waar dat niet is toegestaan worden bekeurd. In het centrum is volgens de handhavers en de politie veel overlast van fietsers. Staande gehouden burgers krijgen direct een bekeuring, na enkele weken van waarschuwen en aankondiging van de actie in de lokale media. Wat opvalt is dat de meeste burgers – weliswaar mopperend en kritische wedervragen stellend- meewerken aan hun bekeuring. Slechts een enkeling fietst weg of weigert op een andere manier medewerking. De “wegfietsers” worden door een motoragent alsnog gestopt waarna handhavers kunnen bekeuren. Een vriendelijke oudere meneer geeft aan dat de handhavers het volste recht hebben hem te bekeuren: “tja geen discussie mogelijk, ik zat nu een maal fout. Ik weet dat je hier niet mag fietsen. Gegokt en verloren zal ik maar zeggen”. ‘

Interview: bedankt voor de boete

‘De handhaver vindt het contact met burgers prima: “Ik maak makkelijk contact, ik heb ook niet vaak gezeik of zo”. Op facebook zijn er weleens boze burgers, maar een op een op straat valt dat wel mee. Na een praatje zeggen de meeste burgers: “Ja, je hebt eigenlijk wel gelijk”. Hij wordt dan weleens bedankt – “Bedankt? Ik schrijf u net een boete van €97 voor” – maar dat zal dan voor de goede uitleg zijn, denkt hij.’

Toch leek het straatcontact tijdens de observaties minder soepel dan geschetst in de interviews. De meeste straatcontacten verlopen volgens de geïnterviewden weliswaar goed, maar in de observaties hebben we toch ook wel geregeld gedrag waargenomen bij burgers dat wijst op een wat argwanende, afwachtende houding, ook bij een simpele groet. Zij kijken liever eerst de kat uit de boom. Een enkeling maakt in het voorbijgaan een ‘lullige opmerking’ over ‘bonnenboeren’ die niets beters te doen hebben en soms wordt er door voorbijgangers wat lacherig gedaan. De handhavers geven aan dat die houding ook voortkomt uit het verschijnsel dat mensen zich vandaag de dag maar moeilijk op hun gedrag laten aanspreken. Sommige burgers hebben een ‘kort lontje’. Naar het inzicht van de handhavers is de groep minder of niet-meewerkende burgers hierdoor de afgelopen jaren gegroeid. Hoewel het ‘korte lontje’ ook in Smallerland en Katwijk een deel van de straatcontacten verklaart, geven de handhavers daar aan dat de kleinschaligheid maakt dat de kans groter is dat burgers en handhavers elkaar kennen. Zij zijn dan echt (privé) bekenden van elkaar of hebben al veel vaker met elkaar op straat te maken gehad. Anonimiteit is er minder dan in de grote stad, waardoor de contacten volgens de handhavers minder kans lopen om te escaleren. Maar ook in deze twee gemeenten verlopen de contacten stroever, naarmate de interacties neerkomen op (streng) toespreken en verbaliseren. Grotendeels betrof het verbaliseren in de vijf gemeenten foutparkeren en daarnaast zaken als het verkeerd aanbieden van afval, wildplassen en fietsen op een plaats waar dat niet was toegestaan. In één interview merkt een handhaver op dat zij bij toespreken en verbaliseren voor veel burgers plotseling slechts ‘domme stadswachten’ zijn. De meeste burgers reageren geïrriteerd en met onbegrip op een bekeuring, maar berusten uiteindelijk in de situatie.

Observatie: hoge nood

‘Tijdens onze rit in de auto ziet een van de handhavers bij een bouwplaats nabij het station een jongeman van een jaar of 16 die vermoedelijk aan het wildplassen is. De handhavers plaatsen het voertuig pal naast de jongen, stappen eruit en een van hen spreekt de jongen aan. Na het vragen van een ID gaat hij direct over tot verbaliseren omdat toch wel duidelijk is dat je hier op straat niet zomaar kunt plassen. De andere handhaver wijst nog op de toiletten in het station en in de nabijgelegen

hotels. De jongen werkt rustig mee en een vriend komt hem een beetje staan uitlachen. Als hij hoort dat hij 140 euro kwijt gaat zijn, schrikt hij toch enigszins. Maar neemt toch zijn verlies.'

Observatie: alweer schrijven

'Er loopt een gezin (man, vrouw en twee kinderen) langs, de vrouw ziet N. bij de geparkeerde auto staan terwijl ze een waarschuwing in het systeem aan het zetten is. De vrouw ziet natuurlijk niet dat dit slechts om een waarschuwing gaat en roept: "ja hoor! Mensen kunnen hun kinderen niet eens even afzetten of jullie staan alweer te schrijven!"'

Het moeilijk meewerkende publiek wordt door de handhavers zelf onderverdeeld in vier subcategorieën. Daarbij spelen de opleiding en de leeftijd van de burger een onderscheidende rol. Volgens handhavers denken buitenstaanders vaak dat vooral laagopgeleiden problemen veroorzaken voor een handhaver. Dat klopt niet met hun eigen beeld en ook niet met onze waarnemingen tijdens de observaties. We belichten hier slechts de subcategorieën die in de ogen van de handhavers geregeld problemen veroorzaken. De meewerkende burgers bestaan volgens de handhavers ook weer uit jongeren en ouderen en uit hoger- en lager opgeleiden.

Allereerst is er de lager opgeleide probleemjeugd die volgens de handhavers 'schijt aan alles' heeft. Het zijn pubers met problemen die kijken hoever ze kunnen gaan. Met name op deze categorie worden in sommige gemeenten (in ons onderzoek Almere) speciale Jeugdboa's gezet. Het vooroordeel van het grote publiek dat deze categorie steeds zou bestaan uit allochtone jeugd klopt volgens de handhavers niet. En ook wij zagen in de gemeenten andere jeugd die de grenzen opzochten en verzeild waren geraakt in een kat-en-muisspel met de handhavers, zoals zij dat ook met de politie waren.

Op de tweede plaats is er laagopgeleid, volwassen publiek dat het de handhavers moeilijk maakt. Dat gebeurt dan met name in probleembuurtten waar bewoners door de bank genomen niet veel op hebben met de overheid, dus ook niet met geüniformeerde ambtenaren. In de ogen van de handhavers zitten onder deze categorie daarom regelrechte 'uniformhaters'

Interview: uitgescholden

'Een handhaver ervaart dat de burgers hem als niet positief ervaren. Dit hangt vooral af in welke wijk de boa loopt. "In sommige wijken wordt je continu uitgescholden" zegt hij. Overigens woont hij zelf in een van die wijken. Vreemd vindt hij dat op het moment dat hij met zijn uniform loopt, hij meteen wordt uitgescholden.'

Op de derde plaats zijn er hoger opgeleide jongeren die het de handhavers moeilijk kunnen maken. In eerste instantie bedoelen de handhavers daarmee studenten die de handhavers op hun wetskennis testen en daardoor erg vervelend kunnen zijn. Deze categorie komt wellicht vaker voor in Utrecht en Den Haag en minder in de overige drie gemeenten vanwege de grote studentenpopulaties en instellingen voor hoger onderwijs in die steden. Een enkeling geeft aan dat bij deze categorie ook 'hipsterachtige alternatievelingen' horen die moeite hebben met gezag ('wordt je voor fascist uitgescholden').

Op de vierde plaats – ten slotte – zijn er hoger opgeleide volwassenen die problemen veroorzaken. In twee van de vijf casusgemeenten – in Utrecht en Den Haag - bevinden zich buurten en wijken waar opvallend veel 'advocaten, rechters en andere hoogopgeleiden' wonen en werken. Dit publiek laat zich helemaal niets door de handhavers op de mouw spelden en is vaak erg kritisch op de bejegening door en de beslissingen van handhavers op straat. Voor de gemeenten is dit

desgevraagd een aanleiding om ervoor te zorgen dat de wetskennis en de gespreksvoering van hun handhavers op orde is. Geregeld stelt dit publiek zich hooghartig op tegenover de handhavers. Zo vertelde een handhaver dat hij eens een foutgeparkeerde auto bij een school bekeurde waarop veel kinderen van hoger opgeleiden zitten 'diplomaten, hoogleraren je kent dat wel', aldus de geïnterviewde. Er kwam een moeder met een kind aangerend. De moeder merkte dat ze niet onder de bekeuring uitkwam en bitste haar kind toe: 'Kijk als jij niet je best doet op school wordt je net als die meneer'.

Het onderverdelen van het publiek naar de mate van medewerking doet volgens de handhavers niet altijd recht aan de complexe werkelijkheid. Het komt naar hun idee geregeld voor dat burgers die aanvankelijk goed mee lijken te werken het de handhavers uiteindelijk toch erg lastig kunnen maken. Volgens de handhavers is dat vaak het geval als een burger toch niet zijn zin krijgt. Burgers proberen soms bijvoorbeeld onder een bekeuring uit te komen door zich heel beleefd en extreem meegaand op te stellen, totdat blijkt dat die bekeuring er ook echt komt en de handhaver het niet bij een waarschuwing laat. Dan wordt er volgens de handhavers (dat zagen we ook in de observaties) geregeld gescholden en is de burger niet langer hulpvaardig. Andersom zagen we ook in de observaties en niet slechts bij het uiteindelijk toch niet bekeuren. Als een burger dwars reageert na op diens gedrag te zijn aangesproken kunnen zowel humor als het uitleggen van het optreden wonderen doen. 'Je hebt ook collega's die behoorlijk autoritair het contact openen, maar als jij goedgemutst start en rustig aangeeft wat er verkeerd ging zie je toch vaak dat burgers sneller begrip tonen en luisteren', zo geeft een Utrechtse handhaver aan. In de andere vier gemeenten wordt dat volmondig herkend.

3.4 Als het spannend wordt

Volgens de handhavers ligt bij hun werk altijd wel fysiek of verbaal geweld op de loer en dan met name bij aanspreken op gedrag, bekeuren of aanhouden.

Observatie: boze man

'De man wordt boos, hij begint te schreeuwen en maakt duidelijk dat hij het niet met de bekeuring eens is. Hij vraagt naar de naam van de boa, schreeuwt herhaaldelijk dat er in Amsterdam wel 'duidelijke borden' staan en geeft aan dat hij het er niet bij laat zitten. S. blijft rustig en legt uit dat zijn personeelsnummer onderaan de bekeuring staat en dat de man in bezwaar kan gaan. De man blijft schreeuwen en noemt de Boa's: 'zakkenvullers' "jullie doen het er om, hebben jullie niks beters te doen?"

Observatie: idioot

'Vervolgens liepen we de Amsterdamsestraatweg op, en daar was het vaak raak op de laad- en losstroken. Bij de eerste bekeuring daar werd de bestuurder in de auto erg boos, omdat hij daar alleen maar zat in zijn auto en "niks deed". "Ik zit hier net. Idioot. Dat mag ik toch zeggen? Ik vind jou een idioot".'

Eén van de handhavers geeft tijdens een interview aan: 'Je hebt contacten die je afsluit met een handdruk, maar ook geweld, zowel fysiek als verbaal'. Met name ook omdat van het ene op het andere moment meerdere omstanders zich met de situatie kunnen gaan bemoeien. Verder hebben we het al gehad over situaties waarin aanvankelijk meewerkende burgers van het ene op het andere

moment kunnen veranderen in gewelddadige personen. In dat kader noemen de handhavers ook de hoogte van de meeste boetes in gemeenten. Als burgers wordt medegedeeld hoeveel zij moeten betalen, werkt dat volgens de handhavers geregeld irritatie en agressie in de hand. Vandaar de opmerking van handhavers dat zij geen presentjes uitdelen.

De onderzoekers hebben zelf - op één uitzondering na - geen fysiek geweld waargenomen. Toch merkten zij dat het straatcontact tijdens de observaties zoals gezegd minder soepel verloopt dan door de handhavers geschetst wordt in de interviews. Handhavers geven aan dat fysiek geweld niet veel voorkomt, maar dat verbaal geweld daarentegen wel redelijk frequent aan de orde is.

De anonimiteit in de stad speelt desgevraagd volgens hen een voorname rol bij agressie en geweld. Personen trekken zich nu eenmaal minder van elkaar aan naarmate zij elkaar niet kennen en dat beïnvloedt ook de verhoudingen tussen handhavers en het publiek. Daarom ook geldt het verschil tussen de observaties en de interviews vooral voor de grote steden Almere, Den Haag en Utrecht en veel minder voor Katwijk en Smalingerland waar de opsporingsambtenaren en de burgers elkaar veel vaker kennen (al is het maar van gezicht). De onbekendheid met elkaar zit hem volgens zowel handhavers als volgens burgers die we op straat spraken ook in de onbekendheid bij sommige burgers met het fenomeen gemeentelijke handhaver (wat is dat en wat mag deze?). In het vorige hoofdstuk werd reeds aangegeven dat de onbekendheid met gemeentelijke handhavers blijkt uit het vragenlijstonderzoek (en dat daarbij geen noemenswaardige verschillen zijn tussen de vijf gemeenten).

Een andere oorzaak voor agressie en geweld is volgens de handhavers het 'korte lontje' dat er de afgelopen jaren bij het publiek in hun ogen niet langer op is geworden. In de literatuur wordt door onder andere Van den Brink (2006) en Van Stokkom (2010) wel gesproken van het gekrenkte ego als verklaring voor agressie en 'narcistisch' geweld. De nadruk in de opvoeding op assertiviteit is volgens deze auteurs op enkele punten doorgeschoten. Zo zijn veel burgers verleerd om anderen op een correcte wijze op hun gedrag aan te spreken of op hun eigen gedrag aangesproken te worden. En zij zijn vergeten dat voor goed burgerschap niet alleen rechten nodig zijn, maar dat mensen elkaar soms ook op plichten dienen te wijzen om het sociale verkeer – ook op straat – goed te laten verlopen. Er is dan kennelijk – zo geven deze auteurs aan – maar heel weinig nodig om deze burger volledig in woede te laten uitbarsten. Elke vingerwijzing kan worden gezien als een inbreuk in de levenssfeer. De handhavers merken zoals aangegeven bij een deel van het publiek weerstand tegen welk gezag dan ook. Deze burgers wensen door niets of niemand op hun gedrag te worden aangesproken. Daarbij gaat het om publiek dat ook voor de politie vaak moeilijk is in het contact. We gaven al aan dat de korte lontjes niet per se voorkomen bij laagopgeleiden of alleen bij jongeren, maar juist ook geregeld bij hoger opgeleide volwassenen die volgens de handhavers beter zouden moeten weten, daar zij vaak toch een voorbeeldfunctie zouden moeten hebben in de samenleving. De handhavers geven aan dat schelden en tegenwerking door jeugd nog kan worden gezien als opgroergedrag, als een kat-en-muisspel. Als bijvoorbeeld een rechter of hoogleraar dit soort gedrag vertoont jegens handhavers (en dat doen zij soms) gaat dat volgens hen veel verder. Ook ouders zouden beter moeten weten volgens de handhavers en geven vaak niet het goede voorbeeld:

Observatie: kind wegbrengen

'Wanneer we even stilstaan, stopt er een auto. De bestuurster stapt uit, de bijrijder blijft zitten. De bestuurster haalt een kind uit de auto en loopt met kind richting de schouwburg. Een van de twee handhavers spreekt haar aan en wijst haar op het feit dat ze hier niet mag staan en uitstappen. De

vrouw gaat in verdediging en legt uit dat ze haar dochter even wil wegbrengen. De handhaver legt uit dat ze haar auto in de tussentijd niet mag laten staan op deze plek. De vrouw reageert, geïrriteerd en zegt: "dit slaat nergens op, ik wil godverdomme alleen mijn kind wegbrengen". Ondanks haar reactie loopt ze toch terug naar haar auto, ze laat een bijrijdster haar dochter wegbrengen en rijdt zelf een rondje.'

De door de handhavers gehanteerde maatstaven verklaren mogelijk eveneens het verschil tussen de observaties en de interviews. Wat voor een observant opvalt, is voor de handhavers mogelijk vanzelfsprekend en minder zichtbaar of hoorbaar. Dat geldt dan vooral voor het zogeheten verbaal geweld: het schelden en vervelende opmerkingen plaatsen in het voorbijgaan en de opmerkingen die handhavers krijgen tijdens bekeuringen en soms ook bij het aanspreken van personen op hun gedrag. Voor de handhavers is verbaal geweld veel minder objectief vast te stellen dan fysiek geweld door middel van schoppen, duwen, trekken en slaan. Die laatste categorie hebben we slechts een maal waargenomen, bij een uit de hand gelopen bekeuringssituatie bij een fietscontrole.

Observatie: fietscontrole

'Tijdens de briefing wordt aangegeven dat vandaag een grote fietscontrole op het plein voor het stadhuis wordt uitgevoerd door de handhavers in samenwerking met de politie. Burgers die fietsen waar dat niet mag (onder andere op het Stadhuisplein) zullen zonder meer worden bekeurd. De bekeuring bedraagt inclusief administratiekosten 80 euro. De weken voorafgaand aan deze actie is in de lokale pers aangegeven dat er zal worden gehandhaafd. In die periode werd het publiek nog gewaarschuwd. Die fase is nu voorbij. Motoragenten en bikers²⁹ (gemengde koppels van politie en handhaving) helpen met het onderscheppen van burgers die niet stoppen op het verzoek van de handhavers en politiemensen. De meeste burgers die een bekeuring krijgen mopperen, zijn geïrriteerd, maar geven zich uiteindelijk gewonnen. 'Het is niet anders, ik ben inderdaad fout', geven veel mensen aan. Grote weerstand komt er echter van een koppel dames die na het horen van de hoogte van de boete zeer agressief wordt. Na een woordenwisseling ontstaat een handgemeen tussen een van de vrouwen en een handhaver, die uiteindelijk enkele rake klappen te verduren krijgt. Omstanders grijpen hun telefoon en beginnen te filmen. De vrouw wordt door enkele handhavers en politiemensen (per ledemaat een persoon en iemand om het hoofd te ondersteunen) afgevoerd naar het nabij liggende politiebureau. Binnen enkele minuten staat het plein vol met politievoertuigen, omdat zij 'geschreeuw' hoorden over de portofoon en zij dat opvatten als assistentie collega. Om de rust te laten terugkeren verzoekt een senior handhaver de politie om de politievoertuigen weer weg te sturen. De politie stemt toe en ook de handhavers trekken zich terug. Als de rust is teruggekeerd, wordt de actie hervat en worden nog enkele fietsers bekeurd.'

Bij bovenstaand beschreven incident bleek achteraf overigens volgens de daar ook aanwezige politie dat de handhavers daar uiterst correct zijn gebleven en goed hebben gehandeld. Opvallend is dat de handhavers net als politiemensen en beveiligers (zie Bervoets en Eijgenraam, 2014; Van der Torre, Gieling en Bruinsma, 2014) de lat tamelijk hoog leggen. Schelden hebben wij op straat geregeld gehoord tijdens de observaties, maar wordt door de handhavers nagenoeg niet als geweld gezien. Eén van de handhavers vat deze houding onder handhavers samen door aan te geven dat er geregeld emotie is op straat maar zelden agressie. Kennelijk worden emotionele reacties (wij hebben ze geregeld zelf ook waargenomen op straat) niet gezien als geweld; hoewel geweld altijd emotie is,

²⁹ Bikers zijn in dit geval: politiemensen en handhavers die zich per fiets (mountainbike) verplaatsen.

maar emotie uiteraard niet altijd onder de noemer geweld valt. Een handhaver zegt, relativerend bedoeld: 'Heel veel van het geweld is tegen het uniform, en daar moet je je niks van aantrekken.'

Interview: bon verkopen

'De oorzaak van geweld is meestal de bon, zegt R. Of het tot een confrontatie komt hangt ook af van de boa zelf, vertelt S. "Als je niet normaal kan praten en je alleen achter regels verschuilt wordt de burger boos. Hij wil weten waarom. Het is niet meer de jaren vijftig dat ze bang zijn voor overheidsmensen. Je moet een goed verhaal hebben". "Je moet de bon verkopen".'

Volgens de handhavers is een goede gespreksvoering belangrijk om geweld tegen te gaan, maar ook is er volgens en meer voorlichting nodig aan burgers over het werk van de gemeentelijke handhavers. Over geweldsmiddelen zijn de handhavers echter sterk verdeeld: ze willen ze sowieso alleen inzetten als ultimatum remedium. Maar gekoppeld aan het imago denken sommige handhavers dat geweldsmiddelen weleens zouden bijdragen aan het serieuzer en hoger inschatten van handhavers door bepaald publiek (zie vorige paragraaf). Zij benadrukken dat alleen al het zichtbaar dragen van deze middelen (handboeien en wapenstok, volgens een enkeling ook pepperspray) geweld kan tegengaan.

Interview: geweldsmiddelen

'De burger laat het volgens een van de geïnterviewde handhavers soms op een confrontatie aankomen omdat ze weten dat boa's geen geweldsmiddelen hebben. "Je merkt op straat heel erg dat burgers onze bevoegdheden niet kennen", vertelt deze. "Ze weten niet wat we zijn, wat we kunnen en wat we mogen. Ze denken dat we een Melkert-baan hebben. Tot je er eentje oppakt. Dan is het opeens hé wat doe je, mag jij dit?"'

3.5 Imago en straatcontact volgens handhavers

In de interviews met handhavers moeten de woorden worden gewogen: zij zijn uiterst gevoelig voor het beeld dat de buitenwereld – onderzoekers niet uitgezonderd - van hen heeft. Zij hechten daarom ook veel belang aan hun imago bij het publiek. Een handhaver zegt in een interview:

Interview: algemeen imago

'Het beeld is dat van een laagopgeleide stadswacht die onbeholpen is, dan weer te autoritair, dan weer te slap en nauwelijks kennis van zaken heeft. Ook wel neppolitie of afgekeurde politie. Dat is het beeld.'

Andere handhavers beamen dat beeld en gebruiken soortgelijke bewoordingen als wordt gevraagd naar het imago. De handhavers storen zich zeer aan alles wat dit imago in stand houdt, zoals berichten van 'reaguurders' en filmpjes op social media over straatcontact tussen handhavers en burgers dat uit de hand loopt. Zoals vertrouwen volgens het gezegde te voet komt en te paard vertrekt, zo is het volgens de opsporingsambtenaren ook met hun imago. Met één enkel incident, een mediabericht, of een filmpje op internet worden zij naar hun idee weer teruggeworpen in de tijd. En het venijn zit hem in de ogen van de handhavers in het gegeven dat die zaken vaak niet eens betrekking hebben op de eigen gemeente of de eigen organisatie. Een misser van collega's elders in het land kan overal tot imagoschade leiden. Deels wordt het imago volgens hen immers bepaald door de onprofessionele reactie van de collega's in die berichten en videofragmenten. Opleiding en een strenge selectie van aspirant-handhavers moeten dan helpen. Maar de imagoschade kan

evengoed worden opgelopen als handhavers worden verward met onbevoegde toezichthouders (die nog lijken op de stadswacht van voorheen) en particuliere beveiligers. Het gedrag van deze functionarissen heeft evengoed gevolgen voor het beeld dat het publiek heeft van de gemeentelijke handhavers.

De handhavers ergeren zich zeer aan het gebruik van de aanduiding 'stadswacht' voor hun beroep. Zij geven direct aan dat de berichtgeving over handhavers het imago bij het publiek over handhavers als 'stadswachten' en 'Melketiers'³⁰ in stand houdt. Slechts weinig burgers hebben volgens hen een realistisch beeld van het dagelijks werk van handhavers dat (zoals we weten op basis van ons veldwerk en eerder onderzoek van o.a. Van Steden (2012), Van Stokkom (2013) en Bervoets (2013) uit meer bestaat dan 'hondenpoep' en 'fout geplaatst vuil'. En hoewel bij sommige handhavers foutparkeren een flink onderdeel is van het werk, zo blijkt uit de observaties, geven zij aan dat ze beslist meer doen dan bonnen schrijven. Maar, zo geven zij aan, dat onderdeel van het werk valt nu eenmaal het meest op, omdat handhavers daarmee rechtstreeks aan de portemonnee van het publiek komen.

De burgers nemen zij dat echter minder kwalijk dan 'gemeentebestuurders, journalisten en allerlei veiligheidsexperts' die toch beter zouden moeten weten. Zij hadden gehoopt dat deze personen zich meer zouden verdiepen in de positie en het werk van de handhaver.

Interview

'Het geïnterviewde koppel handhavers reageert geagiteerd als wordt gevraagd naar de mediaberichtgeving over handhavers. Waar in hun ogen veel collega's wat lacherig en gelaten reageren op "domme berichten" merken zij dat veel van hun collega's zich storen aan de term stadswacht. Vandaag stond een bericht in de krant over het al dan niet bewapenen van buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) waarbij journalisten geregeld de term stadswacht gebruiken. Het koppel vindt dat een grove diskwalificatie van hun werk die het imago schaadt.'

Zij zijn zich er echter van bewust dat de straatcontacten met burgers mede bepalend zijn voor hun imago. In dit hoofdstuk werd aangegeven dat de handhavers veel waarde hechten aan een goede gespreksvoering op straat als onderdeel van correct optreden en kennis van zaken. Dat bleek uit de wens van de handhavers om zich toch vooral op te stellen als een dienstverlener en veel minder (alleen als het moet) als een regeltoepasser. We zagen echter ook in de observaties dat dit eenvoudiger gezegd dan gedaan is. Het publiek werkt niet altijd mee, wat een werkoriëntatie van het strikt regels toepassen in de hand werkt ('Dan vinden de burgers je autoritair', zo stelt een van de handhavers). De handhavers menen dat een deel van hun imago bij het publiek daaruit voortkomt.

Maar de strikte regeltoepassing is in de ogen van de handhavers niet steeds terug te voeren op de niet-meewerkende burger. Zij geven aan dat ze deels ook voortkomt uit onzekerheid en vaak ook een gebrek aan ervaring van sommige collega's. Naar hun idee is het strikt toepassen van wetten en regels veel makkelijker dan de dienstverlenende stijl, waarvoor toch meer inlevingsvermogen en tact nodig is. Na wat doorvragen geven de handhavers echter aan dat een goede toepassing van regels ook al een ambacht op zich is. Zo zagen we reeds bij een deel van het publiek dat zich niet

³⁰ Genoemd naar de onder oud-minister Ad Melkert ingevoerde gesubsidieerde banen eind jaren negentig om langdurig werklozen terug op de arbeidsmarkt te krijgen. Later ook wel de ID-banen genoemd (Instroom en Doorstroom). Een deel van deze 'Melketiers' werd door gemeenten ingezet om als stadswacht het straattoezicht te verhogen. In tegenstelling tot een handhaver is een stadswacht geen opsporingsambtenaar. Verder worden handhavers onderworpen aan een permanente her- en bijscholing en zijn er inmiddels Mbo-opleidingen gericht op het opleiden van jonge mensen voor de politie en de gemeentelijke handhaving (denk aan de zogeheten HTV, wat staat voor Handhaver Toezicht en Veiligheid). De opleiding voor stadswachten was veel minder zwaar.

zomaar laat aanspreken of bekeuren door handhavers. De eis om kennis van zaken te hebben bij het straatoptreden strekt daarom verder dan alleen een goede gespreksvoering. Ook de wetskennis moet volgens handhavers op orde zijn om op straat een goede indruk achter te laten

Waar de handhavers – kortom – zelf menen het straatcontact positief te kunnen beïnvloeden zullen zij dat beslist niet laten, zo stellen zij in de interviews. En ook in de observaties zagen we dat de handhavers probeerden goed voor de dag te komen. Bij verzorgd straatoptreden hoort volgens niet alleen correct optreden en kennis van zaken. Ook een verzorgd uiterlijk hoort daarbij. ‘Ze zien er niet uit’, wordt naar het idee van de handhavers net iets teveel opgemerkt door burgers. Het is om die reden dat de handhavers veel waarde hechten aan het nieuwe landelijke uniform dat in hun ogen meer uitstraling heeft dan de kleding die ze daarvoor gewend waren te dragen. Ook draagt het uniform volgens hen hopelijk bij aan de herkenbaarheid. Wat betreft dat laatste punt vinden de handhavers dat gemeenten (of anders het rijk) best tijd zou mogen steken in een campagne om aan te geven dat handhavers opsporingsambtenaren zijn en daarmee ook specifieke bevoegdheden hebben. En dat daarin ook best mag worden aangegeven dat de opleiding zwaarder is dan de meeste burgers denken en dat er tegenwoordig steeds meer jongeren zijn (op de HTV opleidingen) die graag gemeentelijke handhaver willen worden. Langzaam maar zeker wordt het vak ook onder de jeugd populairder, weliswaar vaak nog als alternatief voor de politie, zo geven enkele stagiairs van de HTV-opleiding aan die wij spraken (met name in Smallerland).³¹ De voorstanders van bewapening geven aan dat ook het zichtbaar dragen van wapens kan worden benut ter verbetering van het imago. Zij hoeven niet daadwerkelijk te worden gebruikt. Een paar handboeien en een wapenstok kunnen echter wel bijdragen aan een betere uitstraling (zie ook de vorige paragraaf). Maar ook de voorstanders van de handboeien en de wapenstokken geven aan dat correct optreden (‘je mond’) uiteindelijk het allerbelangrijkst is voor het verbeteren van het imago.

Opvallend is dat handhavers ook aangeven dat zij zich als het enigszins kan het liefst te voet, per fiets of per scooter verplaatsen. Dat vergemakkelijkt het contact met burgers en moet voorkomen dat zij ‘ingeblikt’ raken. Vanuit de auto een burger aan- of toespreken draagt in hun ogen niet bij aan een goed imago. Tijdens observaties hebben we echter zelden waargenomen dat handhavers – als ze al in een auto reden – zomaar burger vanuit de auto aanspraken. Geregeld werd het voertuig gestopt, werd er eerst overlegd en stapten de handhavers daarna allebei uit om het contact aan te gaan.

Hoewel de handhavers klagen over het korte lontje bij burgers hebben zij toch het idee dat het publiek langzaam maar zeker aan hen begint te wennen. Burgers zouden meer dan enkele jaren terug de aanwezigheid van handhavers in het straatbeeld gewoner zijn gaan vinden. We hebben daar in het veldwerk slechts anekdotisch bewijs voor. Zo bleek uit enkele straatgesprekken en telefoongesprekken met burgers (naar aanleiding van de enquête, zie hoofdstuk 1) dat sommige burgers juist heel goed weten wat een handhaver is. Een oudere meneer geeft aan ‘dat zijn de lui die je voor de overlast en de rommel belt, als het gaat om boeven en criminaliteit bel ik die andere, de politie. En of ik ze belangrijk vind? Moet je eens kijken wat er gebeurt als ze het werk eens een poosje zouden stilleggen. Ik ben blij dat ze er zijn.’ Eén van de handhavers koppelt het in zijn ogen verbeterde imago aan het toegenomen (opleidings)niveau van de handhavers. Er van uitgaande dat

³¹ Ook Utrecht kent stagiaires en daarnaast meeloopdagen voor jonge scholieren, dit kan worden gezien als een indicatie dat het beroep van handhaver ook onder de jeugd populairder wordt. In de andere gemeenten lopen wekelijks geregeld ook stagiairs mee.

het niet anders kan of het publiek merkt toch wel wat van alle energie die de afgelopen jaren is gestoken in beter straatcontact en een betere uitstraling.

Interview: niveau gestegen

‘De burgers zijn er bewuster van dat het niveau van boa’s omhoog is gegaan, maar het idee van stadswacht leeft nog wel. Het beeld van boa’s klopt nog niet helemaal, maar het wordt wel beter.’

3.6 Conclusie

Over de straatcontacten tussen handhavers en burgers in de vijf gemeenten in relatie tot het imago kunnen we enkele conclusies trekken.

Wat allereerst opvalt is dat handhavers zich zorgen maken om hun imago bij het publiek. Burgers zouden geen goed beeld hebben van hun werk en het laag inschatten. Het aanhoudend gebruik van de termen ‘stadswacht’ en ‘kleine ergernissen’ (met nadruk op klein) in de publieke opinie zien zij daarvoor als bewijs. En ook de steeds nieuwe filmpjes op internet van klungelig optreden door handhavers, maar ook door beveiligers en toezichthouders met wie handhavers naar hun idee over een kam worden geschoren, geven de handhavers de indruk dat zij op weinig openbaar krediet kunnen rekenen. Zij zijn er echter van overtuigd dat het publiek aan hen moet wennen, dat het ook wel beter wordt en dat handhavers zelf het heft in eigen handen kunnen nemen door elke kans op straat aan te grijpen om het beeld positief te beïnvloeden. Zij zien de mogelijkheid om met correct straatoptreden bij te dragen aan een (beter) imago. Zij hechten veel waarde aan gespreksvoering, een dienstverlenende werkoriëntatie, weteskennis en een verzorgd uiterlijk om tegenover de burgers goed beslagen ten ijs te komen.

Op de tweede plaats valt op dat handhavers het op straat – met name in de grotere gemeenten waar handhavers en burgers onbekenden voor elkaar zijn - moeilijk vinden om de zo gewenste dienstverlenende werkoriëntatie daadwerkelijk toe te passen. Dat ligt aan de handhaver die ervaart dat voor dienstverlenend straatoptreden meer kennis, kunde en tact nodig is dan voor een werkoriëntatie die is gericht op strikte regeltoepassing. Dat ligt aan het werk dat – met name bij parkeercontrole en in geval van (informele) bonnenquota – weinig ruimte laat voor de discretionaire ruimte die de kern vormt van de dienstverlenende werkoriëntatie. Dat ligt ten slotte tevens aan het deel van het publiek dat het de handhavers erg moeilijk maakt en op straat soms zelfs behoorlijk tegenwerkt, verbaal en soms zelfs fysiek geweld gebruikt tegen handhavers. Handhavers reageren op de niet-meewerkende burgers bij eerste aanblik met het hanteren van de regeltoepassende oriëntatie. Maar dat is te kort door de bocht. Bij nadere bestudering blijkt dat zij het publiek onderverdelen in categorieën. Zij schatten mede op basis van eerdere ervaringen van henzelf en collega’s in bij welke categorie een burger hoort en passen hun gedrag (o.a. dienstverlenend, regeltoepassend) daarop aan.

Op de derde plaats valt op dat het straatcontact met burgers vaak zonder al te veel problemen verloopt. Toch is er een minderheid die het de handhavers erg moeilijk kan maken op straat. Die minderheid voldoet niet automatisch aan het stereotype beeld van de laagopgeleide jeugd (van bijvoorbeeld allochtone herkomst). Bij die minderheid valt namelijk op dat juist ook hoger opgeleide volwassenen met vaak verantwoordelijke functies in de samenleving de handhavers het vuur aan de schenen kunnen leggen en hun boekje te buiten gaan. Het maakt de handhavers onzeker en kwetsbaar, hoewel met name de gemeenten Utrecht en Den Haag (met veel hoger opgeleide inwoners) veel aandacht besteden aan dit punt door bijvoorbeeld extra te investeren in weteskennis

en gespreksvoering. Als er sprake is van moeilijk lopend straatcontact of zelfs van geweld tegen de handhavers, dan blijkt echter het 'korte lontje' een algemene verklaring door alle bevolkingscategorieën heen. Ongeacht hun achtergrond laten burgers zich vandaag de dag moeilijk aanspreken op hun gedrag. Er is weinig nodig om het contact te laten escaleren. Dat zegt mogelijk meer over de burger dan over de handhaver, omdat ook politiemensen, beveiligers en andere frontlijnwerkers in het veiligheidsdomein met korte lontjes en 'narcistisch geweld' worden geconfronteerd.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. We beginnen met een antwoord op de eerste twee vragen en we vergelijken daarbij uiteraard de uitkomsten van het vragenlijstonderzoek en het etnografisch onderzoek. We plaatsen de beantwoording in een beschouwend, breder perspectief en presenteren tot slot onze aanbevelingen die feitelijk het antwoord vormen op de derde onderzoeksvraag, waarin we zoeken naar adviezen, aandachtspunten en aanbevelingen.

4.2 Antwoord op onderzoeksvragen 1 en 2

1. *Wat is het beeld dat burgers hebben van gemeentelijke handhavers?*

Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat burgers in het algemeen weinig uitgesproken opvattingen hebben over gemeentelijke handhavers. Dit kan onder andere worden opgemaakt uit het feit dat op de stellingen met betrekking tot imago in de vragenlijst heel vaak 'neutraal' is geantwoord. Ook de geringe verschillen tussen de gemeenten zijn hiervan een indicatie. Dat burgers weinig uitgesproken opvattingen hebben valt op, omdat handhavers zelf in interviews menen dat burgers hen laag inschatten en zich daarom zorgen maken over hun imago bij het publiek. Zij baseren zich daarbij op de straatcontacten. Die verlopen normaliter ook volgens de observaties zonder al te veel problemen verlopen. Toch hebben handhavers daarbij soms te maken met vervelende confrontaties en opmerkingen die getuigen van een geringschattende houding. Die houding wordt ook aangetroffen bij publiek waarvan handhavers hoopten dat die beter zou weten, zoals (opvallend vaak) hoger opgeleide volwassenen die hen op een neerbuigende wijze proberen de les te lezen.

Burgers vinden het wel belangrijk dat de handhavers er zijn, hoewel zij deze functionarissen vaak niet onder die noemer kennen. De term is (nog) geen gemeengoed en roept (nog) geen duidelijke associaties op bij het publiek. Ze zijn in het vragenlijstonderzoek positief over de herkenbaarheid en de uitstraling, maar minder positief over de – naar hun idee geringe – zichtbaarheid van de handhavers. De geringe zichtbaarheid is een gedeelde zorg bij de handhavers en de gemeenten, die eraan werken om – als de situatie dat toelaat – handhavers te voet en per fiets het werk te laten doen en minder per auto. Dit vanuit de veronderstelling dat werken vanuit de auto de straatcontacten (en zichtbaarheid) vermindert. Nu moet wel gezegd dat onzichtbaarheid bij frontlijnwerkers welhaast een publieke standaardklacht is, die soms terecht is maar vaak ook niet op waarheid berust (Moors en Bervoets, 2013). Uit de literatuur (o.a. Bervoets, 2008; Terpstra, 2008) weten we dat bijvoorbeeld ook over wijkagenten – ongeacht of ze vaak of niet in hun wijk zijn – bijna altijd de klacht wordt geuit dat zij er te weinig zouden zijn voor hun werkgebied. Opvallend is dan wel weer dat de handhavers zich zorgen maken over hun herkenbaarheid en de uitstraling (o. a. via het landelijk uniform) en dat burgers – althans in de vragenlijst – aangeven daar positief over te zijn.

De handhavers worden door burgers gezien als dienstverleners en minder als functionarissen die autoriteit en gezag uitoefenen. Niet duidelijk is dan of burgers vinden dat dit zo is of dat het zo zou moeten zijn. Daarbij dreigt spraakverwarring over de term 'dienstverlenend'. Opvallend is immers dat handhavers zich ook het liefst als dienstverlenend profileren, maar dan wel als dienstverlenende *handhaver* die waar nodig gebruik kan maken van wettelijke bevoegdheden en dus

zeker ook gezag uitoefent. Uit het vragenlijstonderzoek kan evenwel de conclusie worden getrokken dat burgers de handhavers mogelijk nog steeds zien als onbevoegde toezichthouders – conform het stereotype ‘stadswacht’ dat handhavers vrezen.

De meeste burgers hebben geen ervaringen met handhavers en staan er wat neutraal tegenover. Burgers die wel ervaringen hebben, zijn uitgesprokener. Hun oordelen zijn direct of indirect gebaseerd op contacten met handhavers. Als we dan kijken naar de vragenlijst dan blijken gemiddeld genomen meer mensen positieve ervaringen te hebben dan negatieve. Het zijn misschien de negatieve ervaringen die door sommige handhavers eerder worden onthouden. Het kernprobleem is wellicht ook: in het algemeen tonen burgers zich wat mild over de handhavers, maar als zij zelf onderwerp worden van handhaving, wordt het ‘een ander verhaal’. Dan ontstaan soms de moeizame contacten die wij af en toe op straat waarnamen. Er is daarom wellicht een intrinsiek spanningsveld tussen het dienstverlenend imago en de handhavende taakstelling.

Het is verder goed denkbaar dat de ‘vaste klanten’ van de handhavers op straat en de ‘reaguurders op social media’ niet representatief zijn voor de bevolking. Dat verklaart mogelijk het verschil tussen de milde opvattingen en oordelen van de ‘zwijgende meerderheid’ in het vragenlijstonderzoek en de uitgesproken en daardoor vaker gehoorde opvattingen van een minderheid in de publieke opinie.

2. Welke factoren zijn van invloed op dat beeld? a. In hoeverre wordt dat beeld veroorzaakt door (recent) contact van burgers met gemeentelijke handhavers? b. In hoeverre spelen andere factoren een rol?

Demografische kenmerken als geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en etnische achtergrond blijken niet van invloed op de beelden die burgers van gemeentelijke handhavers hebben.³² De beelden van burgers worden vooral beïnvloed door positief of negatief geladen ervaringen met gemeentelijke handhaving. Dit hoeven niet noodzakelijkerwijs eigen, persoonlijke straatcontacten met handhavers te zijn; bijvoorbeeld het horen van negatieve verhalen uit de directe omgeving blijkt ook een sterk effect te hebben op het beeld dat burgers van gemeentelijke handhavers hebben. Daarvan kunnen we vaststellen dat handhavers terecht aanvoelen dat zij hun publieke imago waar mogelijk kunnen beïnvloeden door correct straatoptreden. Daarop hebben zij zelf vat. Daaruit komt ook hun wens voort om een dienstverlenende werkoriëntatie waar mogelijk te verkiezen boven een meer regeltoepassende oriëntatie. Ook omdat zij niet door willen gaan voor ‘star’ en ‘autoritair’. Dat valt hen echter moeilijk. Voor dienstverlenend straatoptreden is in de praktijk veel ervaring nodig, waaronder de kunst om handig om te kunnen gaan met de discretionaire ruimte. Denk daarbij aan het bijna ambachtelijk hanteren van meerdere strategieën om het gedrag van burgers te beïnvloeden, waarvan het inzetten van wettelijke bevoegdheden (o.a. bekeuren) slechts één van de opties is. Bij bijvoorbeeld parkeercontrole en bij (informele) bonnenquota kan nauwelijks worden geput uit deze discretionaire ruimte.

Het daadwerkelijk toepassen van de dienstverlenende stijl lukt ook niet altijd en overal, omdat een deel van het publiek dat het de handhavers erg moeilijk maakt en op straat soms zelfs behoorlijk tegenwerkt, verbaal en soms zelfs fysiek geweld gebruikt tegen handhavers. Deels heeft dat te maken met de reeds aangehaalde intrinsieke spanning tussen dienstverlening en handhaving

³² Gezien de opzet en afbakening hebben wij (mogelijk) niet alle factoren gemeten of waargenomen die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn, maar alleen enkele voor de hand liggende (demografische achtergronden en ervaringen met handhavers). Zo zouden wellicht ook algemene opvattingen over ordehandhaving en toezicht in de samenleving van invloed zouden zijn, maar dat vergt een ander onderzoek.

(en de verschillende rollen die de handhaver vervult). Ongeacht hun achtergrond en dit spanningsveld laten burgers zich vandaag de dag overigens maar moeilijk aanspreken op hun gedrag. Handhavers verdelen het publiek onder in categorieën op basis van de te verwachten medewerking, maar ook de leeftijd en het (door handhavers veronderstelde) opleidingsniveau van burgers. Zij schatten mede op basis van eerdere ervaringen van henzelf en collega's in bij welke categorie een burger hoort en passen hun gedrag (o.a. dienstverlenend, regeltoepassend) daarop aan. Dat is een standaardkenmerk van frontlijnwerkers, niet slechts van handhavers, die via 'people processing' ('in hokjes stoppen') vat proberen te krijgen op het burgercontact en dat contact proberen te beheersen (Lipsky, 2010). Zoals aangegeven hebben ze daarbij belang, omdat de aard van het straatcontact medebepalend is voor het imago.

Voor een deel hebben handhavers echter geen direct vat op hun imago bij burgers. Eén enkel mediabericht of een filmpje op internet over ' knullig optreden' kan het beeld over handhavers schaden, ongeacht of de berichten daadwerkelijk betrekking hebben op handhavers of bijvoorbeeld andere functionarissen (toezichthouders of beveiligers). Ook hebben zij geen vat op redacties van kranten en tv-programma's, veiligheidsexperts of sommige politici (waaronder raadsleden) die hardnekkig termen als 'stadswacht' en 'kleine ergernissen' gebruiken en daarmee geen juist beeld geven van wie handhavers zijn en wat ze doen.

4.3 Bevindingen in perspectief

De politie heeft de afgelopen jaren andere accenten gelegd, waardoor – per saldo – het straattoezicht in Nederland is veranderd (Bervoets, 2015). Voor gemeenten en hun burgers heeft dat toezicht echter niet aan waarde ingeboet. Er zijn om die reden al weer sinds enige tijd andere functionarissen dan politiemensen die op straat toezien op de leefbaarheid, waaronder het tegengaan en bestrijden van overlast en allerlei (andere) veelvoorkomende ergernissen van burgers. Het betreft daarbij zaken als rommel op straat, graffiti, loslopende honden foutparkeren die vaak voor burgers duidelijk zichtbaar zijn, waaraan zij zich storen en die soms – waaronder jeugdoverlast – direct van invloed zijn op de veiligheidsperceptie en het welbevinden van burgers. Er is gemeenten daarom alles aan gelegen om deze inbreuken op de leefomgeving – Inness (2004) noemt ze *incivilities* – aan te pakken met gemeentelijke handhaving en daarbij deels ook aan criminaliteitspreventie te doen. Zie daar het bestaansrecht van de gemeentelijke handhaving.

De opkomst van de gemeentelijke handhaver (door veel burgers nog gezien als stadswacht, maar onder diverse termen bekend, denk aan 'Boa' of 'gemeentelijk opsporingsambtenaar') is niet slechts terug te voeren op de veranderde accenten bij de politie. Ze is ook het resultaat van de toegenomen ambitie van gemeenten om ook op uitvoerend niveau – in het frontlijnwerk – invulling te geven aan veiligheid en leefbaarheid. De ontwikkeling is niet voorbehouden aan Nederland. Britse criminologen als Crawford (2008) en Inness (2006) en meenden enkele jaren geleden nog dat de 'nieuwe toezichthouders' in het Verenigd Koninkrijk voorzagen in zogeheten reassurance policing (zie ook Terpstra 2010). Dat is een manier van formele sociale controle waarbij de aanwezigheid van (extra) toezichthouders in het publieke domein voornamer is dan wat deze functionarissen feitelijk doen aan onveiligheid. Het gaat daarbij om de strategie van geruststelling, door het opvoeren van straattoezicht. Deze gedachte was ooit het bestaansrecht van de stadswachten, maar de moderne geprofessionaliseerde gemeentelijke handhaver toont met zijn toegenomen (wets)kennis, vaardigheden en wettelijke bevoegdheden aan dat hun werk ver voorbij de symboliek van de geruststelling reikt. Zij richten zich op veelvoorkomende ergernissen door het gedrag van de

ergernissenveroorzakers (overtreders) te beïnvloeden. Idealiter door meer dan alleen het uitschrijven van een bon.

Uit dit onderzoek blijkt echter dat de burger (het publiek) erg moet wennen aan de gemeentelijke handhaver. Hoewel burgers aangeven dat ze de aanwezigheid en zichtbaarheid van de handhaver belangrijk vinden, is het voor de meesten van hen bij lange na niet duidelijk wie deze functionaris is, en wat deze doet aan de veelvoorkomende ergernissen van diezelfde burger. Dat kan de burger echter onmogelijk kwalijk worden genomen. Het lijkt er bovendien op dat de opkomst van de gemeentelijke handhavers zich buiten het blikveld van de gemiddelde burger heeft voorgedaan en vooral binnen politiek-bestuurlijk-ambtelijke kringen zichtbaar was. Daar ligt een (voorlichtings)taak voor de overheid. De burger kan alle ontwikkelingen onmogelijk bijhouden. Nog ver na het opheffen van de gemeentepolitie en rijkspolitie werden deze termen bijvoorbeeld nog door burgers gebruikt en zo zal ook de term 'stadswacht' nog lang blijven hangen in het collectieve woordgebruik. Stapje-voor-stapje, beetje-voor-beetje echter zal de houdbaarheidsdatum van deze woorden en het verouderd imago duidelijk zijn. Verantwoordelijk daarvoor is de nieuwe, jonge instroom die momenteel aan de HTV-opleidingen (een MBO-opleiding voor geüniformeerde beroepen) worden klaargestoomd voor gemeentelijke handhaver. Zij hebben eenmaal op straat aan het werk rechtsreeks invloed op het imago door hun contacten met het publiek. Daarbij staan zij voor de moeilijke uitdaging om met sociale vaardigheden om te gaan met het intrinsieke spanningsveld tussen dienstverlening en handhaving. Zij zullen ook de soms nog grote kwaliteitsverschillen op de werkvloer naar verwachting doen afnemen. Verantwoordelijk voor een nieuw elan en vernieuwd imago zijn ook ambtenaren, journalisten, politici, bestuurders en veiligheidsexperts die nu nog te pas en te pas woorden gebruiken die anno 2016 geen recht doen aan de gemeentelijke handhaver en diens imago onder burgers geen goed. En dat imago is wel belangrijk, want de handhaver is 'here to stay' en zal de komende jaren alleen maar belangrijker worden.

4.4 Aanbevelingen

Uit de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen en de beschouwing volgen enkele aanbevelingen. Daarmee wordt meteen ook de derde onderzoeksvraag beantwoord.

1. De meeste burgers hebben geen ervaringen met handhavers en staan er wat onverschillig tegenover. Burgers die wel ervaringen hebben, zijn uitgesprokener. Een eerst opkomende gedachte is dan om een algehele voorlichtingscampagne te richten op burgers. Met als uitgangspunten: wat *is* de gemeentelijke handhaver, wat *doet* deze en wat *mag* deze? Een aantal gemeenten (niet alleen de deelnemende gemeenten in dit onderzoek) heeft daarmee al ervaring opgedaan en het zou goed zijn om van elkaar te leren wat de meest effectieve inhoud en vorm is van een dergelijke campagne. Denk aan posters aan reclamezuilen, gerichte 'huis-aan-huis- gesprekken' op hotspots over overlast³³ (en direct de handhavers en burgers met elkaar in contact) mediacontacten en wellicht eens een evenwichtig tv-programma over het dagelijks werk van handhavers dat breder kijkt dan bekeuringssituaties

³³ Als onderzoekers hebben we goede ervaring met 'van deur-tot-deur' methodieken bij overlast (Bervoets, 2015b). Die komt er kort op neer dat professionals aan de hand van open vragen in een topiclist aanbellen en het gesprek met bewoners op overlasthotspots aangaan. Bij een vragenlijstonderzoek blijft echt contact vaak achterwege en kan ook niet in een 'goed gesprek' worden doorgevraagd. Onderzoekers kunnen handhavers helpen bij deze opzet. De problemen (ook die achter de cijfers) komen in beeld en ambtenaren (ook handhavers) kunnen het veldwerk zelf ter hand nemen, met of zonder de hulp van geoefende veldwerkers

en momenten waarop burgercontact uit de hand dreigt te lopen.³⁴ Erg mooi is bijvoorbeeld de ervaring van Katwijkse handhavers die ooit hondenbezitters die hun dier netjes aan de lijn hadden een hondenspeeltje overhandigden en daarbij direct een praatje maakten met deze mensen. Met andere woorden: naast de geijkte standaardweg kunnen met een algehele publiekcampagne ook meer creatieve wegen worden bewandeld. Wellicht zou ook een meer gerichte campagne kunnen worden gehouden onder hoger opgeleiden. Hou een verhaal bij organisaties en verenigingen van specifiek deze categorie en laat rechtenstudenten stage lopen bij een gemeentelijke handhavingsorganisatie.

2. Beter en waarschijnlijk effectiever voor het imago is het om de voorlichtingscampagne specifiek te richten op opiniemakers (journalisten, veiligheidsexperts) en een apart traject voor gemeenteraadsleden. Dat zijn de personen die uiteindelijk mede het imago van handhavers bij de burger beïnvloeden. De burger kan niet kwalijk worden genomen als deze niet goed weet wat een handhaver is en doet. Van media, maar bovenal raadsleden en veiligheidsexperts (adviseurs, leden van adviesorganen van bijvoorbeeld de regering) mag worden verwacht dat zij zich verdiepen in de handhavers en er actief over worden geïnformeerd. Neem ze mee op pad, hou speciale workshops voor raadsleden, organiseer bijeenkomsten waarbij deze mensen worden ‘bijgepraat’ over actuele ontwikkelingen rond de gemeentelijke handhaving. Laat (kan ook in de bredere publiekscampagne) niet alleen zien wat een handhaver is en wat deze doet, maar vertel ook wie de handhaver is. Mensen zijn uiteindelijk ook nieuwsgierig naar de man en vrouw achter de handhaver in het uniform.
3. Niet alleen in de opleidingen maar ook op de werkvloeren de kansen voor verdere professionalisering oppakken en verder (want het gebeurt reeds) uitwerken en verdiepen. Met fatsoenlijk en correct optreden – met aandacht voor de discretionaire bevoegdheden – kan de handhaver immers werken aan het imago. Daarbij dienen handhavers zoals reeds gebeurt nadruk te leggen op gastheerschap, maar ook regeltoepassing (streng als het moet) moet worden gezien als een ambacht dat een handhaver volledig zal dienen beheersen. Waar handhavers zelf wat aan hun imago kunnen doen, moeten ze zeker geen kansen onbenut laten. Daarbij hoort ook het zoveel mogelijk (als het werk dat toelaat) werken te voet, per fiets of anders om te voorkomen dat de handhaverij ‘ingeblikt’ raakt en te veel per auto het werk doet.
4. Ten slotte is nadere analyse nodig van het verbale en fysieke geweld tegen de gemeentelijke handhavers. Daarmee kan worden geleerd wat er nodig is (gericht op zowel de professionals als het publiek) om geweld via gevaarsbeheersing tegen te gaan en er goed mee om te gaan als het dan toch aan de orde is. Ook dit als onderdeel van correct, professioneel straatoptreden dat rechtstreeks van invloed is op het imago van handhavers.

³⁴ Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid te Utrecht heeft campagnemateriaal beschikbaar en kennis over het opzetten van dergelijke publieksacties (www.hetccv.nl).

Geraadpleegde bronnen

Ait Moha, A., P. Verheggen en J. Visscher (2013). *Burgers over politie en buitengewoon opsporingsambtenaren*. Amsterdam: Motivaction.

Babbie, E. (1995). *The Practice of Social Research*. Wadsworth: Belmont, CA.

Bervoets (2008). *Bij de tijd: wijkagenten in Hollands Midden : beschrijving en analyse van dagelijkse praktijken*. Den Haag: Boom.

Bervoets, E. (2013). *Gemeentelijk blauw: het dagelijks werk van gemeentelijke handavers in beeld*. Politiekunde nr. 61. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Bervoets, E. (2015). De straat op: frontlijnwerkers bij jeugdoverlast: het vermeende gat tussen politie- en jongerenwerk bij overlastbestrijding. *Cahiers Politiestudies*, 1, nr. 34, p. 69-81.

Bervoets, E. (2015b). *De 's Gravendijkwal onder de loep: buurtgesprekken, registraties, interviews en observaties rond leefbaarheid en veiligheid in een Rotterdamse straat*. Amersfoort: Bureau Bervoets.

Bervoets E. en S. Eijgenraam (2014). *Privaat blauw: portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Brink G. van den (2006). *Geweld als uitdaging: de betekenis van agressief gedrag bij jongeren*. Utrecht: NIZW.

Crawford, A. (2008). Plural policing in the UK: policing beyond the police. In T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan (2nd ed.), p. 147-181.

Eikenaar, T. en B. van Stokkom, (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? : gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Politiewetenschap nr. 77. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Innes, M. (2004). Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action, *British Journal of Sociology*, 55, 3: 335-55

Inness, M. (2006). 'Reassurance and the new community policing'. *Policing & Society* 16-2: 95-98.

Kagan, R. (2009). *Adversarial legalism: the American way of law*. Massachusetts: Harvard University Press.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th Anniversary Expanded Edition. New York: Russell Sage.

Moors, H. en E. Bervoets (red.). (2013). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg: gevalstudies, patronen, analyse*. De Haag: Boom Lemma.

Steden, R. van en E. Bron (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam : een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: Boom Lemma.

Stokkom, B. van (2010). *Wat een hufter!: ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing*. Amsterdam: Boom.

Stokkom, B. van en P. Foekens (2015). *Stadshandhavers: bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Den Haag: WODC.

Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Politiewetenschap nr. 46. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex: ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Lemma.

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., Stokkom, B. Van & Spreeuwers, R. (2013). *Who Patrols the Streets? An International Comparative Study to Plural Policing*, The Hague: Eleven.

Torre, van der E.J.; M. Gieling en M. Bruinsma (2014). *Bedreigen en intimideren van OM- en politiemedewerkers : een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2016). *Handhaving sterk in de openbare ruimte: omdat de burger dat van ons verwacht*. Den Haag: VNG.

Bijlagen

A. Vragenlijst

De vragenlijst bestaat uit 3 onderdelen met telkens enkele korte vragen. Het invullen kost circa 5 minuten.

De vragen gaan over het beeld dat u heeft van gemeentelijke handhavers en wat u belangrijk vindt. Gemeentelijke handhavers zijn in dienst van de gemeente en bestrijden overlast in de openbare ruimte, zoals overlast van verkeer en geparkeerde auto's, overlast van groepen jongeren, van gedumpt afval, et cetera. Zij houden niet alleen toezicht, maar kunnen overtreders ook bekeuren.

Startvragen

1. In welke gemeente woont u?
 - Almere
 - Katwijk
 - Smallerland
 - Utrecht
2. Wat is de code in de brief die u heeft ontvangen?
 - Code

Blok 1 Beeld van gemeentelijke handhavers

3. Gemeentelijke handhavers worden ingezet voor het aanpakken van uiteenlopende problemen in de openbare ruimte. Hieronder wordt een aantal voorbeelden genoemd. Met welke van deze problemen associeert u het werk van gemeentelijke handhavers vooral? (U kunt meer antwoorden aankruisen).
 - Verkeers- en parkeerproblemen
 - Troep/vernielingen op straat
 - Overlastgevende personen
 - Overlast van bedrijven
 - Overtredingen in het openbaar vervoer
 - Misbruik/vervuiling van natuurgebieden
 - Illegale bewoning
 - Andere problemen (geef nadere toelichting)
4. We leggen u een aantal stellingen voor over het functioneren van gemeentelijke handhavers in uw woonplaats. We zijn benieuwd naar uw mening hierover. Kruist u telkens het antwoord aan dat het beste uw opvatting weergeeft.

Antwoordcategorieën: zeer mee oneens – oneens – neutraal – eens – zeer mee eens

- Ze zijn belangrijk voor de veiligheid op straat
- Ze zijn goed te herkennen op straat

- Ze maken misbruik van hun macht
- Ze zijn vriendelijk en servicegericht
- Ze hebben te weinig verstand van zaken
- In mijn woonplaats zie je ze heel vaak op straat lopen
- Ze stralen gezag en autoriteit uit
- Het is een prettig idee dat ze er zijn
- Ze doen niet veel, een beetje rondlopen

5. Hier volgt nog een tweede reeks van stellingen over het functioneren van gemeentelijke handhavers in uw woonplaats.

Antwoordcategorieën: zeer mee oneens – oneens – neutraal – eens – zeer mee eens

- Ze staan voor je klaar als je ze nodig hebt
- Ze hebben te weinig bevoegdheden
- Ze zien er doorgaans verzorgd en representatief uit
- Hun nut voor de gemeenschap is heel beperkt
- Ze doen te moeilijk over kleine overtredingen
- Ze zijn onpartijdig en betrouwbaar
- Het is goed als ze ook wapens mogen dragen
- Ze zijn er niet als ze nodig zijn
- Er zijn te weinig gemeentelijke handhavers in mijn woonplaats

6. We noemen hieronder een aantal professionele eigenschappen. Geef aan wat voor u de belangrijkste eigenschap is waarover een gemeentelijke handhaver zou moeten beschikken

[Categorieën zijn per respondent in willekeurige volgorde getoond]

- Zichtbaar/aanwezig
- Behulpzaam
- Fatsoenlijk
- Treedt respectvol op
- Betrokken/staat dicht bij de burger
- Betrouwbaar
- Onpartijdig/objectief
- Bereikbaar
- Daadkrachtig
- Heeft kennis van zaken
- Professioneel
- Flexibel
- Moedig
- Kan situaties goed aanvoelen
- Gezaghebbend

7. Wat is voor u een tweede belangrijke eigenschap waarover een gemeentelijke handhaver zou moeten beschikken?

- Categorieën idem vraag 6

Blok 2 Ervaringen met gemeentelijke handhavers

De volgende vragen gaan over uw ervaringen met gemeentelijke handhavers

8. Heeft u het afgelopen jaar in de media (radio-tv-krant) weleens iets vernomen over gemeentelijke handhavers?
 - Ja (→ 9)
 - Nee (→ 10)
9. Hoe was de toon van de berichtgeving?
 - (Vooral) positief
 - (Vooral) negatief
 - Neutraal/allebei
10. Hebben mensen uit uw directe omgeving u ooit verteld over hun ervaringen met een gemeentelijke handhaver?
 - Ja (→ 11)
 - Nee (→ 12)
11. Hoe was de toon van hun berichtgeving?
 - (Vooral) positief
 - (Vooral) negatief
 - Neutraal/allebei
12. Heeft u in het afgelopen jaar in uw woonplaats nog gemeentelijke handhavers op straat gezien?
 - Ja (→ 13)
 - Nee (→ 14)
13. Hoe heeft u dit ervaren?
 - (Vooral) positief
 - (Vooral) negatief
 - Neutraal/allebei
14. Heeft u in uw woonplaats wel eens contact gehad met een gemeentelijke handhaver over een kwestie waarin u zelf geen verdachte was?
 - Nooit (→ 17)
 - Één keer (→ 15)
 - Meerdere keren (→ 16)
15. Hoe heeft u dit contact ervaren?
 - (Vooral) positief
 - (Vooral) negatief
 - Neutraal/allebei
16. Hoe heeft u deze contacten ervaren?
 - (Vooral) positief
 - (Vooral) negatief
 - Neutraal/allebei

17. Bent u in uw woonplaats weleens bekeurd door een gemeentelijke handhaver?

- Nooit (→ 20)
- Één keer (→ 18)
- Meerdere keren (→ 19)

18. Gedroeg de gemeentelijke handhaver zich bij deze gelegenheid correct naar u?

- Ja
- Nee

19. Gedroegen de gemeentelijke handhavers zich bij deze gelegenheden correct naar u?

- Ja
- Nee

20. Kent u zelf iemand die als gemeentelijke handhaver werkt?

- Ja
- Nee

21. Bent u zelf werkzaam (geweest) als gemeentelijk handhaver of in een vergelijkbaar beroep?

- Ja
- Nee

Blok 3 Achtergrondgegevens

Tot slot stellen we u nog enkele korte vragen over uw achtergrond.

22. Bent u een vrouw of een man?

- Vrouw
- Man

23. Wat is uw leeftijd?

24. Wat is uw hoogst genoten onderwijs?

- Basisonderwijs, lager voortgezet- of beroepsonderwijs
- Middelbaar voortgezet- of beroepsonderwijs
- Hoger onderwijs/universitair

25. Tot welke van de volgende culturele groepen rekent u zichzelf? (méér antwoorden mogelijk)

- Antilliaans/Arubaans
- Belgisch
- Duits
- Indonesisch/Moluks
- Nederlands
- Marokkaans
- Surinaams
- Turks
- Overige

26. Wilt u nog een toelichting geven op uw antwoorden? (open)

Dit waren alle vragen. Hartelijk bedankt voor uw medewerking. De gemeente zal uw antwoorden gebruiken om de dienstverlening van gemeentelijke handhavers (verder) te verbeteren.

B. Tabellenbijlage

Tabel 1 Steekproeven en respons

	Totaal gemeenten	Almere	Katwijk	Smallingerl.	Utrecht
Bruto steekproef volledig	5600	1400	1400	1400	1400
Netto steekproef volledig	1615	428	371	484	332
% respons	29%	31%	27%	35%	24%
Bruto steekproef BRP	4230	1000	1000	1230	1000
Netto steekproef BRP	1163	246	252	414	251
% respons	28%	25%	25%	34%	25%
Bruto steekproef BOA	1370	400	400	170	400
Netto steekproef BOA	452	182	119	70	81
% respons	33%	46%	30%	41%	20%

Tabel 2 Achtergrondkenmerken van deelnemers aan het onderzoek (volledige steekproeven)

	Totaal gemeenten	Almere	Katwijk	Smallingerl.	Utrecht
N	1615	428	371	484	332
Geslacht					
vrouw %	52	48	48	56	57
man %	48	52	52	44	43
Leeftijd					
Gemiddelde leeftijd	34	36	36	37	27
Hoogst genoten onderwijs					
lager onderwijs %	9	7	11	11	5
middelbaar onderwijs %	49	52	60	54	27
hoger onderwijs %	42	41	29	35	68
Culturele groep waartoe men zich rekent					
Nederlanders %	91	86	95	95	86
Overige groepen %	9	14	5	5	14

Tabel 3 Achtergrondkenmerken van deelnemers naar steekproef (BRP vs. BOA) en bekeurd zijn				
	Volledige Steekproef	BRP- Steekproef	BOA- steekproef	<i>Selectie bekeurden³⁵</i>
N	1615	1163	452	144
Geslacht				
vrouw %	52	54	48	44
man %	48	46	52	56
Leeftijd				
Gemiddelde leeftijd	34	34	34	29
Hoogst genoten onderwijs				
lager onderwijs %	9	9	7	6
middelbaar onderwijs %	49	50	48	35
hoger onderwijs %	42	41	45	59
Culturele groep waartoe men zich rekent				
Nederlanders %	91	90	94	91
Overige groepen %	9	10	6	9

Tabel 4 Problemen die burgers associëren met gemeentelijke handhavers (alleen BRP-steekproeven)

% respondenten dat probleem associeert met gemeentelijke handhavers	Totaal gemeenten	Almere	Katwijk	Smallingerl.	Utrecht
N	1163	246	252	414	251
Troep/vernielingen op straat	80	79	80	84	78
Verkeers- en parkeerproblemen	67	54	69	70	75
Overlastgevende personen	62	61	52	66	66
Misbruik/vervuiling van natuurgebieden	46	49	50	46	41
Overtredingen in het openbaar vervoer	27	33	17	23	39
Overlast van bedrijven	14	13	19	9	16
Illegale bewoning	13	14	16	10	14
Andere problemen	9	10	10	9	7

³⁵ Dit is een selectie van personen uit de verschillende BOA-registraties waarvan kan worden vastgesteld dat ze bekeurd zijn; in de BOA-steekproef van Almere zitten geen bekeurden, de BOA-steekproef van Utrecht bevat alleen maar bekeurden. In Katwijk en Smallingerland betreft het geselecteerde personen uit de BOA-registratie.

Tabel 5 Beelden van gemeentelijke handhavers (alle gemeenten, alleen BRP-steekproeven) (n=1163)

Reactie op stellingen (%)	Ze er mee oneens	Oneens	Neutraal	Mee eens	Ze er mee eens
Ze zijn goed te herkennen op straat	2%	9%	19%	59%	12%
Ze zijn belangrijk voor de veiligheid op straat	2%	7%	23%	52%	15%
Het is een prettig idee dat ze er zijn	2%	6%	29%	52%	11%
Ze zien er doorgaans verzorgd en representatief uit	1%	3%	34%	59%	3%
Ze zijn vriendelijk en servicegericht	1%	7%	52%	36%	4%
Er zijn te weinig gemeentelijke handhavers in mijn wijk	2%	11%	52%	26%	9%
Ze zijn onpartijdig en betrouwbaar	1%	9%	56%	32%	2%
Ze staan voor je klaar als je ze nodig hebt	2%	9%	61%	26%	2%
In mijn woonplaats zie je ze heel vaak op straat lopen	14%	32%	26%	24%	3%
Ze hebben te weinig bevoegdheden	2%	15%	58%	24%	2%
Ze zijn er niet als ze nodig zijn	2%	17%	58%	19%	4%
Ze doen te moeilijk over kleine overtredingen	2%	21%	53%	17%	5%
Hun nut voor de gemeenschap is heel beperkt	3%	37%	40%	19%	2%
Ze doen niet veel, een beetje rondlopen	4%	33%	43%	17%	4%
Het is goed als ze ook wapens mogen dragen	22%	36%	22%	17%	3%
Ze stralen gezag en autoriteit uit	4%	26%	53%	16%	1%
Ze hebben te weinig verstand van zaken	4%	26%	61%	8%	2%
Ze maken misbruik van hun macht	10%	42%	38%	7%	3%

Tabel 6 Eigenschappen die men belangrijk vindt voor gemeentelijke handhavers (alleen BRP-steekproeven)

% respondenten dat eigenschap noemt (max. 2 eigenschappen per respondent)	Totaal gemeenten	Almere	Katwijk	Smallingerl.	Utrecht
N	1163	246	252	414	251
Betrokken/staat dicht bij de burger	27	20	35	27	25
Kan situaties goed aanvoelen	22	21	23	22	24
Zichtbaar/aanwezig	20	21	23	18	21
Daadkrachtig	19	22	15	18	21
Professioneel	19	21	15	19	23
Treedt respectvol op	16	18	13	17	17
Heeft kennis van zaken	14	16	12	17	11
Behulpzaam	11	9	12	11	10
Betrouwbaar	11	9	16	10	9
Gezaghebbend	11	11	5	14	13
Onpartijdig/objectief	11	12	15	10	8
Bereikbaar	9	9	12	10	7
Fatsoenlijk	3	2	2	4	4
Flexibel	3	4	4	1	4
Moedig	1	1	1	1	2

Tabel 7 Algemene waarderingscijfers voor gemeentelijke handhavers, uitgesplitst naar demografische kenmerken (volledige steekproeven)

	Gemiddeld waarderingscijfer
Geslacht	
vrouw %	6,4
man %	6,4
Leeftijd	
18-25 jaar	6,3
26-35 jaar	6,3
36-45 jaar	6,3
46-55 jaar	6,5
56 jaar en ouder	6,5
Hoogst genoten onderwijs	
lager onderwijs %	6,4
middelbaar onderwijs %	6,4
hoger onderwijs %	6,3
Culturele groep waartoe men zich rekent	
Nederlanders %	6,4
Overige groepen %	6,5

Tabel 8 Ervaringen met gemeentelijke handhavers (BRP-steekproeven)

% resp met ervaring	Totaal gemeenten	Almere	Katwijk	Smallerl.	Utrecht
N	1163	246	252	414	251
In afgelopen jaar iets over vernomen in de media (radio-tv-krant) - % ja	37	34	43	37	35
Mensen in directe omgeving hebben over hun ervaringen verteld - % ja	25	22	31	22	22
In afgelopen jaar handhavers op straat gezien in woonplaats - % ja	74	72	65	78	77
Persoonlijk contact gehad met handhaver in woonplaats (niet als verdachte) - % ja	18	18	24	15	19
In woonplaats weleens bekeurd door handhaver - % ja	10	7	12	8	12
Respondent kent zelf iemand die als handhaver werkt - % ja	12	7	14	16	8
Respondent is zelf in de handhaving werkzaam (geweest) of in vergelijkbaar beroep - % ja	5	7	6	4	2

Tabel 9 Algemene waarderingscijfers voor gemeentelijke handhavers, uitgesplitst naar ervaringen met gemeentelijke handhavers (volledige steekproeven)

	Ervaring gehad			Aard van ervaring		
	Nee	Ja	> 1 keer	Neutraal/ gemengd	Negatief	Positief
Gemiddeld waarderingscijfer= 6,4						
In afgelopen jaar iets over vernomen in de media (radio-tv-krant)	6,3 (n=996)	6,5 (n=624)	-	6,4 (n=336)	6,0 (n=92)	7,0 (n=196)
Mensen in directe omgeving hebben over hun ervaringen verteld	6,5 (n=1145)	6,1 (n=475)	-	6,6 (n=116)	5,7 (n=285)	7,4 (n=75)
In afgelopen jaar handhavers op straat gezien in woonplaats	6,1 (n=388)	6,5 (n=1232)	-	6,2 (n=5,94)	5,0 (n=108)	7,1 (n=529)
Persoonlijk contact gehad met handhaver in woonplaats (niet als verdachte)	6,3 (n=1198)	6,4 (n=238)	6,5 (n=183)	6,1 (n=56)	5,5 (n=46)	6,9 (n=136)
<i>Meermalen contact (> 1 keer)</i>				6,1 (n=61)	5,6 (n=47)	7,3 (n=75)
In woonplaats wel eens bekeurd door handhaver	6,4 (n=1398)	6,2 (n=187)	5,5 (n=34)			
<i>Handhaver(s) gedroeg(en) zich hierbij correct (1 keer ervaring; nee = negatief, ja =positief)</i>					5,6 (n=65)	6,5 (n=125)
<i>Handhavers gedroegen zich hierbij correct (>1 keer ervaring; nee = negatief, ja =positief)</i>				5,5 (n=12)	4,5 (n=10)	6,2 (n=12)
Respondent kent zelf iemand die als handhaver werkt	6,4 (n=1406)	6,5 (n=212)				
Respondent is zelf in de handhaving werkzaam (geweest) of in vergelijkbaar beroep	6,4 (n=1537)	6,4 (n=81)				

Tabel 10 Frequentieverdeling ervaringschaal (volledige steekproeven)

Score op schaal*	N	%
-5	2	0
-4	11	1
-3	38	2
-2	95	6
-1	200	12
0	688	43
+1	359	22
+2	152	9
+3	59	4
+4	16	1
+5	0	0

Tabel 11 Schaalscores van ervaringen met gemeentelijke handhavers naar gemeenten

	Totaal gemeenten	Almere	Katwijk	Smallingerl.	Utrecht
Volledige steekproef – N	1615	428	371	484	332
<i>Volledige steekproef – gemiddelde schaalscore</i>	.21	.31	.17	.32	-.02
BRP-steekproef -N	1163	246	252	414	251
<i>BRP-steekproef – gemiddelde schaalscore</i>	.28	.33	.19	.36	.21
BOA-steekproef - N	452	182	119	70	81
<i>BOA-steekproef – gemiddelde schaalscore</i>	.04	.29	.14	.11	-.74

C. Bijlagen bij etnografisch onderzoek

Interviewprotocol

1. Wat is je achtergrond? Hoe lang ben je al Boa? Hoe ben je in dit vak terecht gekomen?
2. Hoe ziet de gemiddelde werkdag er voor jou uit?
3. Wat vind jij aantrekkelijk aan jouw werk? Wat vind je minder aantrekkelijk of zelfs vervelend?
4. Kun je in het algemeen omschrijven hoe het contact is met burgers? Waarom?
5. Als je de wereld in 'hokjes' moest onderverdelen, wat voor typen burgers hebben jullie dan mee te maken (v.w.b. houding van die burgers)
6. Zie je veranderingen in de houding van burgers t.o.v. jou en je collega's tussen toen je hier kwam werken en nu? Welke dan en wat vind je van de veranderingen?
7. Wat moet een Boa volgens jou kunnen om goed met het publiek/burgers om te gaan? Hoe leer je dat en van wie?
8. Heb je met geweld te maken en – zo ja – hoe vaak? Wat is dan (meestal) de oorzaak? En je collega's: hebben die met geweld te maken?
9. Wat is volgens jou het imago van Boa's? Klopt dat imago? Wat vind je er goed aan en waaraan stoor je jezelf
10. Hoe is het imago ontstaan? Waardoor wordt het beïnvloed? Is dat terecht/klopt het met de werkelijkheid?
11. Wat is er nodig om het imago zo te houden/te verbeteren (naar gelang wat van toepassing is)? Heb je daar concrete (voor)beelden bij?
12. Zijn we nog onderwerpen vergeten die wat jou betreft wel besproken moeten worden in dit interview?
13. Wat gaan we doen als ik met je ga meelopen? Waar moet ik volgens jou op letten?

Observatieprotocol

A. Omschrijf eerst je algemene indrukken van je observatie:

- Met wie meegelopen? Van hoe laat tot hoe laat?
- Kleine beschrijving van de meegelopen dienst (op hoofdlijnen): bv. Te voet, met de auto, op de fiets op een ander manier, maar ook andere zaken die op hoofdlijnen zijn opgevallen (denk aan de 7W's: wie? Wat? Waar? Waarom? Wanneer? Waarmee? Welke wijze (hoe)?
- Hoe zien de handhavers eruit? (Uitrusting e.d.)
- Belangrijke momenten, voorvallen of bv uitspraken tijdens de dienst (later verder uitwerken als nodig)

B. Dan, verdiepend:

1. Welke contacten hebben de handhavers (waarmee je op pad bent) tijdens de observatie en hoe vaak?
2. Hoe verloopt het contact? Wie begint het contact?
3. Zijn daarbij opvallende verschillen tussen het type contact?
4. Omschrijf de houding van de handhavers ten opzichte van het publiek. Let daarbij vooral op:
 - Taalgebruik
 - Non-verbale houding (incl. non-verbale reacties op burgers)
 - Andere volgens jou relevante zaken.
5. Omschrijf de houding van de burger(s) ten opzichte van de handhaver(s). Let daarbij vooral weer op:
 - Taalgebruik
 - Non-verbale houding (incl. non-verbale reacties)
 - Andere volgens jou relevante zaken.
6. Omschrijf de houding van derden ten opzichte van de handhaver(s). Let daarbij vooral weer op:
 - Taalgebruik
 - Non-verbale houding (incl. non-verbale reacties)
 - Andere volgens jou relevante zaken.
7. Worden de Boa's herkend? Zijn ze herkenbaar? Zijn ze toegankelijk?
8. Als het lukt en van toepassing is vragen: wat vinden betrokkenen van een bepaald contact? Boa's, burgers en derden

Protocol bij groepsinterview

1. Wat is volgens jullie het imago van gemeentelijke handhavers? En: is dat veranderd de afgelopen tijd?
2. Vraag aan de handhavers: wat verlangen burgers van jullie (topdrie) Vraag aan de burgers: wat verlangen jullie van de handhavers?
3. Burgers hebben volgens de enquête in meerderheid weinig uitgesproken opvattingen over gemeentelijke handhavers. Dat valt op, omdat handhavers zelf menen dat burgers hen laag inschatten en zich daarom zorgen maken over hun imago bij het publiek. Waar komt dat verschil volgens jullie vandaan?
4. Stelling: handhavers en burgers stereotyperen elkaar (heel scherp gesteld: de 'klungelige stadswacht' tegenover 'het korte lontje')
5. Opvallend is dat handhavers een onderscheid maken tussen een meerderheid van meewerkende en een minderheid van niet-meewerkende burgers. Bij laatstgenoemde valt ook op de subcategorie relatief hoger opgeleide volwassenen die het handhavers erg moeilijk maken op straat. Wordt dat beeld herkend en waar komt dat vandaan?
6. De handhavers worden door burgers in de enquête gezien als dienstverleners en minder als functionarissen die autoriteit en gezag uitoefenen. Wat is jullie gedachte hierbij?
7. Stelling: handhavers hebben geen vat op hun eigen imago.
8. Stelling: om het imago te verbeteren is bewapening noodzakelijk.
9. Handhavers willen graag dienstverlenende handhavers zijn, maar grijpen in de praktijk op straat toch geregeld terug naar een stijl van min of meer strikte regeltoepassing. Hoe kan dat?
10. Stelling: parkeercontrole is slecht voor het imago van de handhavers
11. Wat is er volgens jullie nodig om het imago van gemeentelijke handhavers (verder) te verbeteren? Welke rol kunnen politiek en bestuur daarbij spelen? Wat kunnen de media betekenen?
12. Zijn we nog relevante onderwerpen vergeten aan te snijden in deze sessie?

