

Handhaving op kleine ergernissen



Een onderzoek naar de keuze voor en de uitvoering van handhavingsinstrumenten door gemeenten om kleine ergernissen aan te pakken.

UNIVERSITEIT TWENTE.

Mark Goossens

Januari 2010

Titel: Handhaving op kleine ergernissen; Een onderzoek naar de keuze voor en de uitvoering van handhavingsinstrumenten door gemeenten om kleine ergernissen aan te pakken.

Auteur: M.J. Goossens, BSc

Student nummer: 0043559

Afstudeercommissie: **Universiteit Twente**
Prof. Dr. M. Junger
Dr. P.W.A. Scholten

Inlichtingen: Mark Goossens
Tel: 0348-707043
Mob: 06-16383825

Samenvatting

Veel Nederlanders hebben dagelijks te maken met kleine ergernissen als graffiti en hondenpoep. Deze sociale problemen lijden tot onveiligheidsgevoelens onder burgers. Gemeentebesturen zien dat de politie de handhaving op deze kleine ergernissen niet altijd adequaat kan uitvoeren. Daarnaast wil de politie zich terugtrekken op het gebied van de kleine ergernissen om meer tijd te kunnen steken in 'grote' criminaliteit. Als reactie hierop hebben verschillende burgemeesters aan de wetgever instrumenten gevraagd om zelfstandig te kunnen optreden tegen kleine ergernissen. In januari 2009 voerde de wetgever snel na elkaar de 'bestuurlijke boete kleine ergernissen' en de 'bestuurlijke strafbeschikking' in. Het eerste instrument, de bestuurlijke boete, blijkt niet te worden gebruikt door de gemeenten. Het handhavingsinstrument van de bestuurlijke strafbeschikking draait in 2009 als pilot bij de G4 gemeenten.

De handhaving op de kleine ergernissen in zijn geheel overbrengen naar de gemeente is een nieuw fenomeen. Gemeenten hebben voor de handhaving op kleine ergernissen gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking of voor handhaving door de politie (zoals dit tot nu toe gebruikelijk was). Daarnaast hebben alle gemeenten de bestuurlijke strafbeschikking ongebruikt naast zich neer gelegd. De nieuwsgierigheid naar dit onderwerp is vertaald in deze scriptie. De vraag die is gesteld, luidt als volgt:.

Welke overwegingen hebben lokale overheden om te kiezen voor respectievelijk de bestuurlijke strafbeschikking, de bestuurlijke boete of handhaving door de politie, als handhavingsinstrument om kleine ergernissen aan te pakken, en in hoeverre zijn deze handhavingsinstrumenten effectief in de aanpak hiervan?

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag is een theoretisch kader opgesteld. In dit kader zijn de perspectieven op sociale problemen van Rubington en Weinberg opgenomen. Deze perspectieven zouden van invloed kunnen zijn op de gemaakte beleidskeuzes. Daarnaast zijn de dilemma's van Lipsky in het theoretisch kader opgenomen om een beeld te kunnen krijgen van de problemen waar beleidsuitvoerders in hun dagelijks werk tegen aan kunnen lopen. Deze literatuur is ingebed in de beleidscyclus van Van de Graaff en Hoppe, zodat op een gestructureerde manier het proces van beleidskeuze tot daadwerkelijke uitvoering in deze scriptie beschreven wordt. Door middel van een vergelijkende casestudie onder vier gemeenten; Rotterdam en Den Haag (met strafbeschikking) en Zoetermeer en Amersfoort (handhaving door de politie) is naar antwoorden gezocht op de onderzoeksvraag. Er is gesproken met beleidsmakers, buitengewoon opsporingsambtenaren en politieagenten.

Door op deze wijze te werk te gaan kan een vergelijking worden getrokken tussen gemeenten die begonnen zijn met de bestuurlijke strafbeschikking en gemeenten die de handhaving door de politie laten uitvoeren. Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van diepte interviews om zoveel mogelijk informatie te vergaren van beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Daarnaast zijn er enquêtes uitgedeeld onder 100 beleidsuitvoerders om zoveel mogelijk uitvoerders te kunnen bevragen over de dilemma's in hun werk. Het volgende overzicht geeft weer welke onderwerpen met de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders zijn besproken;

- Hun perspectief op kleine ergernissen
- De gemaakte beleidskeuzes
- De uitvoering van het beleid en de dilemma's waar uitvoerders tegen aan kunnen lopen
- De verwachte effecten van de verschillende handhavingsinstrumenten

De effectiviteit wordt in deze scriptie door middel van cijfers van het Justitieel Incasso Bureau extra onderbouwd.

Door de interviews te analyseren en de enquêtes in SPSS te verwerken kunnen enkele conclusies getrokken worden.

Resultaten en conclusies

Beleidsuitvoerders worden niet in de beleidskeuzes betrokken en tevens kan er geen verband worden aangegeven tussen het perspectief waarmee de ambtenaren kijken naar het sociale probleem en hun beleidskeuze. De gemaakte beleidskeuzes zijn deels goed overwogen en deels geen bewuste keuzes. Op de achtergrond spelen vaak intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een rol bij de gemaakte beleidskeuzes.

De bestuurlijke strafbeschikking is een goed instrument voor gemeenten om in de toekomst de handhaving van kleine ergernissen aan te pakken, maar dat wil niet zeggen dat handhaving door de politie geen goed alternatief is. Voor welk instrument een gemeente ook kiest, men moet zich bewust zijn van de dilemma's en de gevolgen die een bepaalde keuze met zich meebrengt. Deze overwegingen, dilemma's en gevolgen zullen in deze scriptie uitgebreid aan bod komen.

SAMENVATTING	4
INHOUDSOPGAVE.....	6
VOORWOORD	8
1 INLEIDING	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Aanleiding.....	10
1.2.1 Handhaving op de kleine ergernissen door de politie	11
1.2.2 De bestuurlijke boete.....	11
1.2.3 De bestuurlijke strafbeschikking.....	12
1.2.4 De onderlinge verschillen tussen de handhavingsinstrumenten	12
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvraag	14
1.4 Doelstelling van dit onderzoek.....	15
1.5 Deelvragen	16
1.6 Leeswijzer.....	17
2 THEORETISCH PERSPECTIEF	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Het sociale probleem.....	20
2.3 De zeven probleem perspectieven	21
2.3.1 The social pathology perspective	21
2.3.2 Social disorganization.....	22
2.3.3 Value conflict	23
2.3.4 Deviant behavior.....	23
2.3.5 Labeling	24
2.3.6 Critical perspective	24
2.3.7 Social constructionism.....	25
2.4 De drie perspectieven die relevant zijn voor dit onderzoek.....	27
2.5 De beleidskeuze (Het keuzeschema van het Ministerie van Justitie)	28
2.6 De beleidsuitvoering (Dilemma's bij de uitvoering van beleid	29
2.6.1 De boe of politieagent als street-level bureaucrat.....	30
2.6.2 Het dilemma van de beslissingsruimte.....	31
2.6.3 Het dilemma van een tekort aan hulpmiddelen	31
2.6.4 Het dilemma van een hoge caseload	31
2.6.5 Het dilemma van onduidelijke en tegenstrijdige doelen	32
2.6.6 Het dilemma van het probleem van het meten.....	32
2.6.7 Het dilemma van het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt.....	32
2.6.8 Het dilemma van vervreemdend werk.....	32
2.7 De beleidseffecten	33
2.8 Negatieve kijk op de boe als handhaver op kleine ergernissen	33
2.8 De literatuur samengevat	35
3 ONDERZOEKSMETHODE.....	37
3.1 Vooronderzoek	37
3.2 De onderzoeksopzet.....	37
3.3 keuze voor mix van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.....	39
3.4 Onderzoeksmethode; multiple casestudie	39
3.5 Casus en respondenten selectie	40
3.6 Data verzameling: vier manieren van dataverzameling	42
3.6.1 Vragen over de perspectieven	43
3.6.2 Interviews.....	43
3.6.3 Enquêtes.....	44
3.7 Validiteit en betrouwbaarheid	45

4	ACHTERGRONDEN BIJ DIT ONDERZOEK	47
4.1	De geschiedenis achter de bestuurlijke stafbeschikking en en de bestuurlijke boete	47
4.2	De bestuurlijke strafbeschikking.....	48
4.3	De bestuurlijke boete.....	49
4.4	De buitengewoon opsporingsambtenaar.....	50
5	ANTWOORDEN UIT DE INTERVIEWS EN ENQUÊTES	51
5.1	De perspectieven waarmee beleidsmakers en beleidsuitvoerder naar kleine ergernissen kijken	51
5.2	De beleidskeuzes van de beleidsmakers.....	55
5.2.1	De beleidskeuzes van beleidsmakers uit Rotterdam en Den Haag	55
5.2.2	De beleidskeuzes van beleidsmakers uit Zoetermeer en Amersfoort.....	58
5.3	De beleidsuitvoering	61
5.3.1	De beleidsuitvoering volgens de beleidsmakers	61
5.3.2	De beleidsuitvoering volgens de boa's.....	63
5.3.3	De beleidsuitvoering volgens de politieagenten.....	68
5.3.4	De dilemma's in de uitvoering van de werkzaamheden die uit de enquêtes met de beleidsuitvoerders naar voren zijn gekomen.....	74
5.4	De effecten van handhaving op kleine ergernissen	76
6	ANALYSE	79
6.1	De perspectieven.....	79
6.2	De beleidskeuzes van de beleidsmakers voor een bepaald handhavingsinstrument	80
6.3	De uitvoering van de handhavingsinstrumenten	82
6.4	De effecten van de handhaving op kleine ergernissen	89
7	CONCLUSIE	92
7.1	De perspectieven.....	93
7.2	De beleidskeuzes van de beleidsmakers voor een bepaald handhavingsinstrument	94
7.3	De uitvoering van de handhavingsinstrumenten	97
7.4	De effecten van de handhaving op kleine ergernissen	99
7.5	In een notendop.....	101
8	DISCUSSIE	103
	LITERATUURLIJST	105
	BIJLAGEN (ZIE BIJLAGENBOEK).....	

Voorwoord

Deze uitspraak kwam ik tegen op onze reis naar Zuid-Korea toen we een middag in een Boeddhistische tempel in Seoul waren geweest. Deze uitspraak sluit fantastisch aan bij het punt waarop ik nu ben gekomen, namelijk het aanbieden van mijn scriptie aan u als lezer. Deze scriptie had nooit tot stand gekomen zonder de medewerking van zeer veel beleidsmakers en beleidsuitvoerders van verschillende gemeenten en politiekorpsen. Ik wil daarom de beleidsmedewerkers van de gemeenten Amersfoort, Zoetermeer, Den Haag en Rotterdam hartelijk danken voor hun inzet voor deze scriptie. Daarnaast wil ik alle boa's van de Gemeenten Den Haag en Rotterdam bedanken net als de politieagenten van het korps Utrecht (district Amersfoort) en het korps Haaglanden (district Zoetermeer) voor de interviews en voor het massaal invullen van de enquêtes.

In de aanloop naar de uitvoering van dit onderzoek hebben boa's van de gemeente Utrecht mij een dag mee laten lopen tijdens de uitvoering van hun werk. Daarnaast hebben zij net als een politiesurveillant van het politiekorps Utrecht (district Vecht en Venen) meegedacht over mijn vragenlijsten. De vragenlijsten voor de beleidsmakers zijn door een beleidsambtenaar van de gemeente Utrecht bekritiseerd. Allen hartelijk dank voor het meewerken en meedenken.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar mijn twee begeleiders. Vaak zeggen studenten dat zij een eerste en een tweede lezer hebben. Ik heb het geluk gehad dat ik tijdens het hele proces twee eerste lezers heb gehad. Door hun enthousiasme en wetenschappelijke kijk op mijn scriptie hebben zij mij tot op het laatste moment van positieve feedback voorzien, waardoor deze scriptie tot een goed einde is gekomen.

Als laatste wil ik mijn vriendin, mijn ouders en schoonouders bedanken voor hun steun en vertrouwen. Ik ben er trots op dat er voor mij mensen klaar staan die mij steunen op de momenten dat het nodig is en mij het vertrouwen hebben gegeven om deze studie tot een succes te maken.

Door het uitvoering geven aan deze scriptie ben ik als mens merkbaar gegroeid. Als ik terugkijk op mijn universitaire opleiding dan kan ik zeggen dat; "Alles wat ik nu ben het resultaat is van wat ik heb gedacht".

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De helft van alle Nederlanders vindt dat de eigen woonbuurt verloedert (CBS,2008). Hondenpoep, verkeerd aanbieden van huisvuil, slopen van tram- en bushokjes en graffiti zijn de top vier van grootste ergernissen. Mensen die in grote steden wonen, en dan met name mensen die in de zogenaamde 'Vogelaarwijken' wonen, ondervinden hiervan de meeste overlast.

Deze kleine ergernissen als hondenpoep en vervuiling van de openbare ruimte kunnen worden gezien als sociale problemen waar grote groepen mensen dagelijks mee te maken hebben. In tegenstelling tot de steeds dringender wordende roep van de burgers om hier iets aan te doen, is de inzet vanuit de politie om deze problemen aan te pakken de laatste jaren steeds minder geworden.

De landelijke trend is dat de politie zich steeds meer gaat bezig houden met de 'grote criminaliteit' en zich op het gebied van de kleine ergernissen terugtrekt in het kader van de kerntakendiscussie (Terpstra e.a., 2005: 16).

Gemeenten zijn belast met het lokale veiligheidsbeleid en dus direct verantwoordelijk voor een goede uitvoering van dit beleid. Door de ontwikkeling van een zich terugtrekkende politie op het terrein van de kleine ergernissen, komen de gemeentebesturen in een spagaat.

Dat lokaal veiligheidsbeleid een belangrijk issue is bij veel burgers blijkt uit de lokale verkiezingsuitslagen van de afgelopen acht jaar, waarbij de 'leefbaarpartijen' die veiligheid hoog op de politieke agenda zetten goed scoorden (Tops, 2007: 53). Een signaal van de burgers aan de politici dat er iets gedaan moest worden aan onder andere de kleine ergernissen.

Kleine ergernissen spelen namelijk een belangrijke rol in de veiligheidsbeleving van mensen (Elfers, e.a., 2004:15). De burgemeesters van de vier grote steden zagen in dat er gezocht moest worden naar nieuwe middelen om deze problemen aan te pakken en zo tegemoet te komen aan de vraag van de burgers om een hardere aanpak van de kleine ergernissen.

Er kwam vanuit de vier grote gemeenten van Nederland een verzoek aan de wetgever voor gemeentelijke handhavinginstrumenten(Cohen, 2002: 2).

Begin januari 2009, ruim zes jaar na het eerste schriftelijke verzoek van de burgemeesters, zijn door de Eerste en Tweede Kamer twee nieuwe wetten aangenomen, die de gemeenten handvatten geven om op zelfstandige wijze invulling te kunnen geven aan het bestrijden van de kleine ergernissen.

De twee nieuwe wetten zijn; de wet bestuurlijke boete en de wet bestuurlijke strafbeschikking. Tevens is er door de Eerste en Tweede Kamer de mogelijkheid opengehouden om gemeenten de keuze te bieden om handhaving op de kleine ergernissen te laten uitvoeren door de politie.

Op 1 januari 2009 zijn de G4 gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) begonnen met een pilot voor het invoeren van de bestuurlijke strafbeschikking. De gemeente als verantwoordelijke en uitvoerend handhaver van de kleine ergernissen is voor burgers, gemeenten en politie een nieuw fenomeen.

Deze kentering in de aanpak van de kleine ergernissen staat centraal in dit onderzoek.

1.2 Aanleiding

De wetgever heeft voor gemeenten twee nieuwe handhavingsinstrumenten beschikbaar gesteld om de kleine ergernissen aan te pakken. Daarnaast is de mogelijkheid opengehouden om de handhaving op kleine ergernissen door de politie te laten uitvoeren.

Geboeid door deze nieuwe ontwikkelingen is voor dit onderzoek navraag gedaan naar gemeenten die begonnen zijn met respectievelijk de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Opmerkelijk was de constatering dat geen één gemeente in Nederland de stap had gemaakt om te starten met de bestuurlijke boete (CJIB, 2009).

De G4 gemeenten hadden als enige gemeenten in Nederland de mogelijkheid om al in 2009 te starten met een pilot voor de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke strafbeschikking is voor andere gemeenten pas vanaf januari 2010 in te voeren. Doordat de G4 gemeenten hebben gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking en niet voor de bestuurlijke boete, blijft de bestuurlijke boete een ongebruikt gemeentelijk handhavingsinstrument.

Door deze opmerkelijke constatering is de nieuwsgierigheid naar de gemeentelijke handhavingsinstrumenten alleen maar toegenomen.

Waar eerst de effectiviteit van de nieuwe handhavingsinstrumenten van de gemeente de nieuwsgierigheid opwekte, was daar ineens ook nog de beleidskeuzes die door gemeenten gemaakt zijn. Waarom kiezen alle G4 gemeenten voor de bestuurlijke strafbeschikking en niet voor de bestuurlijke boete? Waarom kiezen gemeenten die nog geen strafbeschikking kunnen invoeren niet voor de bestuurlijke boete, maar voor de uitvoering door de politie?

De nieuwsgierigheid naar de effectiviteit van de nieuwe handhavingsinstrumenten en de beleidskeuzes van gemeenten over de inzet van deze handhavingsinstrumenten zijn de aanleiding voor dit onderzoek geweest.

Voordat hier verder op wordt ingegaan, zullen allereerst de drie verschillende handhavingsinstrumenten beschreven worden. Daarnaast zal worden ingegaan op de onderlinge verschillen tussen de handhavingsinstrumenten.

1.2.1 Handhaving op de kleine ergernissen door de politie

In de traditionele situatie is de gemeente de beleidsmaker. De politie is vooral gericht op de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Zo werken gemeenten en politie samen aan het lokale veiligheidsbeleid, waar de kleine ergernissen een onderdeel van zijn. De politie voerde de handhaving op de kleine ergernissen uit zoals staat beschreven in de wet Mulder die in 1994 is ingevoerd. Zoals in de inleiding is beschreven hebben gemeenten de mogelijkheid om de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen bij de politie neer te leggen. Hierdoor blijft de situatie van de gemeente als beleidsmaker en de politie als beleidsuitvoerder ongewijzigd.

Sommige gemeenten die kiezen voor dit handhavingsinstrument hebben zelf ook buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) ¹ in dienst. Deze boa's zijn binnen de gemeentelijke organisatie veelal aangesteld voor het uitschrijven van boetes voor het niet betalen van parkeergeld, daarnaast kunnen zij handhaven op overtreding van de APV. De boa's leveren hun processen-verbaal aan bij de politie, die deze vervolgens administratief afhandelt. In gemeenten waar op deze manier invulling wordt gegeven aan de handhaving op kleine ergernissen, hebben de boa's een nevensgeschikte functie aan de politie. Het gaat vaak om een handje vol boa's, waarbij de inzet vanuit de politie cruciaal is om de handhaving op kleine ergernissen te waarborgen.

Daarnaast zijn er ook gemeenten die helemaal geen boa's in dienst hebben. Deze gemeenten laten de gehele handhaving op de kleine ergernissen over aan de politie.

1.2.2 De bestuurlijke boete

Iedere gemeente in Nederland heeft vanaf 14 januari 2009 de mogelijkheid om de bestuurlijke boete kleine ergernissen in het publieke domein in te voeren (staatsblad, 2009: 9).

¹ Een buitengewoon opsporingsambtenaar(boa) is een functionaris met opsporingsbevoegdheid. Boa's werken veelal bij de overheden als een gemeenten en provincies. Ook kunnen boa's in dienst zijn van de politie of Marechaussee. De opsporingsbevoegdheid van de boa's wordt verleend door de minister van Justitie. De Minister bepaalt welke opsporingsbevoegdheden worden toegekend. Daarnaast beslist de Minister van Justitie of de boa politiebevoegdheden (geweldgebruik en veiligheidsfouilleren) en geweldsmiddelen mag gebruiken, en zo ja, welke. Niet elke boa heeft dezelfde bevoegdheden.¹ De taakomschrijving van de boa is vastgelegd in de akte van opsporingsbevoegdheid, die wordt uitgereikt als zowel de bekwaamheid als de betrouwbaarheid van de (beoogd) buitengewoon opsporingsambtenaar is getoetst.

De bestuurlijke boete kleine ergernissen is een bestuursrechtelijk handhavingsinstrument, waarbij gemeenten de mogelijkheid hebben om zelfstandig op te treden tegen kleine ergernissen in het publieke domein op basis van de wet bestuursrecht. De overtredingen staan in de Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APV) van gemeenten omschreven. De bestuurlijke boete zal van toepassing zijn op de gehele APV minus een beperkt aantal overtredingen die bij AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) worden uitgezonderd (Ministerie van Justitie, 2008: 8). Het gehele traject van boete tot inning wordt door de gemeente uitgevoerd.

1.2.3 De bestuurlijke strafbeschikking

In de periode dat er werd gesproken over de invoering van de bestuurlijke boete, werd in de Tweede Kamer gedebatteerd over het wetsvoorstel OM-afdoening (Staatsblad, 2006: no. 330). De OM-afdoening, ook wel de bestuurlijke strafbeschikking genoemd, is de mogelijkheid om buiten de rechtelijke macht om strafbare feiten via een strafrechtelijke transactie af te doen (Ministerie van Justitie, 2008: 9). Bestuursorganen en buitengewoon opsporingsambtenaren van gemeenten schrijven een strafbeschikking uit aan de overtreder, waarin een transactievoorstel wordt gedaan. De inning wordt uitgevoerd door het Centraal Justitieel Incasso Bureau te Leeuwarden.

1.2.4 De onderlinge verschillen tussen de handhavingsinstrumenten

Hiervoor is kort ingegaan op handhaving door de politie van de kleine ergernissen. Tevens zijn de twee nieuwe handhavingsinstrumenten die de wetgever voor gemeenten heeft gecreëerd om zelfstandig de kleine ergernissen aan te pakken beschreven.

Deze handhavingsinstrumenten zijn onderling verschillend. De belangrijkste verschillen zullen in deze paragraaf verder uiteengezet worden.

Inzet buitengewoon opsporingsambtenaren

Buitengewoon opsporingsambtenaren komen in alle drie de handhavingsinstrumenten naar voren.

Gemeenten die kiezen voor de bestuurlijke boete, dienen 24 uur per dag en 7 dagen per week boa's op straat te hebben die verantwoordelijk zijn voor de handhaving op kleine ergernissen.

Bij invoering van de bestuurlijke strafbeschikking zullen boa's ook 24 uur per dag en 7 dagen per week overleg met de politie de handhaving organiseren.

Alleen in de situatie waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving door de politie wordt gedaan, is de beschikbaarheid van gemeentelijke boetes niet van toepassing.

Juridische achtergrond

De bestuurlijke boete is het enige handhavingsinstrument dat geen gebruik maakt van het strafrecht. De bestuurlijke boete wordt via het bestuursrecht in de Algemeen Plaatselijke Verordening van de gemeente vastgelegd.

Bij de strafbeschikking wordt gebruik gemaakt van het strafrecht. Toch is er een verschil tussen de wet Mulder die door de politie wordt gebruikt en de wet bestuurlijke strafbeschikking. Bij de wet Mulder dient de Officier van Justitie de overtreder voor de rechter te laten komen, indien de overtreder het schikkingsvoorstel niet accepteert. Bij de bestuurlijke strafbeschikking is acceptatie van de overtreder niet nodig. De bestuurlijke strafbeschikking wordt opgelegd en indien de overtreder het niet eens is met de beschikking kan hij of zij verzet aantekenen bij de rechtbank. Hierdoor verschuift de verantwoordelijkheid om naar de rechter te stappen van de Officier van Justitie naar de overtreder.

Administratieve verwerking van de boetes

Een ander verschil heeft betrekking op de verwerking van de uitgeschreven boetes.

De twee nieuwe handhavingsinstrumenten zorgen beide ervoor dat de rol van de politie in de verwerking van de beschikking c.q. boete helemaal buitenspel wordt gezet. Gemeenten handelen alles zelf af en hebben zelf direct contact met Justitie.

Financiële gevolgen

Er zitten ook verschillende financiële gevolgen aan de verschillende handhavingsinstrumenten.

Indien gemeenten de oude situatie behouden, krijgen zij een vergoeding van 25 euro per ingediende bekeuring bij de politie. Indien er sprake is van een strafbeschikking krijgen gemeenten van Justitie een vergoeding 40 euro per ingestuurde beschikking.

Bij de bestuurlijke boete kleine ergernissen is al het geld voor de gemeente. Met het punt van de vergoeding komen we ook direct bij het invorderen van de boetes. Boetes via de politie worden net als de strafbeschikkingen door het Centraal Justitieel Incassobureau geïnd. Gemeenten die de bestuurlijke boete invoeren, dienen zelf voor de inning van de boetes te zorgen.

Het aantekenen van verzet

Het laatste grote verschil is het aantekenen van verzet tegen de beschikking of boete.

In de situatie met een boete via de politie kan men bij het CJIB binnen twee weken in bezwaar gaan tegen de boete.

Bij de strafbeschikking dient men niet in bezwaar, maar in verzet te gaan, zoals eerder is besproken. De termijn die de burger hiervoor heeft, is twee weken.

Tegen de bestuurlijke boete kan men in bezwaar gaan bij het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente binnen een termijn van zes weken.

Het blijkt dat er meerdere verschillen zijn tussen de verschillende handhavingsinstrumenten waar de gemeenten tussen kunnen kiezen.

Gemeenten hebben inmiddels een keuze kunnen maken voor één van deze instrumenten en in de volgende paragraaf wordt ingegaan op de keuzes die gemeenten gemaakt hebben. Een schematische beschrijving van alle verschillen tussen de drie handhavingsinstrumenten is bijgevoegd in bijlage 1.

1.3 Probleemstelling en Onderzoeksvraag

In de aanleiding is al kort aangegeven dat dit onderzoek tweeledig is.

Enerzijds is het onderzoek ontstaan uit nieuwsgierigheid naar de effectiviteit van gemeentelijke handhavingsinstrumenten om de kleine ergernissen te bestrijden.

Anderzijds is interesse gewekt omtrent de beleidskeuzes die beleidsmakers van gemeenten hebben gemaakt met betrekking tot welk handhavingsinstrument wordt ingezet.

Om met dit laatste te beginnen, is het interessant om te onderzoeken waarom beleidsmakers een keuze maken voor een bepaald handhavingsinstrument. Zij zullen een bepaald script (hoe men verwacht dat het verloopt) in hun hoofd hebben met betrekking tot de uitvoering en het effect van een bepaald handhavingsinstrument. Dit script zal hun keuze beïnvloeden voor een bepaald handhavingsinstrument, immers de uitvoerbaarheid en het effect zullen van invloed zijn op de uiteindelijke beleidskeuze voor een bepaald handhavingsinstrument.

De G4 gemeenten hebben de handhaving op de kleine ergernissen naar zichzelf toegetrokken met hun collectieve invoering van de strafbeschikking. Maar is de gemeente als handhaver op de kleine ergernissen wel het juiste orgaan? Is de inzet van boa's op de aanpak van kleine ergernissen wel effectief? Dit soort vragen sluiten aan op het tweede gedeelte van dit onderzoek, namelijk de effectiviteit van nieuwe handhavingsinstrumenten.

De effectiviteit sluit heel nauw aan bij de uitvoering van de handhaving, aldus Van Stokkom. Van Stokkom twijfelt openlijk aan de inzet van boa's in de bestijding van kleine ergernissen. In de justitiële verkenning van juni 2005 komen verschillende ervaringsdeskundigen en wetenschappers zoals Van Stokkom aan het woord over hun kijk op de verschillende handhavingsinstrumenten. In dit document stelt Van Stokkom; *“Toch is er reden voor twijfel of het stimuleren van regelnaleving bij boa's wel altijd in goede handen is. Zo is het de vraag of zij wel altijd in staat zijn het benodigde gezag af te dwingen”* (van Stokkom, 2006: 8).

Het onderzoek naar de aanpak van kleine ergernissen is toegespitst op twee problemen, namelijk enerzijds is niet bekend wat de achterliggende gedachten van beleidsmakers zijn om te kiezen voor een bepaald handhavingsinstrument.

Anderzijds ligt er vanuit het Ministerie van Justitie reeds een document, waarin verschillende ervaringsdeskundigen en wetenschappers hun kijk op de handhavingsinstrumenten, de uitvoering van deze instrumenten en de daarbij verwachte effectiviteit beschrijven.

De onderzoeksvraag die hieruit voortvloeit is;

Welke overwegingen maken lokale overheden om te kiezen voor respectievelijk de bestuurlijke strafbeschikking, de bestuurlijke boete of handhaving door de politie, als handhavingsinstrument om kleine ergernissen aan te pakken, en in hoeverre zijn deze handhavingsinstrumenten effectief in de aanpak hiervan?

1.4 Doelstelling van dit onderzoek

Ten eerste wordt dit onderzoek gedaan om inzichten te verkrijgen in de verschillende overwegingen die beleidsmakers van lokale overheden hebben gemaakt in hun keuze voor een bepaald handhavingsinstrument.

De tweede doelstelling is inzicht te verkrijgen in hoeverre de inzet van nieuwe handhavingsinstrumenten effectief blijkt in de aanpak van kleine ergernissen. Voor gemeenten die nog geen keuze hebben gemaakt, maar overwegen om aan de slag te gaan met een nieuw handhavingsinstrument, zullen de uitkomsten van dit onderzoek kunnen helpen bij het maken van een beleidskeuze. Gemeenten die reeds een keuze gemaakt hebben voor de bestuurlijke strafbeschikking en deze vanaf 1 januari 2010 willen invoeren, zullen door dit onderzoek kunnen verifiëren of zij de goede weg zijn ingeslagen met de door hen gekozen aanpak.

Tevens zal dit onderzoek burgers inzicht kunnen geven in de slagvaardigheid van dit nieuwe handhavingsinstrument, waarbij burgers willen weten of de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking een oplossing biedt voor de aanpak van kleine ergernissen.

1.5 Deelvragen

De deelvragen die helpen om een antwoord te vinden op de hoofdvraag zijn;

- *Met welk perspectief wordt door beleidsmakers en beleidsuitvoerders gekeken naar het sociale probleem van de kleine ergernissen?*
- *Waarom kiezen beleidsmakers voor bepaalde handhavingsinstrumenten om deze kleine ergernissen aan te pakken, respectievelijk de bestuurlijke strafbeschikking, de bestuurlijke boete of handhaving door de politie?*
- *Hoe kijken beleidsuitvoerders aan tegen de uitvoering van de handhavingsinstrumenten en tegen welke problemen lopen beleidsuitvoerders van politie en gemeente aan bij deze uitvoering?*
- *Zijn deze handhavingsinstrumenten effectief in het oplossen van het sociale probleem van de kleine ergernissen?*

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag is het ten eerste belangrijk om te weten met welk perspectief beleidsmakers en beleidsuitvoerders in verschillende gemeenten kijken naar kleine ergernissen. Daarbij is het ook belangrijk om te onderzoeken of zij kleine ergernissen zien als een sociaal probleem.

Om deze kleine ergernissen aan te pakken hebben de beleidsmakers bepaalde beleidskeuzes gemaakt om het probleem van de kleine ergernissen in het publieke domein aan te pakken.

Hun beweegreden om voor een bepaald handhavingsinstrument te kiezen, is ten tweede interessant voor dit onderzoek. De beleidsmakers van de G4 gemeenten hebben een afweging gemaakt om te starten met het nieuwe handhavingsinstrument van de bestuurlijke strafbeschikking en hebben niet gekozen voor de bestuurlijke boete. Hun overweging over welke bijdrage zij denken dat het nieuwe handhavingsinstrument heeft in de bestrijding van kleine ergernissen is van belang voor dit onderzoek.

Ten derde wordt gekeken naar de uitvoering van het handhavingsinstrument. Welke verwachtingen hadden beleidsmakers bij de uitvoering, voordat zij een beleidskeuze maakten en hoe wordt door boa's en politieagenten dagelijks uitvoering gegeven aan het handhavingsinstrument.

Ten vierde gaat het om het effect van het nieuwe handhavingsinstrument. Welk effect denken de beleidsmakers te bereiken met hun beleidskeuze? Tegen welke problemen lopen de beleidsuitvoerders aan in hun werkzaamheden en welke invloed heeft dit op de effectiviteit? Daarnaast zal ook worden gekeken naar cijfermateriaal dat aanwezig is over behaalde resultaten.

1.6 Leeswijzer

In de voorgaande paragrafen is een inleiding en een aanleiding gegeven over het onderwerp van deze scriptie. Daarnaast is er een onderzoeksvraag opgesteld, waarop in deze scriptie naar het antwoord wordt gezocht.

In hoofdstuk twee zal worden ingegaan op de theorie. Hierbij zal verschillende literatuur worden aangehaald, waarvan aan het eind van het hoofdstuk één theoretisch kader zal worden gemaakt.

In het derde hoofdstuk zal het methodologisch kader worden uiteengezet. In deze paragraaf wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd.

In het vierde hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op verschillende termen en begrippen die tot dan toe in de scriptie zijn beschreven. Door diep in te gaan op deze kernbegrippen, krijgt de lezer meer inzichten in de achtergronden van de begrippen. Hierdoor ontstaat er een completer beeld over dit onderwerp.

In hoofdstuk vijf worden alle uitkomsten uit de interviews en de enquêtes uitgebreid beschreven om vervolgens in hoofdstuk zes aan een kritische analyse te worden blootgesteld.

In hoofdstuk zeven zullen de conclusies worden getrokken.

In het laatste hoofdstuk acht zal nog met een kritische blik worden teruggeblikt op het onderzoek. Aan de hand van een discussie zullen nog enkele kritische noten bij dit stuk worden geplaatst.

2 Theoretisch perspectief

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal verschillende literatuur samengevoegd worden tot één theoretisch model. Dit model zal helpen om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag.

Onderstaand schema 2 (zie volgende pagina) is een schematische weergave de onderzoekseenheden die uit de literatuur naar voren zijn gekomen en interessant zijn voor dit onderzoek. Daarnaast staan in het model de onderzoeksobjecten beschreven waar het onderzoek zich op richt, namelijk de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders. De openstaande vakjes in dit schema zullen door middel van het onderzoek gevuld worden met antwoorden, die vervolgens helpen een antwoord te formuleren op de hoofdvraag.

De beleidscyclus van Van de Graaff en Hoppe biedt voor deze scriptie een kader waarin alle andere literatuur een plek krijgt.

Zoals in het schema op pagina 21 te zien is, zullen niet alle vijf de beleidsfases in dit onderzoek bestudeerd worden. Bij de eerste twee stappen van de beleidscyclus zijn de beleidsmedewerkers van gemeenten niet betrokken geweest en deze worden daarom ook niet behandeld in dit onderzoek.

Daarom zal alleen worden gekeken naar fases van de beleidskeuze, de beleidsuitvoering en het beleidseffect. De overige literatuur zal gekoppeld worden aan de fase in de beleidscyclus waarop deze betrekking heeft. Hierdoor ontstaat een theoretisch kader waarbinnen verschillende literatuur op een overzichtelijke manier wordt ingebed.

De zeven probleem perspectieven

Voordat de verschillende fases uit de beleidscyclus met de daarbij behorende literatuur besproken worden, zal eerst ingezoomd worden op de perspectieven van de beleidsmakers waarmee zij naar het sociale probleem van de kleine ergernissen kijken.

Deze perspectieven kunnen voor beleidsmakers en beleidsuitvoerders het startpunt zijn waar vanuit zij aan het werk gaan binnen de beleidscyclus. Voorstelbaar is dat beleidsmakers een bepaald script in hun hoofd hebben gehad van hoe zij verwachten dat het beleid zijn uitwerking zal hebben in de praktijk. Deze gedachtegang (het script) kan afhankelijk zijn van het perspectief dat beleidsmakers hebben op het sociale probleem van de kleine ergernissen.

Er zal gekeken worden naar zeven perspectieven waarmee naar sociale problemen gekeken kan worden. De manier waarop personen naar een sociaal probleem kijken, zal van invloed

zijn op de manier waarop zij omgaan met een sociaal probleem (Rubington e.a., 1995). Rubington en Weinberg hebben onderzoek gedaan naar zeven manieren waarop mensen naar sociale problemen kunnen kijken.

Naast het perspectief van de beleidsmakers is het perspectief van beleidsuitvoerders voor dit onderzoek ook interessant, omdat vaak beleidskeuzes gemaakt worden in samenspraak tussen beleidsmakers en uitvoerders. Allicht kijken beleidsmakers anders naar het sociale probleem van de kleine ergernissen dan de beleidsuitvoerders.

Nadat is gekeken naar de perspectieven waarmee naar sociale problemen gekeken kan worden, komt de beleidscyclus aan bod.

De beleidskeuze

De fase van de beleidskeuze wordt in deze scriptie met literatuur van het Ministerie van Justitie behandeld. Het Ministerie heeft een keuzeschema opgesteld waarin zij de verschillen tussen alle drie de handhavingsinstrumenten beschrijven. De onderwerpen uit dit keuzeschema zullen in deze paragraaf worden toegelicht.

Daarnaast zal aan de hand van Literatuur van Van de Graaff en Hoppe worden gekeken naar de betrokkenheid van beleidsuitvoerders in het proces van de beleidskeuzes.

De beleidsuitvoering

De fase van de beleidsuitvoering zal aan de hand van literatuur van Lipsky worden behandeld. Lipsky beschrijft in zijn boek *“Street-Level Bureaucracy: Dilemma’s of the individual in public services”* de dilemma’s waar uitvoerende ambtenaren dagelijks mee te maken hebben. Uitgaande van Lipsky zal de mate waarin beleidsuitvoerders aanlopen tegen dilemma’s in hun werkzaamheden het beleidseffect positief of negatief beïnvloeden.

De visie van de beleidsmakers met betrekking tot de uitvoering van de handhavingsinstrumenten zal door middel van literatuur van Van de Graaff en Hoppe worden behandeld.

De beleidseffecten

De fase van beleidseffect zal door middel van verschillende literatuur behandeld worden.

De dilemma’s uit de fase van beleidsuitvoering zullen van invloed kunnen zijn op het beleidseffect. Daarnaast hebben de beleidsmakers een bepaalde gedachte over te behalen effecten. Deze gedachten zijn van invloed op de beleidskeuzes die worden gemaakt, Van de Graaff en Hoppe beschrijven dit in hun boek.

Als laatste zal het effect ook door middel van cijfers van het CJIB worden behandeld. Aangezien het hier om feitelijke gegevens gaat zal er in het literatuur hoofdstuk verder niet op worden ingegaan.

	Beleidsmakers	Beleidsuitvoerders
De 7 probleem perspectieven		
Beleidskeuze		
Beleidsuitvoering		
Beleidseffecten		

Schema 1: Theoretisch kader voor een vergelijkend onderzoek tussen beleidskeuzes en praktijk

2.2 Het sociale probleem

Voordat wordt ingegaan op de literatuur over de zeven perspectieven, zal eerst worden gekeken naar de definitie van een sociaal probleem.

Er zijn vier kenmerken beschreven in de sociologische literatuur waaraan een sociaal probleem dient te voldoen, alvorens we kunnen spreken van een sociaal probleem. Het is belangrijk om het probleem van de kleine ergernissen te toetsen aan de definitie van een sociaal probleem van Rubington en Weinberg.

De literatuur van Rubington en Weinberg kan alleen worden gebruikt indien kleine ergernissen aan de probleem definitie van de auteurs voldoen. Aan deze kenmerken dient het probleem van de kleine ergernissen ook te voldoen alvorens er gesproken kan worden over een sociaal probleem.

Een sociaal probleem is;

An alleged situation that is incompatible with the values of a significant number of people who agree that action is needed to alter the situation (Rubington, e.a., 1995:4).

In hun boek beschrijven de auteurs begrip voor begrip de hierboven gegeven definitie om aan te geven wanneer zij vinden dat iets een sociaal probleem is.

Rubington en Weinberg geven allereerst aan dat er sprake moet zijn van een *alleged situation* (waargenomen situatie). Mensen op straat moeten over het probleem praten en er dient op tv en radio voldoende aandacht aan te worden geschonken. Het probleem dient dus niet alleen een gevoel te zijn, maar moet ook echt waargenomen worden.

Het probleem dient *incompatible with values* (tegenstrijdig met bestaande normen en waarden) te zijn. Binnen een maatschappij is sprake van verschillende normen en waarden. De gemiddelde deelnemer aan deze maatschappij zal zich kunnen vinden in deze geschreven en ongeschreven normen en waarden. Zodra zich een gebeurtenis voordoet die strijdig is met de geldende normen en waarden, dan zal er sprake zijn van een sociaal

probleem. In verschillende maatschappijen zullen verschillende normen en waarden gelden. Een voorbeeld; een communistische maatschappij zal door de waarde die zij hechten aan gelijkheid, de ongelijkheid binnen een kapitalistische maatschappij als probleem zien (Rubington&Weinberg, 1995:5).

A significant number of people (een significant aantal mensen) dient de situatie als een probleem te zien. Hierbij geven de auteurs aan dat het bij een significant aantal personen niet altijd gaat om grote groepen. Het kan ook gaan om de waarde die mensen hechten aan de persoon die een situatie als sociaal probleem definieert. Zo zal de mening van een volwassene zwaarder tellen, dan die van een kind. De mening van de president van Amerika zal zwaarder tellen dan die van de 'gewone' burger (Rubington&Weinberg, 1995:5).

Als laatste is *action needed* (*actie nodig*) van personen of instanties. Indien personen een probleem signaleren, maar er vervolgens geen actie op ondernemen, dan is er geen sprake van een sociaal probleem (Rubington&Weinberg, 1995:6). Een actie kan een reactie in de krant zijn, maar ook het verzamelen van handtekeningen.

2.3 De zeven probleemsperspectieven

Zoals in de inleiding is beschreven zal voordat de beleidsfases uit de beleidscyclus verder worden uitgewerkt, eerst gekeken worden naar zeven probleemsperspectieven van Rubington en Weinberg waarmee naar sociale problemen gekeken kan worden.

Deze perspectieven zouden van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke beleidskeuzes van de beleidsmakers. De perspectieven kunnen het script beïnvloeden dat beleidsmakers in hun hoofd hebben met betrekking tot de gewenste uitvoering en het gewenste effect van hun beleidskeuze. Het perspectief van de beleidsuitvoerders zal ook van invloed kunnen zijn op de beleidskeuzes, omdat beleidskeuzes vaak in samenspraak tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders tot stand komen.

In de komende paragrafen worden de zeven perspectieven beschreven. De kenmerken van de perspectieven komen aan bod, maar ook de manier waarop het perspectief voorziet in de oplossing van een sociaal probleem.

2.3.1 The social pathology perspective

Het eerste model waarmee naar het sociale probleem van de kleine ergernissen gekeken kan worden, beschrijft de maatschappij als een lichaam. De maatschappij waarin alle sociale condities aan de verwachtingen tegemoet komen, wordt gezien als gezond, terwijl personen

of situaties die afwijken van morele verwachtingen worden gezien als ziek of slecht. Kort gezegd een sociaal probleem is een overtreding van morele verwachtingen.

De reden dat er overtredingen worden begaan, heeft te maken met het socialisatieproces van de maatschappij. Normen en waarden dienen van generatie op generatie doorgegeven te worden. Indien men verkeerde waarden aanleert, dan zullen er sociale problemen opdoemen (Rubington&Weinberg,1995:19).

Om deze problemen op te lossen zullen de overtreders via educatie aan het verstand moeten worden gebracht dat hun manier van handelen niet wenselijk is. Lessen over normen en waarden aan overtreders zouden een goede oplossing zijn voor sociale problemen.

2.3.2 Social disorganization

Personen die via dit perspectief naar sociale problemen kijken zien de maatschappij als een sociaal systeem. De maatschappij is een dynamisch en complex geheel, die bestaat uit verschillende onderdelen. Deze onderdelen worden gecoördineerd en staan met elkaar in verbinding. Zodra in een gedeelte van de maatschappij zaken veranderen, dan zullen ook in de overige gedeeltes van de maatschappij veranderingen nodig zijn. Zodra er geen aanpassing plaatsvindt, ontstaat sociale desorganisatie. Zodra regels falen, zal er sociale desorganisatie ontstaan. Volgens de auteurs zijn er drie vormen van sociale desorganisatie namelijk;

- *Normlessness*, er zijn geen wetten of regels die voorschrijven hoe te reageren in een situatie.
- *Cultural conflict*, er zijn twee tegenstrijdige regels of wetten die voorschrijven hoe te reageren op de situatie.
- *Breakdown*, er zijn wel regels, maar die voldoen niet aan de verwachtingen van beloning of straf (Rubington&Weinberg,1995:57).

Zodra sprake is van sociale veranderingen in de maatschappij, zal automatisch social disorganization optreden. De maatschappij is nooit perfect in evenwicht, maar er is een dynamische balans. Zodra deze balans verstoord wordt door technische, demografische of culturele veranderingen, dan zullen sociale veranderingen optreden die kunnen leiden tot sociale problemen. Op het persoonlijk vlak zullen deze veranderingen stress veroorzaken met als gevolg psychische problemen of alcoholisme.

Er zijn drie manieren waarop de maatschappij kan reageren op social disorganization. De maatschappij kan ten eerste zelf reageren op een sociale verandering, waardoor de balans weer teruggevonden wordt. De tweede manier waarop de maatschappij kan reageren is dat de maatschappij wel last heeft van een verstoord evenwicht, maar deze negeert en doorfunctioneert. Als laatste kan de maatschappij dermate ontwricht raken dat de

maatschappij uiteindelijk helemaal in elkaar stort. Om social disorganization aan te pakken zal eerst bekeken moeten worden in welk gedeelte van de maatschappij de problemen zich voordoen. Dit gedeelte van de maatschappij zal teruggebracht moeten worden naar het maatschappelijk evenwicht.

2.3.3 Value conflict

Indien twee of meerdere verschillende groepen anders naar de oplossing van een probleem kijken, zullen zij zich tegen het voorstel van de tegenpartij uitspreken. Zodra deze vorm van oppositie uitmondt in een conflict, dan is er sprake van een sociaal probleem. Het verschil in interesses en normen en waarden van de verschillende partijen ligt aan de basis van het value conflict. Zodra twee groepen lijnrecht tegenover elkaar staan in ideeën en opvattingen en zij proberen hun eigen ideeën door te drukken, dan ontstaan sociale problemen. Vervolgens lijden de verschillende oplossingen van de partijen ook weer tot sociale problemen. Deze conflicten tussen partijen kunnen soms hard en kostbaar zijn. Het resultaat van het conflict kan zijn dat de ene partij de andere gelijk geeft, maar vaker gebeurt het dat er een padstelling ontstaat of dat de zwakste schakel verliest. Hierdoor ontstaat een negatieve spiraal (Rubington&Weinberg,1995:90).

Er zijn drie manieren om bij dit perspectief een einde te maken aan de sociale problemen. Ten eerste is consensus een oplossing. Indien de partijen die een conflict hebben zich kunnen vinden in een set van hogere waarden en normen, dan hun eigen waarden en normen, dan zal het sociale probleem zich oplossen. Ten tweede zal onderhandelen met elkaar over normen en waarden tot een oplossing kunnen lijden. Ten derde, zodra er op geen manier een oplossing voor het probleem wordt gevonden, dan zal de partij met de meeste macht zijn ideeën opleggen aan de andere partij.

2.3.4 Deviant behaviour

Gedrag dat afwijkt van gestelde normen en waarden is tegennatuurlijk (deviant). Sociale problemen zijn een gevolg van het schenden van normatieve verwachtingen. Volgens de sociologen ligt de oorzaak van deviant gedrag besloten in het aanleren van een afwijkend gedrag dat niet met een tegenwicht van sociale normen en waarden in gewenste banen geleid wordt. Als mensen niet de mogelijkheid hebben om te leren, stress hebben en de mogelijkheid hebben om zich tegennatuurlijk te gedragen, dan zullen zij deviant gedrag vertonen (Rubington&Weinberg,1995:133). Het nadeel van deviant behaviour is de kosten voor de maatschappij. Het voordeel is dat deviant behaviour een rolmodel kan worden voor hoe het niet moet. Mensen kunnen hierdoor zien welk soort gedrag bestraft wordt.

Deviant behaviour kan worden afgeleerd door resocialisatie. Personen die tegennatuurlijk gedrag vertonen, kun je het gedrag afleren door ze veel contact te laten hebben met groepen

die positief gedrag vertonen. Daarnaast dien je ze verwijderd te houden van groepen die tegennatuurlijk gedrag vertonen. Door het negatieve gedrag bij de wortel aan te pakken, kunnen mensen veranderen en zullen sociale problemen verdwijnen.

2.3.5 Labelling

Sociale problemen bestaan eigenlijk alleen omdat degene die het voorval aanschouwt het beleeft als een sociaal probleem. Dit perspectief op sociale problemen kijkt naar situaties waarin personen het voorval als problematisch of tegennatuurlijk ervaren. Dat er sprake is van een sociaal probleem komt door de aandacht die de toeschouwers geven aan de situatie. Zodra een dergelijk situatie zich voordoet, krijgt de veroorzaker van het probleem (of de situatie zelf) het label van een sociaal probleem. Om een label te geven aan een ander, dien je in een positie te zitten om deze uit te kunnen delen (Rubington&Weinberg,1995:184). Agenten maar ook journalisten zijn in staat om aan een persoon of situatie een label te hangen met een passend oordeel. Sommige personen labelen zichzelf om te voorkomen dat andere dat doen en er vervolgens een oordeel aan hangen. Een voorbeeld zijn homoseksuelen.

Dit perspectief biedt twee oplossingen voor het aanpakken van sociale problemen. Enerzijds kunnen mensen definities van sociale problemen veranderen. Door definities te veranderen, kunnen zaken die eerst als problematisch werden gezien ineens niet meer problematisch zijn. Er is dan sprake van een toename van tolerantie. Door mensen te weerhouden van het labelen van anderen en situaties, zullen veel minder situaties als problematisch worden ervaren. Het labelen zelf zorgt namelijk ook weer voor sociale problemen. De tweede oplossing is het voordeel dat mensen hebben door zichzelf te labelen en anderen te labelen weg te nemen. Hierdoor zullen sociale problemen verdwijnen.

2.3.6 Critical perspective

Het critical perspective ziet sociale problemen als een bijproduct van de maatschappij. Hoe meer gebeurtenissen en veranderingen, des te meer sociale problemen. Je dient de maatschappij niet als verschillende losse onderdelen te zien, maar als één geheel. In de visie van het critical perspective is een sociaal probleem een situatie die voortvloeit uit het uitbuiten van de werkende klasse door de kapitalisten. De wil van de werkende klasse om welvarender te worden en de wil van de kapitalisten om dit tegen te gaan, werkt criminaliteit in de hand. Zodra mensen niet via een gewone weg het kapitaal kunnen vergaren, dan zullen zij dit door middel van criminaliteit doen. Indien de werkende klasse niet het gevoel heeft gedomineerd te worden en er is geen sprake van conflicten en zij tevens iets kunnen groeien in hun loopbaan, dan zullen zij het klassenverschil niet als problematisch ervaren. Zodra de welvaart en het

verschil tussen arm en rijk toeneemt, zal er meer criminaliteit zijn dan in tijden van recessie (Rubington&Weinberg,1995:238).

Een oplossing voor sociale problemen ligt bij de politiek. De politiek is de enige macht die het kapitalisme en zijn bijbehorende sociale problemen aan kan pakken. Door een revolutie onder de werkende klasse zal de klassenongelijkheid verdwijnen en zullen sociale problemen mee verdwijnen.

2.3.7 Social constructionism

Sociale problemen zijn in dit perspectief door mensen zelf gecreëerd. Wanneer mensen denken dat iets een sociaal probleem is, dan is dat zo. Het gaat bij mensen helemaal niet om objectieve feiten. Zodra iemand vindt dat het een sociaal probleem is, zal hij of zij proberen anderen daar ook van te overtuigen. Men is dan alleen nog maar bezig met het formuleren van het probleem en hoe zij hun argumenten naar voren moet brengen (Rubington&Weinberg,1995:292). Het willen definiëren van sociale problemen is de reden dat sociale problemen bestaan. Door te klagen en deze klachten voor te leggen aan instanties worden sociale problemen in de maatschappij gebracht.

Volgens dit model is er niet echt een oplossing voor sociale problemen. De oplossing ligt in het onderzoeken van het proces van het definiëren van sociale problemen.

Het perspectief	De visie	De oplossing
Social Pathology	De maatschappij als lichaam. Een sociaal probleem is een overtreding van morele verwachtingen. Personen of situaties die sociale problemen veroorzaken worden gezien als ziektes in het lichaam	Door middel van educatie de overtreders op hun foute gedrag wijzen om zo de maatschappij weer gezond te maken.
Social Disorganization	De maatschappij is een sociaal systeem wat van nature in evenwicht is. Zodra in een gedeelte van de maatschappij zaken veranderen, dan zal indien de rest van de maatschappij zich niet aanpast er een disbalans ontstaan.	Het signaleren van het afwijkende gedeelte van de maatschappij. Deze ontwikkeling afremmen, zodat de maatschappij weer in balans komt.
Value Conflict	Twee verschillende partijen met andere normen en waarden staan lijn recht tegenover elkaar. Zodra één partij zijn visie door drukt is er sprake van een sociaal probleem.	Voor dit probleem zijn drie oplossingen: - Consensus zoeken - Onderhandelen - De sterkste partij drukt zijn mening door
Deviant Behaviour	Mensen leren afwijkend gedrag aan doordat zij niet de mogelijkheid hebben om te leren, stress hebben en de mogelijkheid hebben om zich tegennatuurlijk te gedragen.	Door mensen te hersocialiseren en ze te plaatsen in een omgeving waar geen afwijkend gedrag wordt vertoond zullen zij veranderen.
Labelling	Een sociaal probleem bestaat omdat mensen het zo noemen en er het label sociaalprobleem aan hangen.	Er worden twee oplossingen gegeven; - Herdefinitie van het probleem - Het voordeel wegnemen van het plakken van labels.
Critical Perspective	Sociale problemen zijn een gevolg van het uitbuiten van de werkende klasse door kapitalisten.	Er zal een politieke revolutie nodig zijn waardoor alle ongelijkheid tussen mensen wordt weggenomen en de daarbij horende sociale problemen.
Social Constructionism	Mensen creëren zelf sociale problemen, omdat zij deze zelf definiëren. Bij dit model wordt naar dit proces gekeken.	Er wordt niet echt een oplossing gegeven. Deze oplossing zou gevonden kunnen worden door onderzoek te doen naar het proces van het definiëren van sociale problemen

Schema 2; de zeven perspectieven waarmee personen naar sociale problemen kunnen kijken.

2.4 De drie perspectieven die relevant zijn voor dit onderzoek

De zeven perspectieven van Rubington en Weinberg zijn allesomvattend als het gaat om visies op sociale problemen. Zij pretenderen in hun boek dat alle sociale problemen in de wereld met zeven verschillende brillen bekeken kunnen worden. De perspectieven van Rubington en Weinberg zijn in de literatuur over sociale problemen zeer veel gebruikt, waarbij er ook tegenstanders zijn die hun twijfels uiten over deze perspectieven. De discussie over het feit of de zeven perspectieven allesomvattend zijn, is voor dit onderzoek niet relevant.

Voor dit onderzoek zullen een paar perspectieven worden gekozen die relevant kunnen zijn voor dit onderzoek en daarom nader bestudeerd gaan worden. Wat meespeelt in de keuze tussen de verschillende perspectieven, is de doelgroep waarop dit onderzoek zich richt, namelijk op beleidsmakers en openbare orde handhavers. Deze doelgroep heeft de beleidskeuze gemaakt om te gaan werken met een bepaald gemeentelijk handhavingsinstrument.

Als met deze achtergrondinformatie naar de perspectieven wordt gekeken, dan blijkt dat er drie perspectieven zijn die zeer relevant kunnen zijn voor dit onderzoek.

Het eerste perspectief is het *Social Pathology perspective*, waarbij een sociaal probleem ontstaat doordat mensen bepaalde morele verwachtingen overtreden. Het sociale probleem van de kleine ergernissen zou in dit model voortkomen uit het feit dat mensen morele verwachtingen overtreden. Het spuiten van graffiti en het dumpen van vuil en het achterlaten van hondenpoep, hoor je als mens niet te doen. Als je dat wel doet, dan zorgt dat voor een sociaal probleem. De oplossing voor het sociale probleem ligt in dit model vooral in het zoeken van de dialoog en door mensen via educatie er op te wijzen dat bepaald gedrag niet toelaatbaar is.

Het tweede perspectief is het *Social Disorganization perspective*. Dit model sluit aan op het voorgaande model, maar gaat meer uit van deterrence (afschrikking). A rise in actual costs, sanctions, punishment will produce more deterrent and less forbidden behavior (Friedman, 1975; 75). Zodra mensen bepaalde morele normen en waarden overschrijden, zal dit leiden tot sociale onevenwichtigheid. Deze onevenwichtigheid kan worden tegengaan door degenen die de onevenwichtigheid veroorzaken, aan te pakken. Door middel van een afschrikkingseffect zullen mensen eerder neigen om niet over te gaan tot bijvoorbeeld het plegen van kleine ergernissen.

Het laatste perspectief is het *Labelling perspective*. Dit perspectief is gekozen, omdat de eerste twee perspectieven vooral zijn geënt op het bestrijden van de sociale problemen als bijvoorbeeld kleine ergernissen. Labelling bekijkt het probleem vanuit een filosofische hoek en

gaat in op het letterlijk labelen van sociale problemen. Zodra aan een situatie of persoon het label 'probleem' wordt gehangen, dan is er sprake van een probleem. Zo kunnen ook beleidsmakers en beleidsuitvoerders labels hangen aan situaties en personen, wat vervolgens van invloed kan zijn op de afwegingen die worden gemaakt. Daarom is dit perspectief zeer interessant voor dit onderzoek.

2.5 De beleidskeuze (Het keuzeschema van het Ministerie van Justitie)

Nu de perspectieven zijn beschreven zal in deze paragraaf de eerste (voor dit onderzoek relevante) fase uit de beleidscyclus van Van de Graaff en Hoppe worden beschreven.

De beleidskeuze wordt in de literatuur van Van de Graaff en Hoppe beschreven als de fase van beleidsvorming. Beleidsvorming is de totstandkoming van beleid, hierbij worden de problemen die in de fase van agendavorming als zeer urgent zijn aangemerkt gedefinieerd als probleem (Van de Graaf e.a., 1996: 88). De kenmerken van het probleem worden beschreven. De belangrijkste negatieve gevolgen, de belangrijkste oorzaken en wenselijke oplossingen worden in de fase van beleidsvorming allemaal beschreven.

De voorbereiding van beleid begint met het ontwerpen van een beleidsplan, dat in essentie uit drie elementen bestaat (Droogleever Fortuijn, 2003: 116): Ten eerste dient ingeschat te worden hoeveel mensen en organisaties last hebben van het probleem en hoe ernstig de problemen zijn. Ten tweede dienen doelstellingen globaal geformuleerd te worden en dient aangegeven te worden welke prioriteiten daarin aangehouden moeten worden. Als laatste dienen projecten en programma's bedacht te worden die kunnen bijdragen aan de vermindering of oplossing van het probleem.

In sommige beleidsmodellen uit het boek van Van de Graaff en Hoppe worden modellen beschreven die beleidsuitvoerders ook in dit proces betrekken. Andere modellen betrekken uitvoerders niet in dit proces.

Nu kort is weergegeven wat van De Graaff en Hoppe verstaan onder de fase van beleidskeuze zal in de komende paragraaf het keuze schema van het Ministerie van Justitie worden beschreven. Dit keuzeschema beschrijft de verschillen tussen de handavingsinstrumenten, waardoor gemeenten gemakkelijker een keuze kunnen maken.

Zoals eerder is aangegeven is het beleidsproces voor gemeenten begonnen bij het maken van keuzes tussen drie verschillende manieren om handhaving bij de gemeente uit te voeren. Hierbij zijn de gemeenten niet in het spreekwoordelijk diepe gegooid, maar is vanuit het Ministerie van Justitie een beleidskeuzeschema gemaakt waarin alle verschillen aan bod

komen tussen de handhavinginstrumenten. In de inleiding zijn deze verschillen uitgebreid beschreven.

Voor het onderzoek is het interessant om te weten welke onderwerpen uit het beleidskeuzeschema doorslaggevend zijn geweest bij de beleidskeuze. Zijn dat geweest de;

- Verantwoordelijkheid
- Kosten
- Uitvoerbaarheid
- Juridische verschillen

In een justitiële verkenning uit 2005 over de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking worden door verschillende wetenschappers en deskundigen hun kijk op de dan nog in ontwikkeling zijnde handhavinginstrumenten weergegeven. Vooral het onderwerp kosten komt bij veel wetenschappers en deskundigen naar voren, net als de uitvoerbaarheid. In de berekeningen is ook geen rekening gehouden met de 24 uren beschikbaarheid. Om aan deze beschikbaarheid te voldoen, is extra capaciteit noodzakelijk en dit zal dus tot extra kosten voor de gemeenten leiden (Van der Pal e.a., 2005: 23).

2.6 De beleidsuitvoering (Dilemma's bij de uitvoering van beleid)

Zodra het beleid op papier is uitgewerkt, zal het beleid moeten worden omgezet in daadwerkelijk handelen. Hiermee komen we bij de tweede voor dit onderzoek relevante fase, die van de beleidsuitvoering.

Beleidsbeslissingen worden uitgewerkt tot werkprocedures die leiden tot concrete producten, diensten en beleidsprestaties (Van de Graaf e.a., 1996: 89). Om er voor te zorgen dat er geen discrepantie ontstaat tussen het beleid zoals dat op papier is omschreven en de daadwerkelijke uitwerking, zullen beleidsmakers de beleidsuitvoerders betrekken bij deze fase van de beleidscyclus. Daarnaast hebben beleidsmakers altijd een bepaalde verwachting van het beleid.

Lipsky heeft geanalyseerd hoe beleid dat er op gericht is om diensten aan cliënten te verlenen (zoals bij veel overheidsbeleid het geval is), kan weg groeien van zijn officiële doelstellingen, omdat de uitvoerders het beleid zelf gaan aanpassen in de uitvoerende fase (Droogleever Fortuijn, 2003: 119). De dilemma's waar de uitvoerders in deze beleidsfase tegen aan lopen volgens Lipsky, zullen in de komende paragrafen verder aan bod komen.

De uitvoering van beleid zoals beschreven in de beleidscyclus gaat niet altijd zonder problemen. Over de dilemma's waar uitvoerende overheidsambtenaren mee te maken hebben in hun dagelijks werk, heeft Lipsky een boek geschreven. Hoe meer dilemma's uitvoerende ambtenaren (of street-level bureaucrats zoals Lipsky ze noemt) in hun dagelijks werk tegenkomen, des te groter is de kans op een negatief beleidseffect.

De literatuur van Lipsky sluit daarmee goed aan bij dit onderzoek, waarbij naast het waarom achter de beleidskeuzes ook wordt gekeken naar de beleidsuitvoering en het daarbij aansluitende beleidseffect van de inzet van bepaalde handhavingsinstrumenten. In de komende paragrafen worden de dilemma's behandeld die Lipsky in zijn boek heeft beschreven.

2.6.1 De boa of politieagent als street-level bureaucrat

De uitvoerders van de bestuurlijke strafbeschikking zijn de gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren, zij zijn belast met de handhaving op de kleine ergernissen die veelal in de gemeentelijke Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) zijn vastgesteld.

In gemeenten die niet gekozen hebben voor de strafbeschikking, voert de politie de handhaving op de kleine ergernissen uit.

De uitvoerende ambtenaren zijn in hun dagelijks werk veel op straat aan het werk, waarbij zij zodra er een overtreding wordt geconstateerd geheel zelfstandig reageren op de overtreder, waarbij de uitvoerde ambtenaren een hoge mate van discretionaire macht hebben (Driessens, 2003: 144).

In zijn werk 'Street-Level Bureaucracy: Dilemma's of the individual in public services' wordt door Lipsky onderzocht in welke mate de medewerker op straat (de street-level bureaucrat) wordt beïnvloed door de eisen van de eigen organisatie waar ze voor werken (Lipsky 1980, 27-79).

De Boa's en politieagenten hebben beiden te maken met een geheel ander type organisatie waar ze voor werken en zullen misschien met andere dilemma's te maken hebben. Mogelijk bieden de verschillende organisatorische achtergronden van zowel de Boa's als de politieagenten en de problemen waar ze tegen aan lopen in de uitvoering van hun werk, een verklaring voor een succesvolle aanpak van kleine ergernissen.

In deze paragraaf zullen de zeven verschillende dilemma's worden beschreven waarmee street-level bureaucrats te maken hebben.

2.6.2 Het dilemma van de beslissingsruimte

De ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen hebben een grote mate van beslissingsruimte. Zij dienen wel rekening te houden met de specifieke noden, behoeften en kenmerken van de burger, maar ook met de eisen en voorwaarden van de eigen organisatie (Lipsky 1980:8). De street-level bureaucrats kunnen hierdoor een eigen invulling geven aan hun werk.

Er zijn drie redenen te geven voor deze keuzevrijheid (Lipsky 1980: 14-15).

- Street-level bureaucrats werken in situaties die te complex zijn om ze terug te brengen tot vastgestelde regels
- Ze werken in situaties waarin de mens het belangrijkste is en waar dus ook rekening mee gehouden dient te worden
- De street-level bureaucrats hebben meer regelmogelijkheden wat bijdraagt aan de arbeidskwaliteit

2.6.3 Het dilemma van een tekort aan hulpmiddelen

Street-level bureaucrats hebben problemen met de uitvoering van hun werk, omdat ze over te weinig technische hulpmiddelen beschikken om hun werkzaamheden naar behoren uit te voeren.

Het is voor de uitvoerders lastig om juiste en voldoende informatie te vergaren om een goed afgewogen beslissing te maken. Door de werkdruk en de vaak korte ontmoetingen en de daarbij komende druk om beslissingen te nemen, maakt het werk van de street-level bureaucrat lastig (Lipsky 2008: 29).

2.6.4 Het dilemma van een hoge caseload

Het probleem dat de vraag naar diensten het aanbod overtreft, heeft twee aspecten (Lipsky, 1980:33). Hierdoor ontstaat bij de street-level bureaucrats een hoge caseload.

Het eerste aspect heeft betrekking op het fenomeen dat als overheden meer diensten gaat aanbieden indien de vraag stijgt, er vervolgens ook meer vraag gaat ontstaan. Hierdoor blijft de vraag altijd groter dan het aanbod.

Het tweede aspect heeft te maken met de vraag naar meer kwalitatief goede diensten. De klanten van de overheid zullen steeds meer diensten gaan vragen die aan steeds hogere kwaliteitseisen dienen te voldoen. Hierdoor stijgt de werkdruk ook.

2.6.5 Het dilemma van onduidelijke en tegenstrijdige doelen

Street-level bureaucrats hebben vaak te maken met rolconflicten (Lipsky, 1980: 41). Lipsky geeft aan dat er drie niveaus zijn waarop deze conflicten zich afspelen.

Ten eerste ervaren street-level bureaucrats moeilijkheden met de rol die de organisatie wil invullen en deze te combineren met hun eigen doelen. Soms komen deze twee doelen met elkaar in conflict.

Ten tweede dienen ze rekening te houden met het efficiency vraagstuk van de eigen organisatie. Aan de vraag van de burger kan niet altijd worden voldaan, omdat de organisatie beperkte middelen ter beschikking stelt.

Tot slot moeten ze ook de verwachtingen van de gemeenschap kunnen waarmaken.

2.6.6 Het dilemma van het probleem van het meten

Het is lastig om de resultaten van het werk van een street-level bureaucrat te meten (Lipsky, 1980: 48). Dit komt vooral door de complexiteit van hun werkzaamheden.

Lipsky geeft aan dat de output van de bureaucratische werkomgeving in zijn geheel moeilijk aan te geven is. De overheid is niet zoals een bedrijf, waarbij de output te meten is door middel van productie. De werkzaamheden en de resultaten van de street-level bureaucrat zijn niet op een balanssheet weer te geven. Hierdoor is het effect van hun werkzaamheden ook moeilijk weer te geven.

2.6.7 Het dilemma van het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

Het is bij veel werkzaamheden die bij een street-level bureaucrat horen feit dat het contact tussen de bureaucrat en de cliënt niet op basis van vrijwilligheid zijn.

Als klein voorbeeld een politieagent die bekeuringen uitdeelt aan fietsers zonder licht. Het contact tussen de fietser en de agent is niet op basis van vrijwilligheid tot stand gekomen, maar het gevolg van een overtreding van de fietser.

Het onvrijwillige karakter van het contact, maar anderzijds de noodzaak van het contact, maakt dat de organisatie of de street-level bureaucrat meer macht of controle krijgt over zijn cliënt (Lipsky, 1980:55). In het voorbeeld van de fietser is de fietser machteloos en is hij of zij 'in de macht' van de politieagent. Volgens Lipsky kan dit onvrijwillige karakter en de bijbehorende machtsverhoudingen, spanningen met zich meebrengen in het contact tussen de street-level bureaucrat en de cliënt.

2.6.8 Het dilemma van vervreemdend werk

Als laatste dilemma waarmee een street-level bureaucrat te maken heeft, noemt Lipsky het vervreemdend werk.

Als eerste noemt Lipsky dat de street-level bureaucrat maar aan één gedeelte van het product werkt. Het gehele proces van eerste interactie tot eind van het proces wordt door verschillende ambtenaren afgehandeld. Dit komt volgens Lipsky door de bureaucratische nood om mensen in categorieën onder te brengen (Lipsky, 1980:76). Dit heeft te maken met de inzet van beschikbare middelen. Hierdoor kan het zijn dat een street-level bureaucrat nooit het eindresultaat van zijn werk ziet.

Daarnaast heeft de street-level bureaucrat vaak kort contact met de cliënt, toch werkt de street-level bureaucrat met mensen en heeft iedere zaak een menselijke kant. Doordat zij adhoc en daardoor dus snel moeten reageren op situaties, wordt de menselijke kant van de overtreder snel vergeten wat leidt tot vervreemding.

Als laatste wordt genoemd dat ze geen invloed hebben op hun eigen workflow, omdat ze vaak adhoc werken.

2.7 De beleidseffecten

De laatste fase in de beleidscyclus is de evaluatie van het beleid. De beleidseffecten worden in deze laatste fase geëvalueerd.

Beleid houdt niet op bij de door de beleidsuitvoering tot stand gebrachte beleidsprestaties, -diensten en -producten (Van de Graaf e.a., 1996: 90). In de werkelijkheid zijn er in ieder beleidsproces veel meer evaluatieactiviteiten te onderkennen en zijn deze ook niet beperkt tot het einde van de beleidscyclus. Zo is vaak aan het begin van de beleidscyclus al een haalbaarheidstoetsing, waarin wordt gekeken of een voorlopig beleidsplan kans van slagen heeft (Droogleeuw Fortuijn, 2003: 119). Aan de hand van de gegevens uit de evaluatie kan het beleid worden bijgestuurd. In deze fase van het beleid wordt het effect van het beleid gemeten. Deze effecten worden in verdere besluitvorming meegenomen.

De dilemma's waar street-level bureaucraten tegen aanlopen in hun dagelijks werk is direct van invloed op het beleidseffect. Hierdoor wordt de literatuur van Lipsky uit vorige beleidsfase ook meegenomen in deze beleidsfase. Gegevens van het CJIB horen ook in deze fase van het beleid. Aangezien het hier om feitelijke gegevens gaat zal er in dit hoofdstuk verder niet op worden ingegaan.

2.8 Negatieve kijk op de boa als handhaver op kleine ergernissen

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de handelingsvrijheid die een street-level bureaucrat heeft onderhevig is aan allerlei spanningen.

De street-level bureaucrat dient af te rekenen met een tekort aan hulpmiddelen om de juiste informatie binnen handbereik te hebben, daarnaast is er een hoge caseload, zijn er onduidelijke en tegenstrijdige doelen, kunnen de resultaten van de werkzaamheden niet

inzichtelijk gemaakt worden, is er sprake van een moeizame relatie met de cliënt en zijn de street-level bureaucrats zelf maar een kleine spil zijn in het bureaucratische netwerk. Dit alles maakt het dagelijks werk voor de street-level bureaucrat moeilijk.

De street-level bureaucrats in dit onderzoek, de gemeentelijke boa's en de politieagenten, kunnen ook te maken hebben met deze dilemma's in hun dagelijks werk.

Boa's en politieagenten komen beiden uit een andere soort organisatie, waardoor zij mogelijk met verschillende dilemma's te maken hebben en anders met deze dilemma's omgaan.

De manier waarop de street-level bureaucrats omgaan met deze dilemma's is mede bepalend voor het succes van de verschillende manieren van aanpak met betrekking tot de kleine ergernissen.

Sommige wetenschappers hebben hun mening over de inzet van boa's of politieagenten al klaar.

Zo twijfelt Van Stokkom aan de inzet van boa's in plaats van politieagenten.

Een deel van het publiek heeft lak aan hun controlerende werk(van Stokkom, 2005:52). Daarnaast zal de assistentieverlening van de politie flink toenemen, zodra een grote gemeente een paar honderd boa's in dienst neemt (van Stokkom, 2005:53). Hierdoor neemt de druk op de politie alleen maar toe en komen zij nog steeds niet toe aan hun kerntaken. Daarnaast is van Stokkom bang dat wethouders uit persoonlijk ongenoegen boa's gaan aansturen en ze naar specifieke locaties sturen. Door boa's onder de vlag van de politie te brengen, zullen dit soort zaken niet voor kunnen komen (van Stokkom, 2005:54). De politie van Amsterdam volgt al jaren het streetwise beleid. Hierbij wordt extra bekeurd voor kleine ergernissen. Dit maakt het politiekorps van Amsterdam tot het korps dat de meeste boetes uitschrijft van alle korpsen in Europa (van Stokkom, 2005:47).

2.9 De literatuur samengevat

	Beleidsmakers	Beleidsuitvoerders
De 7 probleem perspectieven	Rubington en Weinberg	Rubington en Weinberg
Beleidskeuzes	Keuzeschema Ministerie van Justitie	Van de Graaff en Hoppe
Beleidsuitvoering	Van de Graaff en Hoppe	Lipsky
Beleideffecten	Van de Graaff en Hoppe Cijfers CJIB	Lipsky Cijfers CJIB

3 Schema 3: Compleet ingevuld theoretisch kader voor een vergelijkend onderzoek tussen beleidskeuzes en praktijk

Het schema aan het begin van dit hoofdstuk was op basis van de onderzoeksvragen en de daarbij behorende subvragen opgesteld. In dit hoofdstuk is gezocht naar literatuur die kan helpen om een antwoord te vinden op deze vragen. Waar het schema aan het begin van dit hoofdstuk nog leeg was, is het inmiddels gevuld met verschillende literatuur die kan helpen om dit schema verderop in dit onderzoek te kunnen vullen met antwoorden.

Rubington en Weinberg helpen in dit onderzoek om inzicht te krijgen in de manier waarop beleidsmakers kijken naar sociale problemen. Hun visie op het sociale probleem kan immers van invloed zijn op hun beleidskeuze en op hun aanpak van kleine ergernissen.

De fase van de beleidskeuzes wordt door het keuzeschema van het Ministerie van Justitie ingevuld. In dit keuzeschema zijn de onderlinge verschillen tussen de verschillende handhavingsinstrumenten weergegeven. Dit keuzeschema is opgenomen in dit onderzoek omdat het van invloed kan zijn op de beleidskeuze van de beleidsmakers.

Van de Graaff en Hoppe beschrijven in hun boek dat er verschillende beleidsmodellen zijn waarbij beleidsuitvoerders worden betrokken in het proces van beleidskeuzes. In deze scriptie wordt aangenomen dat de beleidskeuzes bij gemeenten in overleg gaan tussen de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders. De beleidsuitvoering is voor de beleidsmakers vooral een verwachting, zoals Van de Graaf e.a. dat beschrijven in hun boek. Beleidsmakers zullen voorafgaande aan een beleidskeuze een script in hun hoofd maken, waarin zij hebben bedacht hoe zij verwachten dat de uitvoering van hun beleidskeuze zal gaan verlopen.

De daadwerkelijke uitvoering vindt plaats door de street-level bureaucrats zoals Lipsky de gemeentelijke boa's en politieagenten noemt. Zij komen in hun dagelijks werk regelmatig in aanraking met verschillende dilemma's.

Gemeenten en politiekorpsen faciliteren op verschillende manieren hun uitvoerders en zij hebben daarnaast verschillende bevoegdheden. Hierdoor lopen boa's en politieagenten allicht tegen verschillende dilemma's aan in hun werkzaamheden. Hoe meer dilemma's een boa dan wel politieagent heeft des te moeilijker is het om het gewenste beleidseffect te realiseren. Het beleidseffect is hierdoor sterk afhankelijk van de uitvoering.

Daarnaast hebben beleidsmakers naast gedachten over de beleidsuitvoering ook een gedachte over het beleidseffect gehad, zoals dat in de beleidscyclus van Van de Graaff en Hoppe is beschreven.

Als laatste zal verderop in deze scriptie worden ingegaan op cijfers die door het CJIB zijn geleverd. Deze cijfers geven ook een beeld van de effecten die optreden.

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe deze literatuur wordt omgezet in daadwerkelijk onderzoek aan de hand waarvan uitspraken gedaan kunnen worden met betrekking tot de hoofd- en subvragen van dit onderzoek.

Van Stokkom is er in zijn onderzoekspublicaties zeker van dat een gemeentelijke boa niet de juiste persoon is om handhavend op te treden tegen kleine ergernissen. Allicht kan dit onderzoek een ander licht werpen op de mening van Van Stokkom of deze juist versterken.

3 Onderzoeksmethode

Om antwoord te kunnen geven op de vraag welke overwegingen lokale overheden hebben gemaakt om te kiezen voor respectievelijk de bestuurlijke strafbeschikking, de bestuurlijke boete of handhaving door de politie, als handhavingsinstrument om kleine ergernissen aan te pakken, en in hoeverre deze handhavingsinstrumenten effectief zijn in de aanpak hiervan, zullen zowel beleidsmakers als de -uitvoerders (de street-level bureaucrats) moeten worden bevraagd. Door middel van een vergelijkende casestudie bij verschillende gemeenten zal een antwoord worden gezocht op de onderzoeksvraag.

3.1 Vooronderzoek

Voorafgaand aan het uitgevoerde onderzoek bij de vier geselecteerde gemeenten is er een vooronderzoek uitgevoerd in de regio Utrecht.

Door een dag mee te lopen met boa's van de gemeente Utrecht heeft de onderzoeker een beeld gekregen van de werkzaamheden van de boa's. De conceptvragenlijsten en interviewvragen zijn op deze afdeling doorgenomen en waar nodig van aanpassingen voorzien. Een politieagent van het politiekorps Utrecht heeft de vragenlijsten en het interview vanuit het politieperspectief aan een kritische analyse onderworpen. Als laatste heeft de beleidsmedewerker handhaving van de gemeente Utrecht kritisch gekeken naar de vragenlijsten met betrekking tot de beleidsmakers, zodat ook in deze vragenlijsten geen onnodige of niet relevante vragen meer stonden.

De feedback is meegenomen in de definitieve vragenlijsten voor het onderzoek. Door professionals te laten participeren in de totstandkoming van het onderzoek, voorkom je als onderzoeker dat niet relevante zaken worden meegenomen in het onderzoek. Daarnaast hebben de professionals ieder op hun eigen terrein ervaring met het onderwerp, waardoor ook nieuwe of verbeterde inzichten meegenomen konden worden in het onderzoek.

3.2 De onderzoeksopzet

De onderzoekseenheden die in het literatuur hoofdstuk zijn beschreven zullen moeten worden vertaald in specifieke, meetbare observeerbare en registreerbare zaken (van der Velde e.a., 2000: 49). Het onderzoek zal daarom worden ingedeeld in vier verschillende gedeeltes conform het literatuur hoofdstuk.

De probleem perspectieven

Het eerste gedeelte is een algemeen gedeelte dat zowel aan beleidsmakers als beleidsuitvoerders wordt voorgelegd. In dit eerste gedeelte van het onderzoek worden de geïnterviewde beleidsmakers en beleidsuitvoerders door middel van een schriftelijke vragenlijst verschillende stellingen voorgelegd. Deze stellingen hebben betrekking op de drie geselecteerde probleem perspectieven uit het vorige hoofdstuk. Deze drie perspectieven hebben betrekking op alle sociale problemen, vandaar dat de stellingen in dit onderzoek aan de hand van de kenmerken van de perspectieven zijn toegespitst op het sociale probleem van de kleine ergernissen.

Hierdoor kan een beeld worden gevormd van het perspectief waarmee beleidsmakers en beleidsuitvoerders kijken naar het sociale probleem van de kleine ergernissen. De respondenten kunnen op basis van een vijf punts Likertschaal antwoord geven op de stellingen (1= helemaal mee oneens en 5= helemaal mee eens). De kwantitatieve data die hieruit naar voren komen zullen in het statistiekprogramma SPSS worden verwerkt.

De beleidskeuzes

Vervolgens zullen met beleidsmakers diepte-interviews worden gehouden, die inzicht kunnen geven in 'het waarom' van bepaalde beleidskeuzes. De kwalitatieve data die uit deze interviews naar voren komen zullen worden uitgewerkt. Door diepte-interviews te houden kan uitgebreid worden ingegaan op de gemaakte beleidskeuzes en de redenen die de beleidsmakers hebben voor deze keuzes.

In de diepte interviews met de beleidsmakers zal hun betrokkenheid bij de totstandkoming van het beleid worden bevraagd.

De beleidsuitvoering

De beleidsmakers wordt in de diepte interviews gevraagd welke verwachting zij hebben over de beleidsuitvoering van hun beleidskeuze. De kwalitatieve data zal worden uitgewerkt.

De beleidsuitvoerders, of street-level bureaucrats zoals Lipsky ze noemt, zullen ook via diepte-interviews worden bevraagd, waarbij de nadruk ligt op de uitvoering van het beleid en het daarbij behorende effect. Ook deze kwalitatieve data zullen worden uitgewerkt.

Daarnaast zullen er 100 enquêtes worden uitgedeeld onder uitvoerders die niet geïnterviewd zijn over de problemen waar zij tegenaan lopen in hun werkzaamheden. De interviewvragen voor de beleidsuitvoerders en de stellingen in de vragenlijst zijn direct afgeleid van de literatuur van Lipsky. De beleidsuitvoerders kunnen antwoord geven op basis van een vijf punts Likertschaal op de stellingen (1= helemaal mee oneens en 5= helemaal mee eens). Deze data worden ook in SPSS verwerkt.

De beleidseffecten

Als laatste zullen de beleidseffecten worden onderzocht. De beleidsmakers wordt in de diepte interviews gevraagd welke effecten zijn verwachten bij de door hun gemaakte beleidskeuze. De uitkomsten uit de interviews zullen worden uitgewerkt. Daarnaast zal een koppeling worden gemaakt tussen de dilemma's waar beleidsuitvoerders tegen aan lopen in hun werk en de invloed op het beleidseffect. Als laatste zullen cijfers van het Centraal Justitieel Incassobureau worden geanalyseerd over het aantal uitgeschreven boetes door de vier gemeenten in 2008 en de eerste helft van 2009.

Nu de operationalisering in grote lijnen is toegelicht zullen in de volgende paragrafen al de facetten van dit onderzoek verder worden uitgediept.

3.3 Keuze voor mix van kwalitatief en kwantitatief onderzoek

Voor dit onderzoek zullen zowel kwalitatieve data als kwantitatieve data verzameld worden. De data die inzicht verschaffen in de perspectieven die beleidsmakers en beleidsuitvoerders gebruiken om naar het sociale probleem van de kleine ergernissen te kijken, zijn kwantitatief van aard. De antwoordmogelijkheden kunnen via een Likertschaal worden weergegeven, daarom is het mogelijk om kwalitatieve data op een kwantitatieve manier weer te geven (van der Velde e.a., 2000: 52).

Met de beleidsmakers en beleidsuitvoerders zullen interviews gehouden worden over beleidskeuzes en de uitvoering van het beleid. Deze gegevens zijn kwalitatief van aard en zullen na het afnemen van de interviews worden uitgewerkt.

De enquêtes die als aanvulling op de interviews met de beleidsuitvoerders worden gehouden, zullen kwantitatieve gegevens opleveren die net als de gegevens over de perspectieven op het sociale probleem van de kleine ergernissen zullen worden verwerkt in SPSS.

3.4 Onderzoeksmethode: Multiple casestudie

Gegeven de doelstelling op basis van de theoretische uiteenzetting is het noodzakelijk om het onderzoek in verschillende gemeenten uit te voeren. Dit zullen gemeenten zijn die de bestuurlijke strafbeschikking hebben ingevoerd en gemeenten die dit niet hebben gedaan. Door een casestudie uit te voeren in verschillende gemeenten ontstaat een multiple casestudie.

De casestudie wordt vaak gebruikt om gegevens te beschrijven, te ordenen en te exploreren (van der Velde e.a., 2000: 81).

Bij een casestudie worden op verschillende manieren gegevens over het zelfde verschijnsel onderzocht. Door zowel beleidsmakers als uitvoerende medewerkers te interviewen zal aan deze eis van de casestudie worden voldaan. Een kleine kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat de uitvoering van het handhavingsbeleid bij gemeente die niet gekozen hebben voor een nieuw handhavinginstrument wordt uitgevoerd door de politie.

Een vergelijkende casestudie geeft dieper inzicht in allerlei processen waarin mensen en afdelingen op elkaar reageren, verwachtingen hebben van elkaar en gedrag wederzijds op elkaar afstemmen. Een nadeel van een multiple casestudie is dat de resultaten niet statistisch generaliseerbaar zijn. Er is geen populatie waaruit de case aselekt getrokken wordt (van der Velde e.a., 2000: 82).

3.5 Casus en respondenten selectie

Voor dit onderzoek zijn vier verschillende gemeenten uitgekozen om te participeren in dit onderzoek. In gemeenten die de strafbeschikking hebben ingevoerd zal de gemeente de enige organisatie zijn waar het onderzoek wordt uitgevoerd. In gemeenten die nog niet hebben gekozen voor de strafbeschikking, zullen zowel de beleidsmakers van de gemeente als de uitvoerende politieagenten in het onderzoek betrokken worden. Voor dit onderzoek zullen beleidsmakers en beleidsuitvoerders geselecteerd moeten worden die geïnterviewd gaan worden. Daarnaast zullen beleidsuitvoerders moeten worden geselecteerd die de enquêtes gaan invullen.

Casus selectie

Een masterscriptie laat het qua uitvoering en tijd niet toe om alle gemeenten in Nederland met elkaar te vergelijken. Er zal een keuze moeten worden gemaakt in gemeenten die gaan participeren in dit onderzoek.

Voor gemeenten die de bestuurlijke strafbeschikking hebben ingevoerd dient een keuze gemaakt te worden tussen de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Voor dit onderzoek is gekozen voor de gemeente Den Haag en Rotterdam als gemeenten die de bestuurlijke strafbeschikking hebben ingevoerd. Amsterdam en Utrecht zijn respectievelijk de grootste en de kleinste G4 gemeenten. Door deze twee gemeenten te kiezen die daartussen vallen wordt geprobeerd om een representatieve afspiegeling te krijgen van de G4 gemeenten.

Voor de selectie van gemeenten, waarbij de handhaving wordt uitgevoerd door de politie kwamen zeer veel gemeenten in aanmerking. Het selectiecriteria voor de overige twee

gemeenten die participeren in dit onderzoek is de grote van de gemeenten. De problematiek met kleine ergernissen moet ook in deze gemeenten van een stadsomvang zijn om een vergelijking te kunnen maken. Voor dit onderzoek is dan ook gekozen voor de twee grootste gemeenten van Zuid-Holland en Utrecht, die buiten de G4 vallen. Volgens de gegevens van het CBS zijn dit de gemeenten Zoetermeer en Amersfoort. Ook de politiekorpsen van deze gemeenten zullen in het onderzoek worden betrokken.

Selectie respondenten

De personen die gaan deelnemen aan dit onderzoek zullen als volgt worden geselecteerd. Er zullen naar de betreffende beleidsmedewerkers van de geselecteerde gemeenten aanvragen worden verstuurd voor interviews. Aangezien er per gemeente gemiddeld twee beleidsmedewerkers betrokken zijn bij dit onderwerp is het niet mogelijk om binnen de groep beleidsmedewerkers nog een selectie te maken.

Aan de beleidsmedewerkers zal gevraagd worden of zij intern bij de uitvoerders (boa's, danwel politie) uit willen zetten wie er geïnteresseerd is in een interview. Medewerkers die zich betrokken voelen bij de uitvoering zullen reageren. Dit is goed voor de validiteit van het onderzoek, omdat medewerkers die zich niet betrokken voelen bij het onderwerp hierdoor worden uitgesloten. Met betrekking tot de uitvoerende ambtenaren zal gevraagd worden om twee representatieve uitvoerders te selecteren uit het totaal aantal uitvoerende medewerkers. Dit om te voorkomen dat uitvoerders worden geïnterviewd die geen affiniteit hebben met het onderwerp of te kort in dienst zijn om een goed beeld te kunnen geven.

De enquêtes zullen door de beleidsmakers worden uitgezet onder de beleidsuitvoerders. Per gemeente zullen er 25 enquêtes worden uitgedeeld onder de beleidsuitvoerders.

Het schema op de volgende pagina geeft de geselecteerde casussen weer en de aantallen respondenten die voor de uitvoering van dit onderzoek noodzakelijk zijn.

Gemeenten	Beleidsmakers	Uitvoerders
Rotterdam	2 beleidsmakers(interviews)	2 boa's (interviews) 25 boa's (enquêtes)
Amersfoort	2 beleidsmakers(interviews)	3 politieagenten (interviews) 25 politieagenten (enquêtes)
Den Haag	2 beleidsmakers(interviews)	2 boa's (interviews) 25 boa's (enquêtes)
Zoetermeer	2 beleidsmakers(interviews)	3 politieagenten (interviews) 25 politieagenten (enquêtes)

Schema 4: geselecteerde cases voor het onderzoek.

3.6 Data verzameling: vier manieren van dataverzameling

Er zal in dit onderzoek op vier verschillende manieren data worden verzameld. Dit is aan het begin van dit hoofdstuk al vermeld.

Zo zullen er stellingen worden voorgelegd aan de beleidsmaker en uitvoerders over perspectieven, waarbij gebruik wordt gemaakt van een Likertschaal voor de beantwoording van de vragen.

Daarnaast zullen er interviews worden gehouden, waardoor dieper kan worden ingegaan op verschillende onderwerpen die betrekking hebben op de onderzoeksvragen. De interviews met de beleidsmakers gaan over andere onderwerpen dan de interviews met de beleidsuitvoerders.

Aanvullend op de interviews met de beleidsuitvoerders zullen enquêtes worden verspreid onder boa's en politieagenten afhankelijk van de gemeente die het betreft. Deze enquêtes hebben vooral betrekking op de uitvoering van het handhavingsbeleid. Het effect van een handhavingsinstrument is namelijk zeer afhankelijk van de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan het handhavingsinstrument.

Als laatste zullen cijfers van het CJIB worden gebruikt om een beeld te krijgen van de daadwerkelijke uitvoering van het beleid.

In de komende drie paragrafen komen de drie verschillende onderdelen van dataverzameling van dit onderzoek aan bod. Per onderdeel wordt beschreven wie er bevraagd worden en op welke manier. In een aparte paragraaf zullen de betrouwbaarheid en de validiteit van deze drie onderdelen besproken worden. Op de cijfers van het CJIB hoeft verder niet te worden ingegaan, behalve dat deze zijn opgestuurd door twee medewerkers van het CJIB.

3.6.1 Vragen over de perspectieven

De beleidsmakers en de beleidsuitvoerders van de geselecteerde gemeenten zullen, voordat wordt begonnen met interviewen, gevraagd worden om een vragenlijst in te vullen met 16 vragen. Deze vragen zijn stellingen die betrekking hebben op de perspectieven die in het theoretisch kader zijn gekozen om mee te nemen in het onderzoek. Deze drie perspectieven hebben betrekking op alle sociale problemen, vandaar dat de stellingen in dit onderzoek aan de hand van de basiskenmerken van de perspectieven zijn toegespitst op het sociale probleem van de kleine ergernissen. De personen die deze lijst met stellingen invullen zullen niet weten dat deze vragen zijn terug te brengen op drie verschillende perspectieven, dit om sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen.

Per perspectief zijn er vijf stellingen opgesteld. Hoe hoger de participant scoort per perspectief, des te meer neigt hij of zij naar dit perspectief. Personen die meedoen aan het onderzoek kunnen antwoord geven van 1 (= helemaal mee oneens) tot 5 (= helemaal mee eens). In totaal zijn er dus vijf antwoord mogelijkheden zoals gebruikelijk in een vijfpunts Likertschaal. Deze Likertschaal is een veelgebruikte wijze van inventariseren van meningen (van der Velde e.a., 2000: 52).

In totaal zijn er als het onderzoek is afgerond 16 vragenlijsten over de perspectieven ingevuld door ambtenaren van politie en gemeente in vier verschillende gemeenten.

3.6.2 Interviews

Na het afnemen van de vragenlijsten over de perspectieven worden interviews afgenomen. Deze interviews worden bij dezelfde personen afgenomen als de vragenlijst over de perspectieven. Voor de beleidsmakers van de gemeenten zijn er andere interviewvragen opgesteld dan voor de beleidsuitvoerders van de gemeente en de politie.

De interviewvragen zijn semigestructureerde vragen. In een semigestructureerd interview liggen de vragen en antwoorden niet van tevoren vast, maar de onderwerpen wel. Het voordeel hiervan is dat de onderzoeker ruimte heeft om belangrijke zaken verder uit te diepen (van der Velde e.a., 2000: 107). Een ander voordeel van semigestructureerde interviews is dat er een gesprek ontstaat met de geïnterviewde, waarbij niet alle vragen letterlijk worden voorgelezen en er geen ruimte is voor een gesprek. Een nadeel daarbij is dat de interviewer er voor moet uitkijken dat hij of zij niet suggestief wordt (Baarda e.a., 2001: 133).

In de interviews met de beleidsmakers zullen de volgende onderwerpen worden besproken;

- De beleidskeuze van de beleidsmakers aan de hand van het keuzeschema van het Ministerie van Justitie
- De uitvoering van het handhavingsbeleid

- Het effect van het handhavingsbeleid

Met de beleidsuitvoerders zullen de volgende onderwerpen worden besproken die op het eerste onderwerp na, allemaal afgeleid zijn van de literatuur van Lipsky;;

- De beleidskeuze
- De beslissingsruimte
- Te kort aan hulpmiddelen
- Een hoge caseload
- Onduidelijke en tegenstrijdige doelen
- Het probleem van het meten
- Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt
- Vervreemdend werk

3.6.3 Enquêtes

Om nog meer inzicht te krijgen in de problemen waar beleidsuitvoerders tegen aan lopen, is er naast het afnemen van interviews ook voor gekozen om 100 enquêtes uit te delen bij de uitvoerders van het handhavingsinstrument in de vier gemeenten. Bij de beleidsuitvoerders was deze mogelijkheid er niet, omdat er per gemeente maximaal 2 beleidsmedewerkers zich bezig houden met dit onderwerp. Beleidsuitvoerders zijn er veel meer, dus daarom is er voor gekozen om onder deze groep enquêtes uit te laten delen.

In deze enquêtes komen exact dezelfde onderwerpen aan bod als in de interviews. Hierdoor ontstaat er een completer beeld van de dilemma's.

Het voordeel van het afnemen van enquêtes is dat veel personen tegelijk worden bereikt terwijl de uitkomsten gemakkelijk te verwerken zijn. Verder is het een voordeel dat de respondenten een veel groter gevoel van anonimiteit hebben, waardoor zij eerder geneigd zullen zijn sommige persoonlijke vragen te beantwoorden. Er is tevens minder risico op beïnvloeding door de onderzoeker, dan bij mondelinge vragenlijsten.

Het nadeel is dat de respons rond de 50 procent ligt (van der Velde e.a., 2000: 108). Om het probleem rondom de respons tegen te gaan worden de enquêtes door de managers uitgedeeld en opgehaald. Hierdoor voelen de uitvoerders zich eerder verplicht om mee te doen aan het onderzoek.

3.7 Validiteit en betrouwbaarheid

In dit onderzoek zijn bepaalde keuzes gemaakt over de te onderzoeken casussen (Rotterdam, Den Haag, Zoetermeer en Amersfoort). Er kunnen twijfels ontstaan over de geldigheid, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van de uitkomsten van dit onderzoek. De geldigheid van een onderzoek is belangrijk omdat het inzicht geeft in de mate waarin een de manier van onderzoek doen aan het doel beantwoordt: is dat wat wordt gemeten daadwerkelijk datgene wat je wilt meten (van der Velde e.a., 2000: 57)? De geldigheid refereert hierbij aan de interne validiteit van het onderzoek.

- De grootste bedreiging voor dit onderzoek is *testing* (Babbie, 2000: 226). Hierbij gaat het om het feit dat het afnemen van interviews bij beleidsmedewerkers en de uitvoerende medewerkers ervoor kan zorgen dat zij gedurende het interview sociaal wenselijke antwoorden gaan geven.

Het onderzoek heeft deels betrekking op gemeenten die een vooruitstrevende maatregel hebben ingevoerd, namelijk de bestuurlijke strafbeschikking. De beleidsmakers en de uitvoerende ambtenaren die belast zijn met de bestuurlijke strafbeschikking zullen naar een interviewer toe snel sociaalwenselijk kunnen antwoorden, omdat zij niet willen dat hun dagelijks werk in een negatief daglicht komt te staan.

Andersom zullen beleidsmedewerkers van de gemeenten die geen keuze hebben gemaakt allicht in de verdediging kunnen schieten en ook sociaal wenselijk gaan antwoorden.

De politieagenten die in deze gemeenten belast zijn met de handhaving op kleine ergernissen zullen zichzelf als handhavers wellicht in beter daglicht willen zetten ten opzichte van de gemeentelijke boa's.

Om dit probleem tegen te gaan zullen de te interviewen ambtenaren van te voren niet te horen krijgen dat het hier gaat om een vergelijkende casestudy. Zodra de deelnemers voorafgaande aan het onderzoek weten dat er sprake is van een vergelijkend onderzoek, zal dit de uitkomsten uit het onderzoek beïnvloeden.

- Een tweede bedreiging heeft vooral te maken met de selectie van de uitvoerende medewerkers. Door de beleidsmedewerkers van de gemeenten de boa's dan wel politieagenten te laten benaderen, is het moeilijk om in te schatten in hoeverre deze medewerkers representatief zijn voor alle uitvoerders alias street-level bureaucrats in die gemeente.

Om dit probleem tegen te gaan is met betrekking tot de uitvoerende ambtenaren gevraagd om twee representatieve uitvoerders te selecteren uit het totaal aantal uitvoerende medewerkers. Dit om te voorkomen dat uitvoerders worden geïnterviewd die geen affiniteit hebben met het onderwerp of te kort in dienst zijn om een goed beeld te kunnen geven.

- Naast de geldigheid van het onderzoek kan er ook twijfel ontstaan over de betrouwbaarheid van de uitkomsten. De betrouwbaarheid betreft de precisie en de nauwkeurigheid waarmee een begrip of verschijnsel wordt gemeten. Het gaat hierbij altijd om de herhaalbaarheid van het onderzoek. Bij herhaalde meting van hetzelfde object dient er namelijk het zelfde resultaat uit te komen (Babbie, 2000: 140).

Door te werken met semigestructureerde interviews in plaats van ongestructureerde interviews wordt getracht om deze bedreiging van de betrouwbaarheid zoveel mogelijk te beperken. Door de theorie en de interviewvragen die aan de hand van deze theorie zijn opgesteld zo goed mogelijk te omschrijven, zou een andere onderzoeker die dit onderzoek nogmaals uit wil voeren een volledig beeld moeten krijgen van de problematiek met enigszins gelijke resultaten. Er kunnen kleine interpretatieverschillen met betrekking tot de vragen en daarmee ook met het doorvragen zijn, maar door een correcte en duidelijke omschrijving van dit onderzoek zal dit tot een minimum beperkt worden.

- De generaliseerbaarheid van de uitkomsten van dit onderzoek kan een bedreiging vormen. Het gaat hierbij om de generaliseerbaarheid van de uitkomsten en heeft dus betrekking op de externe validiteit (Shadish e.a., 2002: 86). Indien het onderzoek nogmaals uitgevoerd zou worden en daarbij andere ambtenaren waren geïnterviewd of andere gemeenten zouden zijn benaderd, zouden er dan andere uitkomsten uit dit onderzoek naar voren komen. Op basis van dit onderzoek is het in principe niet mogelijk om uitspraken te doen over hoe de uitkomsten zouden zijn indien dit onderzoek was gedaan onder andere ambtenaren of bij andere gemeenten. De selectie van de gemeenten die deelnemen aan dit onderzoek is dusdanig uitgevoerd, dat er voorzichtige generaliserende uitspraken te doen zijn.

4 Achtergronden bij dit onderzoek

In deze scriptie zijn verschillende termen voorbij gekomen die kort omschreven zijn, maar voor een goed begrip nog enige toelichting behoeven. Dit alles om de lezer een zo compleet mogelijk beeld te geven.

4.1 De geschiedenis achter de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete

In dit onderzoek zijn de termen bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete al vaak voorbijgekomen. In 2009 zijn ze beide ingevoerd, maar aan deze invoering is veel politieke discussie voorafgegaan.

De bestuurlijke boete is niet alleen in het leven geroepen voor gemeenten, maar voor tal van overheidsinstellingen. Als in dit onderzoek gesproken wordt over de bestuurlijke boete, dan wordt bedoeld de bestuurlijke boete kleine ergernissen in het publieke domein. Er bestaat namelijk ook een bestuurlijke boete in de wet kinderopvang, maar ook bijvoorbeeld in de douanewet.

Een bestuurlijke boete is *een door een bestuursorgaan wegens een overtreding bij beschikking opgelegde onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, die gericht is op bestraffing van de overtreder* (Algemene wet Bestuursrecht). Het kabinet zag vooral een rol weggelegd voor bestuurlijke boetes 'aan de randen van de harde kern van het strafrecht' (van Setten e.a., 2008: 345-350).

Er kan dus gezegd worden dat bestuurlijke boetes complementair zijn aan het strafrecht met als doel het dichten van handhavingtekorten bij overheidsinstellingen. Immers zodra een instelling handhavend kan optreden met een bestuurlijke boete, dan kan vrij snel gehandhaafd worden op overtredingen zonder moeilijke juridische procedures. De boete is zelfs juridisch gezien nog beter georganiseerd voor de overheid, dan de boetes uit het strafrecht. Hierop wordt later in dit hoofdstuk ingegaan.

Veel grote gemeenten die in de jaren '90 met grote handhavingtekorten zaten, zochten naar de meest ideale manier om snel en doeltreffend op te kunnen treden tegen overtredingen van kleine ergernissen en andere overtredingen (handreiking Justitie, 2008:7). De burgemeesters van de grote steden hebben daarom een verzoek gedaan bij de wetgever in Den Haag voor een bestuurlijke boete voor kleine ergernissen en een bestuurlijke boete voor foutparkeren en andere lichte verkeersovertredingen. Op 18 december 2007 is door de Eerste Kamer het wetsvoorstel bestuurlijke boete kleine overlast wel aangenomen, maar de

bestuurlijke boete foutparkeren werd niet aangenomen. Dit betekende minder mogelijkheden tot een bestuurlijke boete dan de burgemeesters vooraf gehoopt hadden.

Daarnaast gebeurde er bij de wetgevende macht in Den Haag iets bijzonders. Er kwam namelijk tijdens de discussie over de bestuurlijke boete een tweede wetsvoorstel uit de hoek van het strafrecht, de zogeheten bestuurlijke strafbeschikking. Dit wetsvoorstel is in juli 2006 aangenomen door de Eerste Kamer.

Het bijzondere van dit wetsvoorstel is dat het een nieuw handhavingsinstrument is dat, net als de bestuurlijke boete, gemeenten de mogelijkheid geeft om handhavend op te kunnen treden tegen kleine ergernissen. Het grote verschil zit hem in het feit dat de bestuurlijke boete bestuursrechtelijk is en de bestuurlijke strafbeschikking strafrechtelijk is.

Al snel bleek in de voorbereiding voor dit onderzoek dat de bestuurlijke boete door geen één gemeente is ingevoerd. Het bellen van verschillende instanties als het Centraal Justitieel Incassobureau, het Servicecentrum Handhaving en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gaven allemaal hetzelfde antwoord. Een paar maanden na deze constatering kwamen deze gegevens ook binnen bij de redactie van het overheidsblad Binnenlands Bestuur. Zij publiceerden een artikel met de titel 'Bestuurlijke boete doodgeboren kindje'. Een vrij harde titel, waar toch een kern van waarheid in schuilt.

Beide instrumenten zullen in de volgende paragrafen besproken worden.

4.2 De bestuurlijke strafbeschikking

In de periode dat er werd gesproken over de invoering van de bestuurlijke boete, werd in de Tweede Kamer gedebatteerd over het wetsvoorstel OM-afdoening (staatsblad no. 330, 2006). Die wet is aangenomen in juli 2006 en de implementatie van deze wet heeft tot januari 2009 op zich laten wachten. Het idee van de OM-afdoening, ook wel bestuurlijke strafbeschikking genoemd, is de mogelijkheid om buiten de rechtelijke macht om strafbare feiten via een transactie af te doen (handreiking Justitie, 2008: 9).

Het doel van de invoering van dit handhavingsinstrument is om het aantal zaken dat bij de rechtbank ter zitting wordt aangeboden drastisch terug te dringen.

Anders dan bij de bestuurlijke boete valt de bestuurlijke strafbeschikking onder het strafrecht en niet onder het bestuursrecht. Het handhaven van kleine ergernissen kan via de bestuurlijke strafbeschikking worden afgehandeld. Bestuursorganen en buitengewoon opsporingsambtenaren van gemeenten schrijven een boete uit aan de overtreder, waarin een transactievoorstel wordt gedaan.

In de situatie van een boete die door de politie wordt uitgeschreven, zal er instemming nodig zijn van de verdachte om de boete op te leggen. Indien de verdachte niet akkoord gaat, zal de Officier van Justitie de verdachte voor moeten laten komen bij de rechter.

Met de bestuurlijke strafbeschikking is dit niet meer nodig. De boete wordt opgelegd ongeacht het feit of de verdachte instemt of niet. Indien de verdachte het niet eens is met de boete, dan kan hij of zij verzet aantekenen bij het OM. Er zal dan een rechtszaak volgen bij de kantonrechter. De stap om de schikking aan te vechten is van de Officier van Justitie naar de verdachte overgegaan.

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau zal de invordering van de boete afhandelen, waarvoor de gemeenten weer een vergoeding ontvangen (handreiking Justitie, 2008: 36). Bij het handhavingsinstrument van de bestuurlijke strafbeschikking is net als bij de bestuurlijke boete de gemeente 24 uur per dag en 7 dagen in de week verantwoordelijk voor de handhaving van de regels. Buitengewoon opsporingsambtenaren zijn uit naam van het college van Burgemeester en Wethouders, de burgemeester of het OM belast met de uitvoering van de bestuurlijke boete.

4.3 De bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijk handhavingsinstrument, waarbij gemeenten de mogelijkheid hebben om zelfstandig op te treden tegen kleine ergernissen in het publieke domein. De overtredingen staan in de algemeen plaatselijke verordening (APV) van gemeenten omschreven. De bestuurlijke boete zal van toepassing zijn op de gehele APV minus een beperkt aantal overtredingen die bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden uitgezonderd (handreiking Justitie, 2008: 8). Het gaat hierbij om grote overtredingen met gevaarstelling, zoals samenscholing, demonstraties en betogingen. Deze overtredingen blijven onder de verantwoordelijkheid van de politie vallen.

Gemeenten die kiezen voor de 'bestuurlijke boete overlast in openbare ruimte' zijn integraal verantwoordelijk voor het opstellen van de regels, het toezicht en de sanctionering van de regels. De gemeente zal 24 uur per dag en 7 dagen per week verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de regels, zoals de politie dit in de huidige situatie doet. Overtredingen die vallen onder dit handhavingsinstrument van gemeenten, zullen met een bestuurlijke boete worden afgedaan. De boete wordt opgelegd door het college van Burgemeester en Wethouders. Bezwaarschriften tegen een opgelegde boete zullen gericht moeten worden aan het college van burgemeester en Wethouders. Deze zullen vervolgens het

bezwaarschrift overwegen en een beslissing nemen. Beroep kan vervolgens worden ingesteld bij de kantonrechter (handreiking Justitie, 2008: 35). Buitengewoon opsporingsambtenaren zijn uit naam van het college van Burgemeester en Wethouders, dan wel burgemeester belast met de uitvoering van de bestuurlijke boete.

4.4 De buitengewoon opsporingsambtenaar

Een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) is een functionaris met opsporingsbevoegdheid. Boa's werken veelal bij gemeenten en provincies, maar ook bij voormalig overheidsbedrijven als de NS en Prorail of bij bedrijven die zich particulier bezig houden met handhaving en toezicht. Voorbeelden van dit soort bedrijven zijn Trigion en Securitas.

De opsporingsbevoegdheid van de boa's wordt verleend door de minister van Justitie. De minister bepaalt welke opsporingsbevoegdheden worden toegekend. Daarnaast beslist de minister van Justitie of de boa politiebevoegdheden (geweldgebruik en veiligheidsfouillering) en geweldsmiddelen mag gebruiken, en zo ja, welke. Niet elke boa heeft dezelfde bevoegdheden (Directoraat rechtshandhaving, 2004). De taakomschrijving van de boa is vastgelegd in de akte van opsporingsbevoegdheid, die wordt uitgereikt als zowel de bekwaamheid als de betrouwbaarheid van de (beoogd) buitengewoon opsporingsambtenaar is getoetst.

5 Antwoorden uit de interviews en enquêtes

In de volgende paragrafen zullen de uitkomsten uit dit onderzoek besproken worden.

De onderwerpen die aan bod komen zijn ten eerste de perspectieven, waarmee door beleidsuitvoerders en beleidsmakers wordt gekeken naar kleine ergernissen.

Vervolgens wordt ingegaan op de beleidskeuze van de beleidsmakers.

Om als derde in te gaan op de uitvoering van de handhavinginstrumenten. De dilemma's van de beleidsuitvoerders en de invloed van die dilemma's op het effect zullen daarna worden besproken.

Tot slot zullen de cijfers van het CJIB worden beschreven.

5.1 De perspectieven waarmee beleidsmakers en beleidsuitvoerders naar kleine ergernissen kijken.

Uit de zeven perspectieven om naar sociale problemen te kijken van Rubington en Weinberg zijn drie perspectieven gekozen.

Deze perspectieven op sociale problemen zijn omgezet naar het specifieke probleem van de kleine ergernissen en gebruikt in een vragenlijst voor zowel de beleidsmakers als de beleidsuitvoerders. Op deze manier kan er een beeld ontstaan over de manier waarop beleidsmakers en beleidsuitvoerders in de verschillende gemeenten naar het sociale probleem van kleine ergernissen kijken.

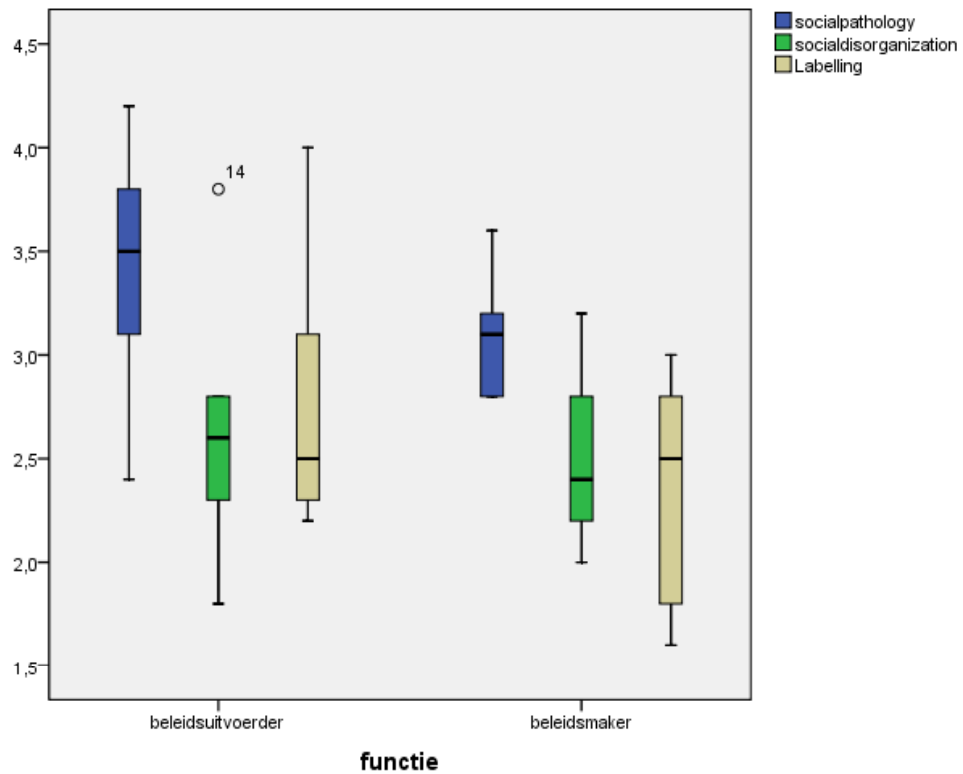
Van de acht beleidsmakers die in het onderzoeksontwerp waren geselecteerd zijn er in totaal zes geïnterviewd. De acht beleidsuitvoerders uit het onderzoeksontwerp zijn ook daadwerkelijk geïnterviewd. In totaal zijn er 14 perspectieven op het sociale probleem van de kleine ergernissen verzameld. Hiervan heeft één beleidsmedewerker vanwege zijn drukke agenda schriftelijk de vragen beantwoord.

Voorafgaande aan de stellingen over de perspectieven is aan de beide groepen de stelling voorgelegd dat kleine ergernissen een probleem zijn.

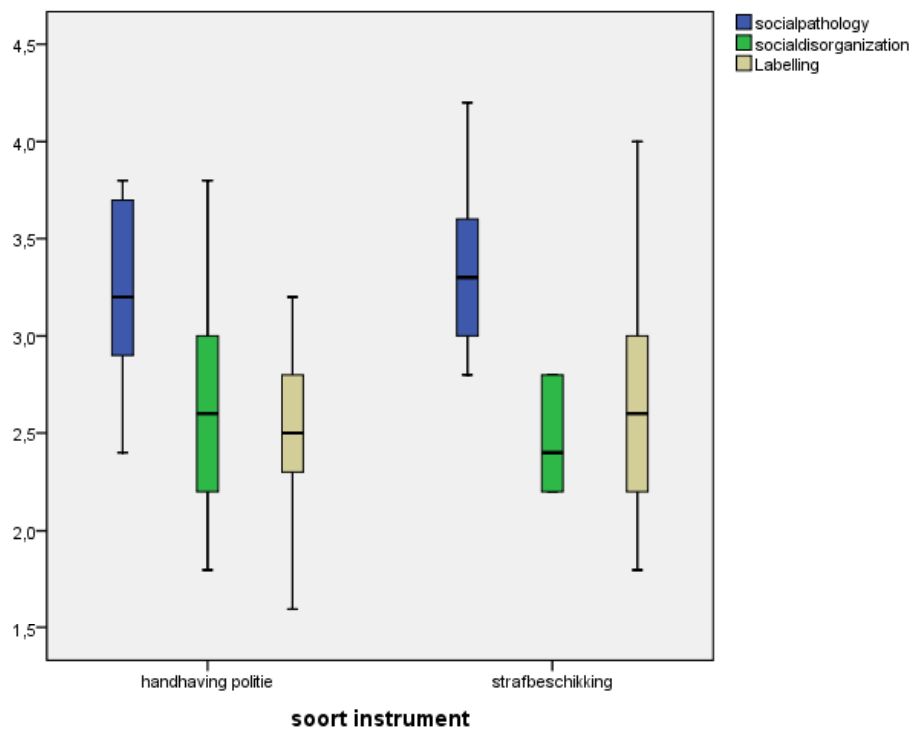
Hiermee zijn bijna alle ondervraagden het eens, zoals is te zien in bijlage 9.

Om een algemeen beeld te krijgen van de antwoorden op de vragen over hoe naar het probleem gekeken wordt (perspectief), zijn er twee boxplots gemaakt. Het eerste boxplot geeft de perspectieven op het probleem van kleine ergernissen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders weer. Het tweede boxplot geeft de perspectieven op het probleem van

kleine ergernissen weer tussen gemeenten die werken met de strafbeschikking en gemeenten die de handhaving op de kleine ergernissen door de politie laten uitvoeren..
 Uit beide boxplotten komt naar voren dat het perspectief van social pathology hoger scoort dan de overige twee perspectieven.



Schema 5: boxplot perspectieven uitgezet naar functie.



Schema 6: boxplot perspectieven uitgezet naar handhavingsinstrument.

De statistische toets.

Het blijkt dat na het uitvoeren van een Friedman test met $\alpha = 0.05$, een significant verschil optreedt tussen de drie perspectieven bij zowel de beleidsmakers als de beleidsuitvoerders.

Uit de boxplot hierboven kan afgeleid worden dat het significante verschil in beide groepen gemaakt wordt door het social pathology perspectief.

Test Statistics ^a		Test Statistics ^a	
N	8,000	N	8,000
Chi-Square	11,400	Chi-Square	9,478
df	2,000	df	2,000
Asymp. Sig.	,003	Asymp. Sig.	,009
a. Friedman Test		a. Friedman Test	
beleidsmakers		beleidsuitvoerders	

Schema 7: Uitkomsten Friedman test naar functie.

Hierdoor vervalt H_0 = *de drie verschillende perspectieven worden gelijkmatig door de participanten aangehangen*. H_1 = *er is een verschil tussen de drie perspectieven en de manier waarop ze worden aangehangen*, deze hypothese wordt aangenomen.

Exact dezelfde toets is uitgevoerd, maar dan met betrekking tot de gekozen handhavinginstrumenten ook in deze toets is $\alpha = 0.05$. De uitkomsten hieruit zijn hieronder weergegeven.

Er blijkt ook hier sprake te zijn van een significant verschil.

Uit de boxplot hierboven kan afgeleid worden dat het significante verschil tussen beide groepen ook in dit geval gemaakt wordt door het social pathology perspectief.

Test Statistics ^a		Test Statistics ^a	
N	8,000	N	8,000
Chi-Square	12,089	Chi-Square	9,000
df	2,000	df	2,000
Asymp. Sig.	,002	Asymp. Sig.	,011
a. Friedman Test handhaving politie		a. Friedman Test strafbeschikking	

Schema 8: Uitkomsten Friedman test naar handhavinginstrument.

De hypothese H_0 = *de drie verschillende perspectieven worden gelijkmatig in de gemeenten aangehangen*, deze hypothese vervalt in beide gevallen. De hypothese H_1 = *er is een verschil tussen de drie perspectieven en de manier waarop ze in de gemeenten worden aangehangen*, wordt aangenomen.

In bijlage 9 zitten de volledige uitwerkingen uit SPSS bijgevoegd.

5.2 De beleidskeuzes van de beleidsmakers

In deze paragraaf worden de antwoorden die de beleidsmakers hebben geven over de beleidskeuzes die zij hebben gemaakt worden uitgewerkt.

5.2.1 De beleidskeuzes van beleidsmakers uit Rotterdam en Den Haag (bestuurlijke strafbeschikking)

De beleidskeuzes

De beleidskeuze voor het jaar 2009 is voor zowel Rotterdam als Den Haag de bestuurlijke strafbeschikking. Zij draaien vanaf 1 januari 2009 mee in een pilot voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking samen met de gemeenten Amsterdam en Utrecht. De beslissing om te gaan starten met de bestuurlijke strafbeschikking is in beide gemeenten genomen zonder de uitvoerende medewerkers (de boa's) hierbij te betrekken.

Beide gemeenten hebben van het Ministerie van Justitie een keuzeschema ontvangen dat de beleidsuitvoerders kon helpen bij een keuze tussen de verschillende handhavingsinstrumenten. De vier onderwerpen die aan bod komen in het keuzeschema van het Ministerie van Justitie (*verantwoordelijkheid, kosten, uitvoerbaarheid en de juridische verschillen*) zijn in de interviews voorgelegd aan de beleidsmakers.

De beleidskeuze in Den Haag

In Den Haag zijn, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving, het uitvoeren van het bezwaar en beroep en de juridische verschillen de belangrijkste factoren geweest die mee hebben gespeeld in de beleidskeuze.

- Een beleidsmedewerker van de gemeente Den Haag gaf aan; *“De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving en het bezwaar en beroep hebben absoluut meegespeeld. In een gemeente als Den Haag zijn alle faciliteiten aanwezig om bezwaar en beroep zelf af te handelen. We hebben advocaten zitten en bezwaarmedewerkers, daarnaast hebben we een invorderingsmachine van de gemeentelijke belastingdienst. Alleen moet je het wel allemaal zelf gaan doen en zelf optuigen.”*²
- In Den Haag is alles voor een goede handhaving gefaciliteerd. Het is daarom ook belangrijk dat ze de handhaving zelfstandig uitvoert. Als het gaat om het bezwaar en beroep wordt door de beleidsmedewerker aangegeven; *“in Leeuwarden zijn deze*

² Bijlage 8, pagina 43 (uit het bijlagenboek)

faciliteiten al aanwezig bij het CJIB, dus het is veel gemakkelijker om daarop aan te sluiten.”³

- De juridische verschillen tussen de boetes spelen volgens de beleidsmedewerker wel een rol; *“Als je als gemeente de mensen één boete kan geven en nooit een andere, dan is de onduidelijkheid die je nu hebt met de Mulder, de Bsb, de aanslagboete en de transactie in één keer weg.”⁴*
- De kosten spelen in Den Haag niet echt een betekeniswaardige rol. Wel wordt aangegeven dat het heel lastig is om vooraf een goede inschatting te kunnen maken van hoeveel de invoering van een bepaald handhavingsinstrument gaat kosten.

Aanvullend wordt door de beleidsambtenaar van Den Haag aangegeven dat er twee aspecten zijn die mede bepalend zijn geweest voor de beleidskeuze.

- Allereerst is de bestuurlijke boete uitgekleet door de Eerste Kamer. De beleidsmedewerker gaf aan; *“De bestuurlijke boete was ooit kleine ergernissen en parkeerfeiten. Parkeerfeiten heeft het niet gehaald, hierdoor is een heel groot belang van de bestuurlijke boete weggehaald. Als je als gemeente de mensen één boete kan geven en nooit een andere, dan is de onduidelijkheid die je nu hebt met de Mulder, de Bsb, de aanslag boete en de transactie in één keer weg. Toen parkeren uit de bestuurlijke boete werd gehaald bleven er verschillende bonnen bestaan voor de mensen op straat.”⁵*
- Verder gaf de beleidsmedewerker van de gemeente Den Haag aan; *“wat bij de bestuurlijke boete heel interessant zou zijn geweest is als je je eigen boetes zou mogen bepalen.”⁶*
Nu kunnen de gemeenten die werken met de bestuurlijke strafbeschikking alleen werken met een limitatieve lijst die door het Ministerie is opgesteld. Hierdoor hebben gemeenten geen vrijheid voor welke feiten ze een boete schrijven en wat de hoogte is van de boete. De beleidsmedewerker zei hierover het volgende; *“Voor de uitvoering ging het op een gegeven moment niet meer zoveel uitmaken ofwel de bestuurlijke*

³ Bijlage 8, pagina 43 (uit het bijlagenboek)

⁴ Bijlage 8, pagina 43 (uit het bijlagenboek)

⁵ Bijlage 8, pagina 43 (uit het bijlagenboek)

⁶ Bijlage 8, pagina 43 (uit het bijlagenboek)

*boete, danwel de strafbeschikking.*⁷ De gemeente Den Haag had in de bestuurlijke boete liever wat meer vrijheid gehad in de feiten waarvoor geschreven kan worden en de hoogte van het boetebedrag. Nu dit niet het geval was, werd de keuze om de bestuurlijke boete niet te kiezen makkelijker.

De beleidskeuze in Rotterdam

In Rotterdam hebben de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de juridische verschillen in tussen de verschillende handhavingsinstrumenten wat betreft de bezwaar en beroepprocedure de keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking mede bepaald.

- In Rotterdam was de beleidsvrijheid belangrijk met betrekking tot de uitvoering. De beleidsmedewerker in Rotterdam gaf aan; *“We houden door te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking beleidsvrijheid.”*⁸
- Daarnaast wil de gemeente Rotterdam in veel gevallen samenwerken met de politie Rotterdam.
De bestuurlijke boete heeft andere juridische gevolgen dan de bestuurlijke strafbeschikking. Zo is de bezwaartermijn voor een strafbeschikking twee weken en voor een bestuurlijke boete zes weken. Het zou volgens de beleidsmedewerker in Rotterdam een vreemde gang van zaken zijn indien de gemeente een boete aan een burger geeft die hele andere rechtsgevolgen en mogelijkheden heeft dan een bekeuring van de politie.

De bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is in beide gemeenten niet ingevoerd.

In Rotterdam zijn de juridische verschillen tussen de boetes de voornaamste reden. *“De bestuurlijke boete is in Rotterdam niet ingevoerd vanwege het feit dat met de bestuurlijke boete de gemeente en de politie niet als één kunnen optreden, omdat er een verschil is in juridische afhandeling.”*⁹, aldus de beleidsmedewerker.

In Den Haag werd aangegeven; *“als de bestuurlijke boete ook parkeren had behouden en meer vrijheid had gegeven in de feiten waarvoor geschreven had mogen worden dan bij de*

⁷ Bijlage 8, pagina 43 (uit het bijlagenboek)

⁸ Bijlage 9, pagina 58 (uit het bijlagenboek)

⁹ Bijlage 9, pagina 58 (uit het bijlagenboek)

*strafbeschikking, dan zou het een grote concurrent van de bestuurlijke strafbeschikking zijn geweest. Daarnaast is in de G4 besloten om met de bestuurlijke strafbeschikking van start te gaan.*¹⁰

Beide gemeenten zijn niet van plan om ooit nog te gaan starten met de bestuurlijke boete, waarbij Den Haag nog een klein kiertje open houdt, voor als de pilot geen succes blijkt in de evaluatie.

5.2.2 De beleidskeuzes van beleidsmakers uit Zoetermeer en Amersfoort (handhaving door politie)

De beleidskeuzes

De gemeenten Amersfoort en Zoetermeer hebben voor 2009 ieder een eigen handhavingsprogramma geschreven zoals dat door het Ministerie van VROM verplicht is gesteld. In Amersfoort hebben ze dit programma ondergebracht in de handhavingstrategie; *'dit is een beleidsplan waar alles met betrekking tot handhaving in staat beschreven'*.¹¹

In beide gemeenten is ervoor gekozen om de handhaving op kleine ergernissen op kleine schaal zelfstandig op te pakken in samenwerking met de politie. In Zoetermeer werken 6 boa's aan de handhaving op kleine ergernissen en in Amersfoort zijn dit er 2.

Beide gemeenten geven aan dat de mix van gemeentelijke handhaving en handhaving door de politie een keuze is die betrekking heeft op het voornemen om in de toekomst te gaan starten met de bestuurlijke strafbeschikking. Beide gemeenten zijn bezig met een plan tot uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen voor boa's om in de toekomst over te kunnen stappen op de bestuurlijke strafbeschikking.

De huidige boa's, maar ook de politieagenten worden niet betrokken in de keuzes van deze gemeenten om in 2009 in een gemixte samenwerking te werken. Dit zijn afspraken tussen het management van de politie en de beleidsmakers en bestuurders van beide gemeenten.

¹⁰ Bijlage 8, pagina 44 (uit het bijlagenboek)

¹¹ Bijlage 6, pagina 15 (uit het bijlagenboek)

De beleidskeuze voor handhaving door de politie in Zoetermeer en Amersfoort.

Zowel Amersfoort als Zoetermeer hebben aangegeven dat hun beleidskeuze voor 2009 is gebaseerd op de verwachting dat in 2010 de bestuurlijke strafbeschikking ook in deze gemeenten wordt ingevoerd.

Een beleidsmedewerker van Amersfoort gaf aan dat Amersfoort eind 2009 van 2 naar 30 boa's en toezichthouders gaat om zich voor te bereiden op de bestuurlijke strafbeschikking. Formeel hebben de bestuurders van beide gemeenten nog geen besluit genomen over de daadwerkelijke invoering van de bestuurlijke strafbeschikking, maar de verwachting is dat deze wel gaat komen.

De voornaamste reden voor de beleidskeuze om handhaving op kleine ergernissen een samenwerking te laten zijn tussen gemeente en de politie, is de verantwoordelijkheid voor de handhaving op kleine ergernissen. Uit interviews in beide gemeenten kwam dit naar voren.

De keus voor 2009 staat in het teken van de verantwoordelijkheid voor kleine ergernissen om deze alvast richting de gemeenten te brengen. Amersfoort en Zoetermeer hebben niet genoeg menskracht om zelfstandig uitvoering te geven aan de handhaving op kleine ergernissen en de politie blijft in deze gemeenten in 2009 de grootste uitvoerder.

Aangezien de beleidsmedewerkers van Amersfoort als Zoetermeer hebben aangegeven in het keuzetraject te zitten voor de bestuurlijke strafbeschikking, is hun beleidskeuze voor 2009 daar zeer afhankelijk van geweest.

Aan de beleidsmedewerkers zijn ook de vier onderwerpen uit het keuze schema van het Ministerie van Justitie voorgelegd.

De beleidskeuze voor de strafbeschikking in 2010 in Zoetermeer

In Zoetermeer bleek de verantwoordelijkheid het meest belangrijk voor de eerste ambtenaar die geïnterviewd werd; *'De gemeente is er voor de burgers, mochten burgers een kleine ergernis overtreding begaan, dan moeten mensen naar het gemeentehuis van Zoetermeer kunnen komen om verhaal te halen.'*¹²

Terwijl door de tweede geïnterviewde ambtenaar het kosten aspect het belangrijkste werd gevonden.

De beleidskeuze voor de strafbeschikking in 2010 in Amersfoort

¹² Bijlage 7, pagina 29 (uit het bijlagenboek)

In de gemeente Amersfoort bleek dat de afweging voor de bestuurlijke strafbeschikking gemaakt te worden op de juridische verschillen tussen de instrumenten.

Eén van de beleidsmakers van Amersfoort had een vorige baan bij het Ministerie van Justitie en was zeer goed op de hoogte van de inhoud van de wetten. Het lik op stuk gedeelte van de strafbeschikking trok hem erg aan.

De bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete kon in beide gemeenten vanaf 14 januari 2009 ingevoerd worden. Dit is niet gebeurd. De reden hiervan is voor beide gemeenten verschillend.

In Amersfoort is de bestuurlijke boete niet ingevoerd vanwege het niet hebben van een afdeling die bezwaar en beroep kan afhandelen. De gemeente is te klein om dit te zelfstandig organiseren.

In Zoetermeer bleek dat de bestuurlijke boete niet wordt ingevoerd omdat er in het regionaal college van Haaglanden is besloten dat alle gemeenten de bestuurlijke strafbeschikking gaan invoeren indien blijkt dat de pilot in Den Haag geslaagd is. De keuze voor het niet invoeren van de bestuurlijke strafbeschikking is dus niet gemaakt door de gemeente Zoetermeer, maar door een samenwerking van meerdere gemeenten die zijn verenigd in het regionaal college van Haaglanden.

In Amersfoort wilde de beleidsmakers de bestuurlijke boete wel overwegen als blijkt dat de pilot bij de G4 gemeenten geen succes blijkt te zijn.

In Zoetermeer vond één ambtenaar de bestuurlijke boete op zichzelf het eerlijkst naar de burger toe; *“Korte lijnen met de burger zijn wel het eerlijkst.”*¹³ Burgers kunnen immers verhaal komen halen over de boete bij de gemeente. Bij de strafbeschikking wordt de boete naar het CJIB in Leeuwarden gestuurd. Door het aannemen van de wet bestuurlijke strafbeschikking heeft de Tweede Kamer eigenlijk aangegeven dat de bestuurlijke strafbeschikking een wet is zonder enig bestaansrecht, aldus de ambtenaar.

¹³ Bijlage 7, pagina 30 (uit het bijlagenboek)

5.3 De beleidsuitvoering

In deze paragraaf worden de antwoorden uitgewerkt uit de interviews met de beleidsmakers over de beleidsuitvoering. Daarnaast worden de interviews met de street-level bureaucrats (uitvoerders) beschreven. In de G4 gemeenten Den Haag en Rotterdam zijn in totaal vier boa's geïnterviewd. In de gemeenten waar de handhaving op kleine ergernissen wordt uitgevoerd door de politie is gesproken met vier politieagenten.

5.3.1 De beleidsuitvoering volgens de beleidsmakers

De uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking in Rotterdam en Den Haag

Den Haag verwachtte met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking een betere samenwerking tussen alle ketenpartners. Na een half jaar werken met de bestuurlijke strafbeschikking blijkt dat aan deze verwachting wordt voldaan.

Rotterdam verwachtte met de invoering van de bestuurlijke boete op een professionele manier invulling te kunnen geven aan het motto van de dienst stadtoezicht. Een schoon, heel en veilig Rotterdam!

Het feit dat de handhaving op de kleine ergernissen onder de verantwoordelijkheid valt van de gemeente, heeft invloed in Rotterdam.

In Rotterdam moesten mensen in het begin nog wennen aan de gemeente die optreedt in het publieke domein, maar door voorlichting is dit ondervangen.

Daarnaast wordt aangegeven dat de politie vaak niet de capaciteit en de prioriteit heeft om hier tegen op te treden, vandaar de investeringen in een eigen handhavingsapparaat.

In Den Haag wordt alles besproken in de driehoek met de politie en het OM. De beleidsmedewerkers geeft aan; *“Er wordt in Den haag gewerkt met stedelijke prioriteiten die door de gemeente worden bepaald. Daarnaast zit de gemeente wel gewoon in de driehoek. En eigenlijk wordt alles afgestemd binnen de driehoek.”*¹⁴

Hierdoor is er in Den haag geen sprake van het trekken van een eigen plan, ook al valt de handhaving onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Of de gemeente beter is toegerust op de handhaving van kleine ergernissen dan de politie wordt door beide gemeenten niet direct onderstreept.

¹⁴ Bijlage 8, pagina 44 (uit het bijlagenboek)

In Rotterdam hebben ze niet genoeg inzicht in de mogelijkheden van de politie met betrekking tot de handhaving op kleine ergernissen. Wel wordt aangegeven dat de handhaving op kleine ergernissen voor de gemeente een grotere prioriteit is dan voor de politie.

In Den Haag wordt aangegeven dat de zowel de politie als de gemeente handhavend op blijven treden tegen kleine ergernissen. Er wordt aangegeven; *"Voor de gemeente is het alleen prioriteit en voor de politie bijvangst."*¹⁵. Deze uitspraak wordt volgens de beleidsmedewerker van Den Haag ook onderstreept door de cijfers die van het CJIB komen.

Als tweede geeft de beleidsmedewerker van Den Haag aan; *"Handhaven is een heel proces het begint met beleid en dit beleid moet verstandig zijn. Dit beleid moet gedragen worden door de mensen die de regels moeten volgen, want dit maakt het handhaven makkelijker. Communicatie komt hierbij kijken, maar natuurlijk ook voorzieningen. Als je tegen iemand zegt dat hij geen troep op de grond mag gooien, dan is het wel handig als er een prullenbak staat."* De beleidsmedewerker vervolgt; *"de gemeente kan in al deze facetten zelfstandig en intern inspelen. De lijnen zijn kort met medewerkers van de gemeente die zorgen voor bijvoorbeeld de voorzieningen en de communicatie. Daarnaast kan de gemeente ook verordeningen aanpassen als dit de handhaving makkelijker maakt. De gemeente heeft meer mogelijkheden dan de politie als het gaat om het bereiken van burgers en het faciliteren om kleine ergernissen te voorkomen."*¹⁶

De uitvoering van de handhaving door de politie in Amersfoort en Zoetermeer

Er was bij de gemeenten totaal geen verwachting van de politie met betrekking tot de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen door de politie. Hierover waren alle vier de ambtenaren het eens.

Een beleidsambtenaar van de gemeente Amersfoort verwoorde het als volgt; *"de politie legt totaal geen prioriteit bij dit probleem. Als wij een verzoek doen voor bijvoorbeeld hondenpoep handhaving, dan zeggen ze dat ze dat niet gaan doen."*¹⁷ De politie wil het niet doen en de gemeente heeft de menskracht niet. Dat de verantwoordelijkheid voor de handhaving op kleine ergernissen gedeeltelijk bij de politie ligt en gedeeltelijk bij de gemeente maakt dat de handhaving op kleine ergernissen in beide gemeenten niet op een goed niveau zit.

De ambtenaren van zowel Amersfoort als Zoetermeer waren het unaniem eens over het feit dat de verantwoordelijkheid en de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen in zijn geheel bij de gemeenten moeten komen te liggen.

¹⁵ Bijlage 8, pagina 45 (uit het bijlagenboek)

¹⁶ Bijlage 8, pagina 45 (uit het bijlagenboek)

¹⁷ Bijlage 6, pagina 17 (uit het bijlagenboek)

Volgens beide gemeenten zijn zij veel beter toegerust op deze taak. In Amersfoort gaf een beleidsmedewerker aan; *“Wij als gemeente staan met ons meldpunt wonen veel dicht bij de burger”*.¹⁸ In beide gemeenten wordt gesproken over het wijkgericht werken wat centraal staat binnen beide organisaties. Door dit wijkgericht werken staat de gemeente dicht bij de burgers en kunnen klachten over kleine ergernissen veel gemakkelijker worden opgepakt.

5.3.2 De beleidsuitvoering volgens de boa's

De uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking in Rotterdam en Den Haag

De beleidskeuze

Van beide gemeenten geven de boa's aan dat ze niet betrokken zijn in de totstandkoming van de keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking.

Drie van de vier boa's geven aan dat ze hiermee geen probleem hebben.

In Den Haag gaf één boa aan op de vraag of hij betrokken had willen zijn; *“ja, omdat het mijn vak is en het gaat mij dus aan. Ik vind het interessant om te volgen wat er gebeurt en hoe het tot stand komt.”*¹⁹

Alle boa's hebben wel het gevoel dat er in de beleidskeuze met hen rekening is gehouden. Zo hebben ze allemaal de mogelijkheid om zaken waar ze tegenaan lopen via hun leidinggevende terug te koppelen aan de beleidsmakers.

De beslissingsruimte

De boa's geven aan dat zodra ze een overtreding constateren zij veelal eerst met de overtreder gaan praten. Tussen de 30% en 50% van de overtreders krijgt een bekeuring, nadat hun verhaal is gehoord.

Geen van de boa's vindt het lastig om iedere keer weer opnieuw de beslissing te maken tussen waarschuwen of een boete.

Alle boa's kunnen wel een voorbeeld geven van een situatie waarbij ze voornemens waren om een boete uit te gaan schrijven, maar dat de overtreder ze kon overtuigen van het feit dat

¹⁸ Bijlage 6, pagina 17 (uit het bijlagenboek)

¹⁹ Bijlage 8, pagina 52 (uit het bijlagenboek)

er sprake was van overmacht. Een boa uit Den Haag gaf aan; *“Je merkt dan meteen aan de mensen of ze een verhaal verzinnen of dat er echt iets aan de hand is.”*²⁰

Een tekort aan hulpmiddelen

In Rotterdam hebben de boa's tot hun beschikking;

- Een Segway met toebehoren
- Een portofoon die is aangesloten op een gemeentelijke meldkamer welke weer direct in contact staat met de politie
- Een handcomputer met feitcodes voor de processen-verbaal
- Handboeien
- Veiligheidsvest (steekwerend)

In Den Haag hebben de boa's tot hun beschikking;

- Handcomputer met printer
- Telefoon (met de telefoon wordt contact gezocht met de meldkamer)
- Portofoon
- Dienstfietsen en auto's

Op de vraag of dit voldoende hulpmiddelen zijn om hun werk op een verantwoorde en veilige manier uit te voeren, werd wisselend geantwoord.

De vrouwelijke boa's (zowel in Rotterdam als Den Haag) gaven aan ze genoeg hulpmiddelen hadden om hun werk veilig uit te voeren.

De vrouwelijke boa uit Rotterdam verwoorde het als volgt; *“Ja, want ik heb mijn mond bij mij.”*²¹ en *“Hoe meer hulpmiddelen je tot je beschikking hebt, des te meer agressie lokt dat uit.”*²²

De mannelijke boa's in beide gemeenten gaven aan dat ze graag nog wat extra hulpmiddelen hadden.

De boa uit Den Haag gaf aan een steekwerend vest te willen en ook graag handboeien. De handboeien waren al wel in bestelling en de opleidingen waren gestart voor het gebruik er van. In Rotterdam zou de mannelijke boa graag nog peperspray hebben. Hij gaf aan; *“We komen*

²⁰ Bijlage 8, pagina 49 (uit het bijlagenboek)

²¹ Bijlage 9, pagina 65 (uit het bijlagenboek)

²² Bijlage 9, pagina 65 (uit het bijlagenboek)

*steeds meer geweldsincidenten tegen, dus als we peperspray hebben, dan kunnen we op een veiligere manier ons werk uitvoeren.*²³

Een hoge caseload

Alle boa's geven aan dat er geen sprake is van een hoge werkdruk. Ze gaan alle vier met veel plezier naar hun werk.

De handhavers in Rotterdam zijn tussen de 80% en 100% bezig met de handhaving op kleine ergernissen. Door zijn rol als voorman had één boa hierdoor ook nog leidinggevende werkzaamheden.

In Den Haag hebben alle boa's ook een specialisme ontwikkeld met betrekking tot vergunningen. De boa's in Den Haag doen voor 50% werkzaamheden met betrekking tot kleine ergernissen en 50% handhaven zijn op vergunningen, zoals terrasvergunningen en apv-vergunningen.

In beide gemeenten zien ze dat handhaving steeds bekender wordt bij de inwoners, hierdoor is het aantal meldingen de afgelopen jaren toegenomen. Een boa uit Rotterdam gaf aan; *"Ik werk al elf jaar bij stadstoezicht en ik heb veel contact met de bewoners en winkeliers. Veel bewoners komen nu een praatje maken en we merken (nu dat de gemeente boa meer bevoegdheden heeft) dat mensen veel meer dingen melden."*²⁴

Onduidelijke en tegenstrijdige doelen

In Den Haag zijn er geen kleine ergernissen waarop de boa's graag zouden handhaven, maar waar vanuit hun eigen organisatie geen prioriteit of mogelijkheid aan wordt gegeven.

In Rotterdam zouden de boa's graag nog optreden tegen blowen op straat en het tegen het verkeer in rijden door motorvoertuigen.

Op de vraag of er kleine ergernissen zijn waarop u nu handhaaft, maar waarvan u vindt dat dit niet nodig is, gaf alleen een boa uit Rotterdam aan dat zij het soms overdreven vindt om bonnen uit te schrijven voor loslopende honden in parkjes waar geen kinderen spelen.

²³ Bijlage 9, pagina 61 (uit het bijlagenboek)

²⁴ Bijlage 9, pagina 66 (uit het bijlagenboek)

Alle boa's hebben de mogelijkheid om feedback te geven aan de beleidsmakers als er zaken zijn waarvan zij vinden dat die gehandhaafd moeten worden. Deze informatie wordt door de beleidsmakers in beide gemeenten opgepakt, al loopt het soms een beetje stroef.

Het probleem van het meten

In beide gemeenten wordt veel gebruik gemaakt van digitale gegevensverwerking. De werkzaamheden met betrekking tot het uitschrijven van boetes en het aantal bezoeken naar aanleiding van meldingen zijn allemaal door managers uit te draaien.

In Rotterdam vullen alle boa's nog een dagstaat in waarin ze verwerken wat ze die dag allemaal hebben gedaan.

In Den Haag houden de boa's geen rekening met de meetbaarheid van hun werkzaamheden. Volgens een boa uit Den Haag zou dat je beslissingsvrijheid op straat aantasten als men daar rekening mee zou houden; *"De handhaver op straat is uiteindelijk de beslisser. Je teamchef niet en de collega naast je ook niet, jij bent degene die op dat moment een beslissing maakt voor wel of geen boete."*²⁵

In Rotterdam wordt wel rekening gehouden met de meetbaarheid van de werkzaamheden. Dit heeft te maken met de teamtargets die zijn ingesteld. Er dienen een x aantal boetes per maand te worden uitgeschreven per team. Deze targets zijn er in Den Haag ook.

Er worden cijfers gepubliceerd over behaalde resultaten in beide gemeenten. Vooral grootschalige handhavingsacties worden in de pers vermeld, daarnaast zijn alle cijfers voor de boa's opvraagbaar.

Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

Op de vraag in hoeverre mensen de boa's met respect en gevoel voor gezag behandelen kwamen wisselende antwoorden.

De boa's uit Rotterdam hadden beide last van het stadswachtimago wat nog overheerst. Eén boa was voorheen stadswacht en mensen op straat zien nog niet altijd het verschil tussen een boa en een stadswacht. *"Dit zijn vooral de mensen die de media niet volgen en nog steeds denken dat de gemeente ambtenaren allemaal stadswacht zijn."*²⁶ De boa's worden soms aangesproken met; *"wat kun jij mij maken dan."* Het is volgens de boa's uit Rotterdam vooral bij de allochtone bevolking nog niet goed bekend wat de nieuwe bevoegdheden zijn.

²⁵ Bijlage 8, pagina 51 (uit het bijlagenboek)

²⁶ Bijlage 9, pagina 63 (uit het bijlagenboek)

In Den Haag hebben beide boa's zelf geen problemen met het stadswachtimago, maar ze weten dat vooral allochtone collega's hier soms nog tegen aan lopen. *"Als ik iemand aan spreek of mijn collega van Turkse, Marokkaanse of Surinaamse afkomst dan zie je het verschil. Mensen pikken minder van een allochtone boa."*²⁷

Alle boa's hebben wel eens te maken met verbaal geweld.

Geen van de geïnterviewde boa's is in aanraking geweest met fysiek geweld. In Rotterdam werd daarbij wel aangegeven dat er wel collega's waren die hiermee in aanraking zijn geweest.

Alle boa's geven aan dat praten het beste wapen is om agressie tegen te gaan.

Een boa uit Den Haag zei hierover; *"Communiceren is 99 procent van het werk dat agressie tegen gaat."*²⁸

Alle boa's gaan de confrontatie niet uit de weg. Zodra blijkt dat ze in situaties te maken kunnen krijgen met verbaal danwel fysiek geweld, stappen ze in alle gevallen op de groep of de persoon af. In sommige gevallen wordt de politie gewaarschuwd om stand-by te staan. *"Ja, je kunt niet doorlopen, als ik een groepje zie dan ga ik er toch voor."*²⁹, aldus een boa uit Rotterdam.

Daarnaast werd door een boa van de gemeente Den Haag nog aangegeven dat het heel belangrijk is om af te stappen op personen of groepen. *"Ik ben eigenlijk een soort opvoedkundig ambtenaar. Toch wel een groot gedeelte van de mensen moet opnieuw opgevoed worden, dat zie je vooral in allochtone wijken."*³⁰

Vervreemdend werk

Weinig boetes worden in beide gemeenten geseponneerd door het OM. Soms wordt er wel bezwaar gemaakt tegen een bekeuring. De boa dient dan een verslagje te maken om dit door te sturen naar het OM met daarin wat er volgens de boa precies is gebeurd in de situatie waaruit de bekeuring volgde.

Sommige boa's zouden eigenlijk wel eens aanwezig willen zijn bij vervolg stappen in de strafrechtketen. Zo zei een boa uit Den Haag hierover; *"Van de 900 boetes die ik heb*

²⁷ Bijlage 8, pagina 55 (uit het bijlagenboek)

²⁸ Bijlage 8, pagina 55 (uit het bijlagenboek)

²⁹ Bijlage 9, pagina 67 (uit het bijlagenboek)

³⁰ Bijlage 8, pagina 55 (uit het bijlagenboek)

*uitgeschreven in de afgelopen jaren, heb ik 20 bezwaren gehad. Ik reageer daar á la minuut op, maar vervolgens hoor ik daar nooit meer iets van en dat vind ik jammer.*⁸¹

Een boa uit Rotterdam gaf aan over het vervolg in de strafrechtketen; *“Dat stukken missen wij en hebben wij nooit meegemaakt.”*⁸²

Als laatste geven de boa's unaniem aan dat het adhoc werk iets positiefs is en dat het geen enkel probleem is dat ze niet hun werkzaamheden van te voren in kunnen plannen.

5.3.3 De beleidsuitvoering volgens de politieagenten

De uitvoering van de handhaving door de politie in Amersfoort en Zoetermeer

De beleidskeuze

Geen van de politieagenten zegt direct betrokken te zijn bij het door de gemeente opgestelde beleid rondom de handhaving op kleine ergernissen.

In Zoetermeer hadden beide agenten graag betrokken willen worden bij de totstandkoming van de beleidskeuze.

In Amersfoort had één agent hierin interesse. Dat er daadwerkelijk rekening is gehouden met de agenten in de beleidskeuze dat is door de agenten in beide gemeenten niet goed te beoordelen.

De beslissingsruimte

Als het gaat om de handhaving op kleine ergernissen, dan blijkt uit de antwoorden dat er tussen de twee politiekorpsen een verschil zit tussen boetes uitschrijven of de dialoog.

In Zoetermeer wordt tussen de 70% en 90% van de kleine ergernis overtredingen afgedaan met een bekeuring. Een politieagente gaf aan; *“Ik zou graag eerder de dialoog zoeken, maar ik grijp sneller naar het bonnenboekje.”*⁸³

In Amersfoort wordt 50% of minder afgedaan met een bekeuring. Een agent uit Amersfoort gaf aan; *“Dat is heel erg afhankelijk van de situatie. Het zal ongeveer 50-50 zijn als ik het in percentages moet aangeven.”*⁸⁴

⁸¹ Bijlage 8, pagina 56 (uit het bijlagenboek)

⁸² Bijlage 9, pagina 68 (uit het bijlagenboek)

⁸³ Bijlage 7, pagina 34 (uit het bijlagenboek)

⁸⁴ Bijlage 6, pagina 25 (uit het bijlagenboek)

Geen van de agenten in beide gemeenten vindt het lastig om iedere keer weer opnieuw een afweging te moeten maken tussen een boete of de dialoog.

In Zoetermeer kunnen de agenten geen voorbeeld geven van een situatie waarbij hun beslissing om een boete uit te schrijven is veranderd door het verhaal van een burger.

In Amersfoort geeft één van de geïnterviewde agenten aan dat hij het verhaal van de burger soms laat meewegen in de uiteindelijke beslissing.

Een tekort aan hulpmiddelen

Op de vraag welke hulpmiddelen ze tot hun beschikking hebben geven de agenten van zowel Amersfoort als Zoetermeer hetzelfde antwoord:

- Contact met de meldkamer via oortje
- Volledige wapengordel
- Kogelwerend vest
- Mountainbike/auto

In Zoetermeer hebben de politieagenten naast contact met de eigen meldkamer in Zoetermeer ook contact met de meldkamer van geheel het politiekorps Haaglanden.

Alle agenten zijn het er over eens dat dit voldoende hulpmiddelen zijn om hun werk op een veilige en verantwoorde manier uit te voeren.

In Zoetermeer werd door één van de agenten aangegeven dat een politieauto als hulpmiddel voor de handhaving op kleine ergernissen niet optimaal is; *“Door te werken vanuit een politieauto blijven veel kleine ergernissen onopgemerkt.”*³⁵

In Amersfoort zou één van de agenten graag nog een PDA willen waarmee tijdens een proef in Groningen is gestart. Het gaat om een navigatie PDA waarin alle feiten die zijn gepleegd per straat opvraagbaar zijn. De twee agenten uit Zoetermeer gaven aan dat zij ook graag een PDA zouden willen, maar dan één die bonnen kan uitprinten. *“Ik zou wel graag een PDA willen hebben waarin de feitcodes en de boete bedragen staan. Ik sta nu soms met vier verschillende dingen in mijn hand op straat en dat is niet handig.”*³⁶

Een hoge caseload

³⁵ Bijlage 7, pagina 34 (uit het bijlagenboek)

³⁶ Bijlage 7, pagina 35 (uit het bijlagenboek)

Bij de politie Zoetermeer en Amersfoort is soms sprake van een hoge werkdruk.

In beide gemeenten geven de agenten aan dat vooral de avonddiensten en de weekenddiensten soms heel druk zijn. Het gaat dan vooral om pieken. In een dagdienst die wat rustiger verloopt, kunnen ze vervolgens achtergelopen werkzaamheden afmaken, zoals het verwerken van uitgeschreven boetes.

Het percentage uren dat de politieagenten in Zoetermeer bezig zijn met de handhaving op kleine ergernissen ligt volgens beide agenten rond de 33%.

In Amersfoort liggen de percentages wat verder uiteen. De wijkagent is er ongeveer 50% van zijn werkzaamheden mee bezig, terwijl de noodhulpagent maar 10% van zijn werkzaamheden bezig is met de handhaving op kleine ergernissen.

In Zoetermeer merkt één agent op dat mensen wat vaker de politie bellen voor kleine ergernissen; *“mensen bellen heel snel de politie, terwijl ik zelf wel eens denk, dat zou ik in mijn geval gewoon zelf regelen.”*³⁷

In Amersfoort heeft één agent wel het gevoel dat er wat vaker wordt gebeld voor graffiti en overlast; *“Misschien wel, allicht bellen mensen eerder voor overlast en graffiti.”*³⁸ Hierbij geeft hij aan dat het gaat om een gevoel dat voortkomt uit persoonlijke ervaringen, maar dat hij niet weet of dit ook daadwerkelijk korpsbreed zo wordt ervaren.

Onduidelijke en tegenstrijdige doelen

Geen één agent loopt tegen tegenwerking vanuit het korps aan als het gaat om de handhaving op kleine ergernissen, daarin zijn ze vrij.

De twee agenten van respectievelijk Zoetermeer en Amersfoort gaven bij deze vraag nagenoeg hetzelfde antwoord. Een agent uit Amersfoort verwoordde het als volgt; *“Voor kleine ergernissen zijn er geen werkopdrachten. Dit doe ik als ik er zelf zin in heb.”*³⁹

Daarnaast heeft geen van de agenten het gevoel dat zij bekeuringen uitdelen voor zaken waar ze zelf niet achter staan, want dan doen ze het niet.

³⁷ Bijlage 7, pagina 35 (uit het bijlagenboek)

³⁸ Bijlage 6, pagina 26 (uit het bijlagenboek)

³⁹ Bijlage 6, pagina 26 (uit het bijlagenboek)

In Zoetermeer werd wel aangegeven dat de gemeente het onmogelijk heeft gemaakt om op een goede wijze handhavend op te treden tegen de ergernis drinken op straat. Er wordt vanuit de gemeente gepusht om te handhaven op dit verbod, maar er zijn meer dan 20 gebieden met daarin veel uitzonderingen. Hierdoor is het niet mogelijk om in een straat goed te kunnen aangeven of er opgetreden kan worden tegen het drinken op straat.

De mogelijkheid om feedback te geven over dit soort zaken is in zowel Amersfoort als Zoetermeer aanwezig. Veelal loopt deze feedback via een collega of leidinggevende.

Niet iedere agent lijkt positief te staan tegenover de mogelijkheid om feedback te geven, zoals bleek uit een reactie van een Amersfoortse agent; *“de mogelijkheid is er wel, maar of er wat mee gedaan wordt is een tweede.”*⁴⁰

Het probleem van het meten

In Zoetermeer en Amersfoort maken de agenten alles meetbaar door veel te muteren in de systemen en het aantal uitgeschreven boetes staat ook in het systeem.

Daarnaast hebben alle vier de geïnterviewde agenten zeer veel persoonlijk contact met hun leidinggevendens, zodat die zeer goed op de hoogte zijn van de werkzaamheden van de agenten.

In Zoetermeer houden beide agenten rekening met de meetbaarheid van hun werkzaamheden. Op de vraag of ze rekening hielden met de meetbaarheid zei gaf één van de agenten als antwoord; *“ja, wat betreft het bonnenschrijven wel, ik zorg dat ik mijn quotum haal.”*⁴¹

In Amersfoort waren de meningen verdeeld. Eén agent gaf aan er totaal geen rekening mee te houden, omdat zijn leidinggevende het veel belangrijker vindt dat het team goed draait dan quota. Een andere agent bij de politie Amersfoort gaf aan; *“ja, ik zou liegen als ik zou zeggen dat het niet zo was.”*⁴²

Aan alle vier de geïnterviewde agenten wordt informatie verstrekt over resultaten. Het gaat dan vooral om teamprestaties.

⁴⁰ Bijlage 6, pagina 22 (uit het bijlagenboek)

⁴¹ Bijlage 7, pagina 36 (uit het bijlagenboek)

⁴² Bijlage 6, pagina 26 (uit het bijlagenboek)

In Amersfoort gaat het dan om cijfers van hele teams, waarbij het effect van de werkzaamheden zichtbaar is.

In Zoetermeer zijn de cijfers meer gericht op het individu, waardoor niet echt een resultaat van de werkzaamheden aan de agenten wordt gegeven.

Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

In zowel Amersfoort als in Zoetermeer is bijna iedere burger op de hoogte van de bevoegdheden van politieagenten.

Dat wil niet zeggen dat burgers dan ook agenten met respect en gevoel voor gezag behandelen.

Hieronder volgen enkele uitspraken uit de interviews waarmee agenten aangeven dat het respect van sommige burgers tegenover de politie soms ver te zoeken is. *“Lang niet altijd, mensen weten wel hoe ver ze kunnen gaan en ze gaan vaak tot het randje.”*⁴³ *“Ik werk dan veel met de horeca en als de mensen een borreltje op hebben, dan hebben mensen al snel de neiging om iets te zeggen tegen je.”* *“Ik vraag gewoon wat respect voor mijn werk, als ik naar de bakker ga, dan ga ik toch ook niet lopen roepen hé bakkertje.”*⁴⁴

Elke geïnterviewde agent heeft te maken met verbaal geweld, waarbij zelfs één agent een keer is geslagen tijdens de handhaving op kleine ergernissen.

In Zoetermeer werd nog een uitspraak gedaan over het verschil tussen mannen en vrouwen bij het politiekorps.

Volgens een vrouwelijke agente is schelden tegen een vrouw of fysiek worden tegen een vrouw vaak voor veel mensen een stapje te ver dan dat te doen tegen een mannelijke collega. Niet iedereen op straat lijkt zo te zijn, maar over het algemeen lijken burgers minder agressief te reageren op vrouwelijke, dan op mannelijke agenten, aldus een vrouwelijk agente uit Zoetermeer.

Alle geïnterviewde agenten stappen op personen of groepen af, ook al kunnen ze niet van tevoren inschatten of er misschien verbaal danwel fysiek geweld tegen ze gebruikt kan worden. De eigen veiligheid gaat hierbij wel altijd voor, dus soms wordt gebruik gemaakt van

⁴³ Bijlage 7, pagina 40 (uit het bijlagenboek)

⁴⁴ Bijlage 6, pagina 23 (uit het bijlagenboek)

de portofoon om collega's in te schakelen. Ingrijpen moet altijd volgens een agent uit Zoetermeer; *"Het zal niet zo zijn dat zij winnen, omdat wij niet durven."*⁴⁵

Vervreemdend werk

In Zoetermeer hebben de agenten nog niet meegemaakt dat er boetes worden geseponneerd door Justitie. In Amersfoort echter gebeurt dit soms nog wel.

Alle geïnterviewden geven aan dat zij na het uitschrijven van een boete verder niet echt betrokken willen zijn bij de rest van de strafrechtketen.

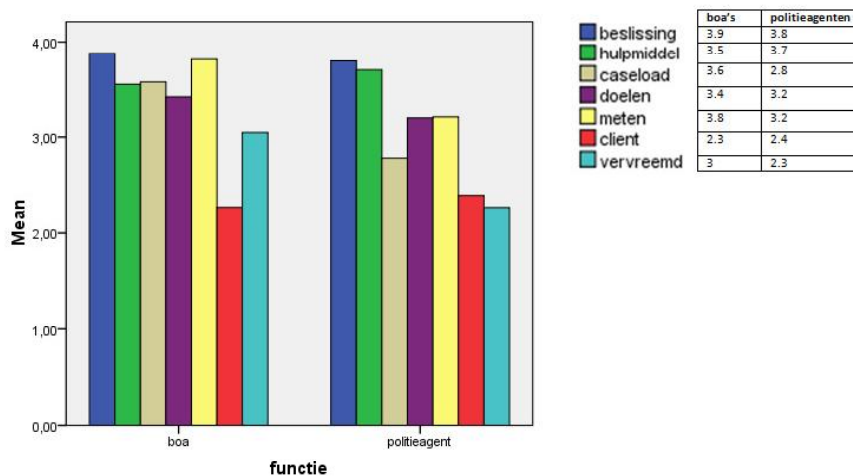
De geïnterviewden zijn hier dus niet echt positief over. Vooral de lange periode tussen het uitschrijven van een boete en de rechtszaak is een reden dat ze in Zoetermeer niet echt geïnteresseerd zijn in het vervolg van de zaak.

Op de laatste vraag uit het interview antwoorden alle vier de politiemensen unaniem dat zij het adhoc werk als iets positiefs zien.

⁴⁵ Bijlage 7, pagina 41 (uit het bijlagenboek)

5.3.4 De dilemma's in de uitvoering van de werkzaamheden die uit de enquêtes met de beleidsuitvoerders naar voren zijn gekomen

De dilemma's die zijn in de interviews aan de beleidsuitvoerders zijn voorgelegd zijn ook in enquêtes verspreid onder 100 beleidsuitvoerders. Er zijn in totaal 90 enquêtes als respons teruggekomen. Hiervan zijn 48 enquêtes van de politie teruggekomen en 42 van de boa's van de gemeenten. De zeven dilemma's zijn in onderstaand diagram uitgewerkt en toegespitst op de twee groepen street-level bureaucrats.



Schema 9: De gemiddelde scores van de uitvoerders per dilemma uiteengezet per functie.

Uit dit schema kan worden opgemaakt op welke dilemma's de boa's of politieagenten hoger scoren. Hoe hoger de score des te minder dilemma's.

Een voorbeeld ter verduidelijking is de groene balk met als dilemma hulpmiddelen. De balk van de politieagenten is langer dan die van de boa's.

Dit betekent dat de politieagenten hun hulpmiddelen minder als een dilemma zien dan de boa's.

Om aan te kunnen geven of er sprake is van een significant verschil tussen de boa's en de politieagenten als het gaat om de dilemma's waar ze tegenaan lopen, zal een t-toets worden uitgevoerd in SPSS. De volledige uitgevoerde toets is bijgevoegd in bijlage 10.

Uit de t-toets kwamen de volgende waarden naar voren

$F = 6.516$

$T = 4.572$

$df = 69.389$

$p < 0.001$

Uit de t-toets in SPSS komt naar voren dat er een significant verschil is tussen de boa's en de politieagenten in hun totaal score op alle zeven de perspectieven.

Door een significantie van 0,000 vervalt de hypothese $H_0 = \text{dat er geen verschil is tussen beide groepen}$ en wordt de H_1 hypothese (waarin wordt vastgesteld dat er wel een significant verschil is tussen beide groepen) aangenomen.

De uitgebreide berekening staat in bijlage 10.

5.4 De effecten van handhaving op kleine ergernissen

De effecten van de bestuurlijke strafbeschikking in Rotterdam en Den Haag volgens de beleidsmakers

De bestuurlijke strafbeschikking wordt na het eerste pilot jaar geëvalueerd. In Den Haag wordt het beleid geëvalueerd aan de hand van de volgende opsomming;

- Aantal klachten over kleine ergernissen
- Aantal uitgeschreven strafbeschikkingen
- Uitslag jaarlijkse enquêtes over leefbaarheid
- Schone en in mindere mate veilige stad
- Meninge bewoners
- Inkomsten en uitgaven
- Samenwerking met politie en OM

In Rotterdam wordt gekeken naar het aantal geweldsincidenten richting de boa's op straat, daarnaast wordt het aantal uitgeschreven boetes in kaart gebracht. Ook is de beleidsmaker erg benieuwd naar de verzetszaken en de inning, want dat zegt iets over de effectiviteit van het instrument.

Over het daadwerkelijke effect is volgens de beleidsmakers nog niet veel te zeggen. Beleidsmakers in beide gemeenten denken dat het werken met boa's een positief effect geeft. Hierover zei de beleidsmedewerker in Den Haag nog; *“Over enkele jaren zijn pas trends te ontdekken.”*⁴⁶

De effecten van de handhaving door de politie in Amersfoort en Zoetermeer volgens de beleidsmakers

Het meten van de beleidseffecten van hun beleidskeuze blijkt door beide gemeenten niet te gebeuren op basis van cijfermatige onderbouwing.

Van de bekeuringen die door de politie worden uitgeschreven is geen overzicht bij de beleidsmedewerkers. Ook hun eigen aanpak van kleine ergernissen blijkt niet te worden geregistreerd en geëvalueerd. *“Ik heb hier nog niet over nagedacht”*⁴⁷, was een antwoord.

⁴⁶ Bijlage 8, pagina 45 (uit het bijlagenboek)

⁴⁷ Bijlage 6, pagina 20 (uit het bijlagenboek)

Er treden volgens de beleidsmedewerkers van beide gemeenten wel positieve effecten op, maar deze zijn wel gebaseerd op subjectieve waarnemingen van winkeliers en gemeenteambtenaren. Zo wordt aangegeven dat in Amersfoort minder wordt gefietst door de binnenstad en in Zoetermeer minder fietsen verkeerd geparkeerd worden.

De effecten in cijfers

Bij Het CJIB in Leeuwarden zijn enkele gegevens opgevraagd over de gemeenten die participeren in dit onderzoek.

Het gaat in het onderstaande schema om het aantal uitgeschreven boetes door zowel de politie als de gemeente voor kleine ergernissen in 2008 en in de periode januari tot en met juni 2009. In de bijlage is een lijst opgenomen met alle feitcodes waarop deze boetes van toepassing zijn.

Totaal uitgeschreven boetes eind 2008				
	TRIAS			
Gemeente:	Politie	Gemeente	Totaal	Percentages
Amersfoort	744	0	744	0%
Zoetermeer	637	21	658	3,20%
Rotterdam	8.340	452	8.792	5,10%
Den Haag	11.376	559	11.935	4,70%
Totaal uitgeschreven boetes	21.097	1.032	22.129	4,70%
Totaal uitgeschreven boetes op 20/7 2009				
	TRIAS en strafbeschikkingen			
Gemeente:	Politie	Gemeente	Totaal	Percentages
Amersfoort	452	0	452	0%
Zoetermeer	632	10	642	6,40%
Rotterdam	5.529	892	6.421	13,90%
Den Haag	6.310	1.444	7.754	18,60%
Totaal uitgeschreven boetes	12.923	2.346	15.269	15,40%
Prognose voor eind 2009				
	TRIAS en strafbeschikkingen			
Gemeente:	Politie	Gemeente	Totaal	Percentages
Amersfoort	813	0	813	0%
Zoetermeer	1.136	18	1.154	1,60%
Rotterdam	9.941	1.562	11.503	13,60%
Den Haag	11.346	2.882	14.228	20,30%
Totaal uitgeschreven boetes	23.236	4.462	27.698	16,10%

Schema 10: cijfers van het CJIB en verwachte schattingen van het totaal aantal boetes.

Het gaat in dit schema om de aantallen uitgeschreven boetes door de gemeente en de politie voor kleine ergernis overtredingen. De gegevens zijn één op één overgenomen van het CJIB (zie bijlage 11), die zorgt voor de afhandeling van alle uitgeschreven boetes.

Daarnaast is een verwachting doorgerekend, waarbij het verwachte totaal aantal uitgeschreven boetes voor eind 2009 staat vermeld. Hierbij is het aantal boetes halverwege 2009 gedeeld door het aantal dagen en vermenigvuldigd met 365.

In de gemeenten Amersfoort en Zoetermeer wordt de handhaving op kleine ergernissen grotendeels uitgevoerd door de politie.

In Amersfoort werd in 2008 0% van alle kleine ergernis boetes door de gemeente uitgeschreven en in Zoetermeer was dit 3%.

In Rotterdam en Den Haag werd in 2008 voor 5% de boetes voor kleine ergernissen door de gemeente uitgeschreven.

In 2008 worden van de vier participerende gemeenten in dit onderzoek de meeste boetes in absolute aantallen uitgeschreven door de boa's van Den Haag.

Ook de politie van Den Haag scoort het hoogst met de meeste uitgeschreven boetes voor kleine ergernissen in 2008.

In 2009 is de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd in Den Haag en Rotterdam.

In Rotterdam stijgt het percentage boetes dat wordt uitgeschreven door de gemeente in 2009 naar zo'n 14% en in Den Haag loopt dit percentage op naar 20%.

In de gemeenten waar de handhaving door de politie uitgevoerd wordt, veranderen de percentages niet. In Den Haag loopt het aantal uitgeschreven boetes door de politie in absolute aantallen iets terug, maar in Rotterdam nemen het aantal boetes toe.

6 Analyse van de gegevens

In dit hoofdstuk worden alle gegevens uit de enquêtes en interviews geanalyseerd en vergeleken met de literatuur. Daarnaast zal ook de informatie van het CJIB geanalyseerd worden.

6.1 De perspectieven

In het eerste en tweede hoofdstuk van deze scriptie is gesproken over de perspectieven en met welke redenen deze perspectieven in de scriptie zijn betrokken.

De eerste reden was om te kijken of de beleidskeuzes die beleidsmakers maken, worden beïnvloed door het perspectief waarmee zij naar het sociale probleem van de kleine ergernissen kijken. Het script dat de beleidsmakers in hun hoofd hebben zou allicht kunnen worden beïnvloed door het sociale probleemsperspectief.

Daarnaast is er vanuit gegaan dat beleidsmakers hun beleidskeuzes bespreken met de beleidsuitvoerders. Vandaar dat niet alleen naar het probleem perspectief van de beleidsmakers, maar ook naar die van de beleidsuitvoerders is gekeken.

De uitkomsten uit de vragenlijsten geven een heel monotoon beeld van de perspectieven waarmee naar het sociale probleem van de kleine ergernissen wordt gekeken.

Het blijkt dat in gemeenten met de strafbeschikking met hetzelfde perspectief naar kleine ergernissen wordt gekeken als in gemeenten die de handhaving door de politie laten uitvoeren.

Daarnaast blijkt dat beleidsmakers en beleidsuitvoerders ook met hetzelfde perspectief naar kleine ergernissen kijken.

Het social pathology perspectief lijkt in alle gevallen significant hoog te scoren.

Dit houdt in dat zowel de beleidsmakers als de beleidsuitvoerders in alle vier de gemeenten het probleem van de kleine ergernissen als onderdeel zien van het socialisatieproces van de maatschappij. Normen en waarden dienen van generatie op generatie doorgegeven te worden. Indien men verkeerde waarden aanleert, dan zullen sociale problemen opdoemen. Om deze problemen op te lossen, zullen de overtreders via educatie aan het verstand moeten worden gebracht dat hun manier van handelen niet wenselijk is. Lessen over normen en waarden aan overtreders zouden een goede oplossing zijn voor sociale problemen.

Uit de interviews kwam duidelijk naar voren dat er geen sprake is van overleg tussen de beleidsuitvoerders en de beleidsmakers. Hierdoor kan er ook geen sprake zijn van wederzijdse beïnvloeding wat betreft het perspectief.

Samenvattend kan er door het monotone beeld niet echt een uitspraak worden gedaan over de invloed van het perspectief op de beleidskeuzes. Er kan maar één uitspraak worden gedaan over de perspectieven met behulp van de uitkomsten uit SPSS, namelijk dat alle beleidsmakers en beleidsuitvoerders van alle vier de gemeenten overwegend met het social pathology perspectief naar het sociale probleem van de kleine ergernissen kijken.

6.2 De beleidskeuzes van de beleidsmakers voor een bepaald handhavingsinstrument

Alle beleidsmakers is gevraagd met welk handhavingsinstrument ze werken in hun gemeente.

In Amersfoort en Zoetermeer geven de beleidsmakers aan dat ze gezamenlijk optreden tegen kleine ergernissen in samenwerking met de politie, waarbij de politie de meeste taken op zich neemt. Een leuke bijkomstigheid voor dit onderzoek is dat beleidsmakers uit Amersfoort en Zoetermeer direct aangaven dat zij het voornemen hebben om in 2010 te gaan starten met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking.

Een opvallende uitkomst uit het onderzoek was dat de keuze voor een bepaald beleidsinstrument in geen van de vier gemeente in overleg met de uitvoerders van het beleid is gegaan, terwijl voorafgaande aan het onderzoek hier wel vanuit werd gegaan. In de literatuur van Van de Graaff en Hoppe werd namelijk meerdere malen gesproken over het betrekken van beleidsuitvoerders bij de beleidskeuze.

De beleidskeuzes voor Amersfoort en Zoetermeer voor het jaar 2009 zijn beide zeer gericht op het invoeren van de bestuurlijke strafbeschikking in 2010.

Voorafgaande aan de interviews werd er vanuit gegaan dat de gemeenten hadden gekozen voor handhaving door de politie, maar in werkelijkheid hebben ze gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking in 2010. Hierdoor zitten ze in een aanlooptraject dat hun afwegingen en keuzes voor 2009 beïnvloedt.

Alle vier de gemeenten vinden dat de verantwoordelijkheid voor de handhaving op kleine ergernissen bij de gemeente hoort. Toch zijn de gemeenten die werken met de strafbeschikking veel minder stellig over deze stelling, dan de gemeenten waar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering nog bij de politie ligt.

De kosten die hierbij horen spelen niet zwaar mee in de beleidskeuzes.

Dat handhaven geld kost blijkt bij alle gemeenten meer een feit te zijn, dan een discussiepunt. Natuurlijk is het niet zo dat er ongelimiteerde budgetten zijn voor handhaving, dus de kosten spelen op de achtergrond wel mee.

De juridische verschillen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking hebben in Rotterdam en Den Haag een belangrijke rol gespeeld in de keuze.

In de justitiële verkenning no. 9 uit 2005 over dit onderwerp wordt door verschillende wetenschappers en deskundigen ingegaan op de kosten en de uitvoerbaarheid van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking.

Dat de juridische verschillen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking in beide gemeenten voor een groot gedeelte de keuze hebben beïnvloed, is opmerkelijk te noemen.

In beide gemeenten willen de beleidsmedewerkers voorkomen dat burgers andere boetes krijgen van de gemeente, dan van de politie, zodat de invoering voor burgers niet te veel veranderingen met zich mee brengt. Aangezien de bestuurlijke strafbeschikking zowel als boete als qua afhandeling door het CJIB het beste aansluit bij de boetes die door de politie worden uitgeschreven, is er voor de bestuurlijke strafbeschikking gekozen.

Alle vier de gemeenten hadden in 2009 de mogelijkheid om te starten met de bestuurlijke boete, maar geen van de gemeenten heeft dit gedaan. Iedere gemeente had voor het niet kiezen voor de bestuurlijke boete zijn eigen reden:

- Te klein om zelf het gehele handhavingsproces te faciliteren (Amersfoort)
- Regionale afspraken om niet voor de bestuurlijke boete te kiezen (Zoetermeer)
- Bij invoering van de bestuurlijke boete ontstaan grote verschillen tussen de boetes van gemeente en politie (Rotterdam)
- De bestuurlijke boete is te veel uitgekleed door de Eerste en Tweede kamer en er zijn afspraken gemaakt in het G4 overleg om niet voor de bestuurlijke boete te kiezen (Den Haag)

Welke reden de gemeenten ook opgeven er valt één ding op.

Zoetermeer en Den Haag geven aan dat de keuzes die zij maken afhankelijk zijn van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In het theoretisch perspectief werd steeds uitgegaan dat iedere gemeente zelfstandig de keuze maakt voor een bepaald beleidsinstrument.

Het blijkt dat gemeenten in samenwerkingsverbanden dit soort beleidskeuzes bespreken en afstemmen, waardoor er niet meer sprake is van een individuele keuze voor een handhavinginstrument, maar van een collectieve. Er is hier sprake van intergemeentelijke besluitvorming.

6.3 De uitvoering van de handhavinginstrumenten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitvoering van het beleid, waarover de beleidsmakers zijn geïnterviewd. Tevens komen de beleidsuitvoerders aan bod met de problemen waar zij in hun dagelijks werk tegen aan lopen.

De visie van de beleidsmakers op de uitvoering

De beleidsmakers van de gemeenten Amersfoort en Zoetermeer hebben niet echt een verwachting bij de handhaving door de politie.

In de literatuur wordt vaak aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de handhaving op kleine ergernissen in gemeente zonder bestuurlijke boete of strafbeschikking bij de politie ligt. De beleidsmakers geven aan dat de handhaving capaciteit grotendeels bij de politie vandaan komt. In Amersfoort is er sprake van een matige verstandhouding tussen de politie en de gemeente. *“Als wij een verzoek doen voor bijvoorbeeld hondenpoep handhaving, dan zeggen ze dat ze dat niet gaan doen.”*⁴⁸

De keuze om de politie de handhaving grotendeels te laten uitvoeren, waarbij de gemeente beleidsmaker is (zoals dat in veel gemeenten in 2009 nog wordt uitgevoerd), blijkt in Amersfoort niet goed te werken.

Ook in Zoetermeer is men niet zeer positief over de verhoudingen tussen de politie en de gemeente wat betreft de handhaving op kleine ergernissen.

Allicht weegt dit mee in de overweging van de gemeenten om in 2010 direct te starten met de bestuurlijke strafbeschikking.

Het meest opvallende antwoord met betrekking tot de uitvoering heeft te maken met de vraag over wie er het beste is toegerust voor de handhaving op kleine ergernissen. Van Stokkom is in zijn artikel van mening dat het antwoord op deze vraag de politie is.

In de gemeenten waarbij de handhaving op kleine ergernissen grotendeels door de politie wordt uitgevoerd, antwoorden alle beleidsmedewerkers unaniem dat de gemeente veel beter is toegerust, omdat de politie geen tijd heeft.

⁴⁸ Bijlage 6, pagina 17 (uit het bijlagenboek)

In de gemeenten die inmiddels werken met de bestuurlijke strafbeschikking en ervaring hebben, werd een veel voorzichtiger antwoord gegeven.

In deze gemeenten wordt veel samengewerkt met de politie in de strijd tegen kleine ergernissen. De beleidsmakers van deze gemeenten stelden dat beide organisaties goed zijn toegerust op de handhaving van kleine ergernissen, maar dat de taken en prioriteiten heel anders zijn verdeeld.

De dilemma's van de street-level bureaucrats in de uitvoering

Vragen over verschillende dilemma's waarmee street-level bureaucrats te maken kunnen krijgen tijdens de uitvoering van hun werk, zijn door zowel boa's van de gemeenten als de politieagenten van de twee onderzochte politiekorpsen beantwoord.

Naast de vragen met betrekking op de dilemma's is er één vraag gesteld aan de uitvoerders over de beleidskeuze. De beleidsuitvoerders geven aan dat zij niet betrokken worden bij de beleidskeuze, zoals de beleidsmakers dit feit ook al hadden aangegeven.

Lipsky beschrijft in zijn boek de dilemma's waar street-level bureaucrats in hun dagelijks werk tegenaan kunnen lopen. Door middel van de interviews is bestudeerd tegen welke dilemma's agenten aanlopen in hun werk, maar ook tegen welke dilemma's de boa's aanlopen.

Volgens van Stokkom zijn politieagenten beter geschikt om de handhaving uit te voeren dan boa's, allicht bieden de antwoorden uit de interviews een andere kijk in dit analysehoofdstuk.

- Het eerste punt waar street-level bureaucrats tegenaan kunnen lopen tijdens hun werkzaamheden is de beslissingsruimte.

Street-level bureaucrats werken als zelfstandige beslissers op straat, waarbij zij zelf het beleid bepalen. Dit kan lastig gevonden worden, waarbij beïnvloeding maar ook willekeur op de loer ligt.

In deze vrije ruimte lijken politieagenten eerder het bonnenboekje te pakken dan de gemeentelijke boa's. Wat wel veel meer uit de interviews naar voren komt, is dat politieagenten het verhaal van de burger bijna nooit laten meewegen terwijl alle ondervraagde boa's aangaven dat het verhaal van de burger ervoor kan zorgen dat een bon toch niet wordt uitgeschreven.

Boa's lijken zich dus iets gemakkelijker te laten beïnvloeden door verhalen van de burger, dan politieagenten. Toch hebben alle ondervraagde politieagenten en boa's totaal geen probleem met de keuze iedere keer opnieuw maken.

Dus uit de analyse blijkt dat dilemma volgens de uitvoerders zelf geen dilemma is, maar dat boa's toch gevoeliger lijken voor het verhaal van de burger, dan politieagenten.

- Het tweede dilemma wat Lipsky beschrijft is het tekort aan hulpmiddelen.
Opvallend is dat de hulpmiddelen die de politieagenten missen in hun werk worden gebruikt door de boa's, namelijk de PDA zakcomputers. De boa's op hun beurt missen weer hulpmiddelen die door de politie worden gebruikt zoals steekwerende vesten, handboeien en peperspray.

Zodoende is van dit dilemma bij beide uitvoerders sprake, al gaat het wel om verschillende hulpmiddelen.

- Een hoge caseload wordt als derde door Lipsky beschreven.
Van dit dilemma lijken politieagenten meer last te hebben dan de boa's.
Allereerst geven meerdere agenten aan dat hun werk soms heel stressvol en druk is en soms sprake is van meer rustigere periodes.
Boa's echter geven aan dat er sprake is van een normale werkdruk, waarbij geen sprake is van pieken.
Als het dan gaat om de werkzaamheden voor de handhaving op kleine ergernissen blijkt dat de politieagenten door al hun andere werkzaamheden veel minder tijd in deze taak steken, dan hun collega's bij de gemeente. Boa's zijn over het algemeen de meeste tijd bezig met de handhaving op kleine ergernissen, terwijl de politieagenten de grootste tijd van de werkzaamheden juist niet bezig is met de handhaving op kleine ergernissen.

Het lijkt dat de politie tegen dit dilemma aanloopt tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden met betrekking tot kleine ergernissen.

- Het vierde dilemma volgens Lipsky is onduidelijke en tegenstrijdige doelen. Hierbij gaat het erom dat wat beleidsmakers bedenken, niet altijd aansluit bij de belevingswereld van de uitvoerders waardoor onduidelijkheden en tegenstrijdigheden ontstaan.

De uitvoerders lijken dit onderwerp niet echt als een dilemma in hun werkzaamheden te zien. Er wordt niet gehandhaafd op zaken waarop ze zelf niet willen handhaven. Bij de politie zijn de uitvoerders wel iets vrijer in waarop wordt gehandhaafd, zij worden niet met een taak voor kleine ergernissen de straat op gestuurd. Er zijn bij zowel de politie als de gemeente kleine zaken waar ze soms tegen aanlopen, maar dit zijn geen dilemma's. Daarnaast hebben alle uitvoerders de mogelijkheid om feedback te geven aan de beleidsmakers, zodat hun problemen in ieder geval worden gehoord. Of er ook daadwerkelijk iets mee wordt gedaan, daarover zijn sommige uitvoerders sceptisch.

Op wat kleine problemen na lijkt bij beide type uitvoerders geen sprake te zijn van een dilemma over onduidelijke en tegenstrijdige doelen.

- Het probleem van het meten wordt volgens Lipsky veroorzaakt door het feit dat de werkzaamheden van de street-level bureaucrats vaak moeilijk weer te geven zijn in output op papier.

Uit de interviews lijkt een heel ander beeld naar voren te komen. Zo geven zowel de boa's als de politieagenten aan dat zij hun werkzaamheden zeer goed uit kunnen werken in computerprogramma's en werkstaten. Alle managers hebben een goed beeld van de dagelijkse werkzaamheden van de uitvoerders. Wel geven sommige agenten en boa's aan dat zij in de uitvoering van hun werkzaamheden rekening houden met de meetbaarheid van hun werkzaamheden, vanwege gestelde targets. Daarnaast worden ook veel zaken die niet te registreren zijn in de vorm van een uitgeschreven boete door zowel de boa's als de politieagenten verwerkt in een systeem. De cijfers over hun eigen werkzaamheden worden ook teruggekoppeld aan alle uitvoerders.

Samenvattend is dit dilemma dat door Lipsky wordt geschetst niet van toepassing op de politieagenten en de boa's.

- Verder noemt Lipsky het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt. Daarmee wordt bedoeld dat mensen die worden aangesproken of beboet niet op vrijwillige basis in contact zijn met de politieagent, danwel de gemeentelijke boa.

Volgens Lipsky kan dit onvrijwillige karakter spanningen met zich meebrengen in het contact tussen de street-level bureaucrat en de cliënt. Het gaat hierbij om de machtsverhouding.

Bij de boa's blijkt uit de interviews dat dit dilemma speelt in de uitvoering van hun werkzaamheden. Het blijkt dat veel mensen nog niet goed weten wat de bevoegdheden zijn van de boa's. In Rotterdam hebben de boa's last van het stadswachtimago. Hierdoor hebben mensen die in contact komen met de boa's vaak op het eerste moment het gevoel met stadswachten te maken te hebben. Burgers denken dat de boa's alleen mogen waarschuwen, waardoor er niet naar ze geluisterd wordt. Als blijkt dat de boa's meer bevoegdheden hebben, dan draaien de burgers vaak wel bij. Dit probleem zien de boa's in Den Haag ook bij hun allochtone collega's. Dit dilemma is in beide gemeenten een belangrijk punt van aandacht. Daarnaast hebben de boa's regelmatig last van verbaal geweld.

Bij de politie hebben burgers wel een goed beeld bij de mogelijkheden die de politie heeft wat bevoegdheden betreft. Hiermee hebben zij een voorsprong bij de boa's. Toch wil dit niet zeggen dat burgers agenten met respect behandelen. Ook politieagenten hebben vaak te maken met verbaal geweld.

Het dilemma wat Lipsky beschrijft is dus bij beide organisaties merkbaar, maar bij de boa's is het dilemma groter dan bij de politie.

- Vervreemdend werk is het laatste dilemma wat Lipsky heeft beschreven. Het gaat bij dit dilemma om het feit dat street-level bureaucraten vaak een onderdeel zijn van een hele keten, daarnaast is hun werk door het adhoc karakter vaak moeilijk in te plannen wat de werkzaamheden alleen maar onoverzichtelijker maakt. Het feit dat je onderdeel bent van een keten (in het geval van dit onderzoek de strafrechtketen), vervreemd je van je werk.

Om met het adhoc werk te beginnen, blijkt dat zowel de boa's als de politieagenten het adhoc werk juist als iets positiefs zien en niet als een dilemma. Bijna geen één uitvoerder wordt betrokken in de vervolg stappen in de strafrechtketen. Het blijkt wel

dat sommige boa's de vervreemding in de strafrechtketen meer als een gemiste kans zien dan hun collega's bij de politie. Het is niet zo dat dit gemis in de betrokkenheid voor de daadwerkelijke uitvoering een dilemma oplevert.

Geen van de geïnterviewden geeft aan het dusdanig jammer te vinden dat de werkzaamheden hieronder gaan leiden. Voorstelbaar was geweest dat boa's of agenten niet straffend optreden, omdat er door Justitie toch niet wordt gecommuniceerd over de vervolg acties.

Zo alles beijkend, blijkt dat de dilemma's die Lipsky in zijn boek beschrijft, maar voor een gedeelte van toepassing zijn op de boa's of de politieambtenaren. Het blijkt dat de meerderheid van de dilemma's helemaal niet van toepassing is op de politieambtenaren, danwel de boa's.

Hieruit kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat zowel de boa's als de politieagenten voor het grootste gedeelte geschikt zijn om de handhaving op de kleine ergernissen uit te voeren.

Toch blijkt dat er wel dilemma's zijn waar politieambtenaren tegen aanlopen in hun werk. Zo besteden zij minder tijd aan de handhaving op kleine ergernissen dan de boa's. Politieagenten zouden graag nog over een PDA beschikken. Als laatste hebben zij door het onvrijwillige karakter van hun relatie met de burgers regelmatig te maken met geen respect.

De boa's lopen ook tegen hun dilemma's aan.

Zo blijken boa's iets gevoeliger voor het verhaal van de burgers.

Daarnaast geven de boa's aan wat meer geweldsmiddelen tot hun beschikking te willen hebben.

Het grootste dilemma waar zij tegen aanlopen is het dilemma van de relatie met de burger. Het stadswachtimago achtervolgt ze en wordt door velen als echt dilemma gezien.

Dus allebei de groepen street-level bureaucrats lopen in verschillende mate aan tegen drie van de zeven dilemma's.

De politieagenten hebben als grootste dilemma de werktijd die zij kunnen steken in de handhaving op kleine ergernissen.

De boa's hebben als grootste dilemma het contact met de burger wat door het stadswachtimago nog onduidelijkheden in de bevoegdheden geeft.

Van Stokkom schreef over de boa's dat een deel van het publiek heeft lak aan hun controlerende werk (Van Stokkom, 2005:52) en dit blijkt deels te kloppen.

Toch wil dit niet zeggen dat de twijfel van Van Stokkom correct is.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat ook de politie zijn dilemma's kent. Dit is door Van Stokkom niet genoemd. De twijfel van Van Stokkom over de inzet van boa's lijkt door deze interviews veel genuanceerder te liggen. Uit de interviews komt naar voren dat beide type street-level bureaucrats geschikt zijn om de handhaving uit te voeren op kleine ergernissen. Wel moet gezegd worden dat ze allebei hun eigen dilemma's hebben in de uitvoering van hun werkzaamheden.

De uitkomsten uit de enquêtes met de beleidsuitvoerders

Dat er inderdaad verschil is in dilemma's, komt goed naar voren uit enquêtes die zijn uitgedeeld onder de beleidsuitvoerders.

Uit de enquêtes komt het beeld naar voren dat beide groepen beleidsuitvoerders tegen verschillende dilemma's aanlopen. Beide groepen uitvoerders scoren bovengemiddeld, wat positief te noemen is.

De uitkomsten uit SPSS gaan nog een stap verder.

Volgens dit onderzoek lopen boa's tegen significant minder dilemma's aan in hun werkzaamheden dan hun collega's van de politie.

Hierdoor lijkt de uitspraak van Van Stokkom dat boa's niet geschikt zijn om de handhaving op de kleine ergernissen uit te voeren voor het grootste gedeelte ontkracht te zijn.

Boa's lopen tegen minder dilemma's aan in tijdens de handhaving op kleine ergernissen dan hun collega's bij politie. Door te kijken naar het diagram in paragraaf 5.4, blijken de volgende drie zaken hiervan de oorzaak:

1. Zo blijken boa's minder problemen te hebben met de meetbaarheid die Lipsky beschrijft.

Agenten zien minder resultaat van hun werkzaamheden op de kleine ergernissen terug in cijfers. Daarnaast houden agenten meer rekening met de meetbaarheid van hun werkzaamheden dan de boa's. Dit kan een dilemma zijn voor de handhaving op kleine ergernissen, omdat agenten door het minder zien van resultaten de nut van de handhaving op kleine ergernissen niet meer zien.

Daarnaast kan het rekening houden met de meetbaarheid een dilemma zijn. Agenten kunnen bijvoorbeeld één dag heel veel bekeuringen uitschrijven voor kleine ergernissen, zodat de targets zijn gehaald. Vervolgens richten zij zich weer op andere zaken dan kleine ergernissen.

Uit de interviews kwam wel naar voren dat zowel agenten als boa's rekening houden met de meetbaarheid, maar uit de enquêtes komt naar voren dat ze daar onderling niet erg van verschillen.

2. De vervreemding van het werk blijkt uit de interviews meer ernstig gevonden te worden door boa's, terwijl uit de enquêtes blijkt dat de agenten meer tegen dit dilemma aanlopen.

In de interviews werden twee dilemma's genoemd die ieder voor één groep als grootste dilemma naar voren kwam. Zo was er voor de boa's de relatie met de cliënt. Uit de enquêtes blijkt dat boa's inderdaad iets meer een dilemma ervaren in de relatie met de cliënt dan de politieagenten, maar dat verschil lijkt miniem. Het tweede dilemma was de caseload.

3. Het feit dat politieagenten veel minder tijd kunnen besteden aan de handhaving op kleine ergernissen en het veel vaker druk hebben met andere zaken. Dit dilemma komt ook sterk uit de enquêtes naar voren.

Dat uit de enquêtes en de interviews dit dilemma sterk naar voren komt, maakt dit de hoofdoorzaak dat politieagenten tegen iets meer dilemma's aanlopen dan de boa's.

6.4 De effecten van handhaving op kleine ergernissen

In dit onderzoek komt het effect van de handhavingsinstrumenten op drie verschillende manieren voorbij.

Ten eerste zijn er de meningen van de beleidsmakers met betrekking tot het beleidseffect. Ten tweede zijn er de dilemma's waar de uitvoerders tegen aanlopen in tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. Als laatste zijn er cijfers over de uitgeschreven boetes van het CJIB met betrekking tot de resultaten over 2008 en de eerste helft van 2009.

Gezien het feit dat de dilemma's van de beleidsuitvoerders in de vorige paragrafen uitgebreid besproken zijn wordt er in deze paragraaf alleen ingegaan op het eerste en het derde punt.

De beleidsmakers verwachten met hun beleidskeuze een bepaald beleidseffect te bereiken, zoals door Van de Graaff en Hoppe in hun boek is beschreven. Ze verwachten allemaal een schone, hele en veilige stad te bewerkstelligen.

Of dit effect daadwerkelijk bereikt wordt zal aan de hand van effectmetingen gedaan moeten worden. Wat blijkt is dat de twee G4 gemeenten over deze effectmetingen veel beter na denken dan de gemeenten die werken met de handhaving door de politie. In deze gemeenten is er volgens het onderzoek veel minder zicht op het aantal kleine ergernissen.

Het CJIB heeft voor dit onderzoek cijfermateriaal beschikbaar gesteld met betrekking tot de vier participerende gemeenten.

In de inleiding is aangegeven dat een belangrijke reden voor de invoering van de bestuurlijke boete, danwel de bestuurlijke strafbeschikking is, dat de politie zich meer kan richten op haar kerntaken. Het citaat dat hiervoor is gebruikt in de inleiding was als volgt; *De landelijke trend is dat de politie zich steeds meer gaat bezig houden met de 'grote criminaliteit' en zich op het gebied van de kleine ergernissen terugtrekt* (Fijnaut, 2007: 351). De gemeente als handhaver op de kleine ergernissen geeft de politiekorpsen de mogelijkheid om zich meer te focussen op grotere criminaliteit.

Door de pilot met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking in Rotterdam en Den Haag is er de mogelijkheid om op een beperkte schaal vast te kunnen stellen of de politie in deze gemeenten dan ook daadwerkelijk minder tijd gaat besteden aan kleine ergernissen.

In deze gemeenten zou je verwachten dat het aantal uitgeschreven boetes voor kleine ergernissen bij de gemeente toeneemt en bij de politie afneemt.

Opvallend is dat bij de politie Den Haag het aantal uitgeschreven boetes voor kleine ergernissen iets is afgenomen met een paar honderd bonnen, maar dat nog steeds 80 procent van alle boetes voor kleine ergernissen door de politie wordt uitgeschreven.

In Rotterdam blijkt dat het aantal uitgeschreven boetes voor kleine ergernisovertreden dat door de politie is uitgeschreven zelfs is toegenomen in 2009.

Beide gemeenten hebben een aanzienlijk aantal boetes voor kleine ergernis overtreden meer uitgeschreven in 2009 ten opzichte van 2008, maar van een opvallende daling bij de politie blijkt geen sprake te zijn. Een citaat van de beleidsmedewerker van de gemeente Den

Haag blijkt, wat betreft het aantal boetes uitgeschreven door de politie als door de gemeente, zeer op zijn plaats; *"Ik ga ervan uit dat we elkaar aanvullen."*⁴⁹

Zodoende blijkt uit de analyse van de cijfers van het CJIB dat de politie zich niet terugtrekt op het gebied van handhaving op de kleine ergernissen.

Immers de gedachte dat door de invoering van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking de politie zich terugtrekt op dit gebied, blijkt voor wat betreft 2009 niet overeen te komen met de werkelijkheid in de twee gemeenten die in dit onderzoek participeren.

⁴⁹ Bijlage 8, pagina 45 (uit het bijlagenboek)

7 Conclusie

Aan het begin van deze scriptie werd het probleem geschetst van de kleine ergernissen als een sociaal probleem, waar dagelijks grote groepen mensen mee te maken hebben. Gemeenten hebben nu de mogelijkheid om zelfstandig op te treden tegen deze kleine ergernissen, omdat de wetgever twee nieuwe handhavingsinstrumenten beschikbaar heeft gesteld.

De effectiviteit van het bestaande instrument, namelijk de handhaving door de politie is in dit onderzoek vergeleken met de effectiviteit van de bestuurlijke strafbeschikking (één van de twee nieuwe handhavingsinstrumenten) die door gemeentelijke boa's wordt uitgevoerd.

In dit onderzoek is de aanname gedaan dat hoe meer dilemma's een uitvoerder tijdens de uitvoering van zijn werkzaamheden ondervindt, des te groter het negatieve effect van die uitvoering is op de resultaten (het beleidseffect). Daarbij is gekeken naar de verwachtingen die beleidsmakers hebben met de inzet van een bepaald beleidsinstrument.

Als laatste zijn cijfers van het CJIB opgevraagd, waaruit beleidseffecten blijken.

Zoals in hiervoor is aangegeven, is de bestuurlijke strafbeschikking één van de twee nieuwe handhavingsinstrumenten die door de wetgever aan de gemeenten ter beschikking zijn gesteld.

Het tweede handhavingsinstrument (de bestuurlijke boete) bleek tijdens de voorbereidingen van dit onderzoek door geen één gemeente in Nederland gebruikt te worden.

Hierdoor werd ook de interesse over de beleidskeuzes van de beleidsmakers van de gemeente gewekt.

Waarom kiezen beleidsmakers voor een bepaald instrument en waarom kiezen beleidsmakers niet voor de bestuurlijke boete? Met wat voor een perspectief kijken beleidsmakers en beleidsuitvoerders naar het sociale probleem van de kleine ergernissen?

Al deze vragen uit de probleemstelling zijn in de volgende onderzoeksvraag samengebracht:

Welke overwegingen maken lokale overheden om te kiezen voor respectievelijk de bestuurlijke strafbeschikking, de bestuurlijke boete of handhaving door de politie, als handhavingsinstrument om kleine ergernissen aan te pakken, en in hoeverre zijn deze handhavingsinstrumenten effectief in de aanpak hiervan?

Deze hoofdvraag is door middel van verschillende literatuur in een theoretisch kader omgezet. Door het uitvoeren van interviews en enquêtes in twee gemeenten die de strafbeschikking hebben ingevoerd en in twee gemeenten die handhaving op de kleine ergernissen laten uitvoeren door de politie, is gezocht naar antwoorden.

Om de hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden zijn er vier subvragen opgesteld. In de volgende paragrafen zullen per subvraag conclusies worden getrokken

7.1 De perspectieven

Met welk perspectief wordt door beleidsmakers en beleidsuitvoerders gekeken naar het sociale probleem van de kleine ergernissen?

In dit onderzoek is ervoor gekozen om niet alleen naar de beleidskeuzes te kijken, maar ook naar de perspectieven waarmee beleidsmakers en beleidsuitvoerders naar de het sociale probleem van de kleine ergernissen kijken.

Dat er zowel naar de perspectieven van de beleidsmakers als de beleidsuitvoerders in alle vier de gemeenten is gekeken, heeft allereerst te maken met het feit dat werd aangenomen dat beleidsmakers de beleidsuitvoerders betrekken in hun beleidskeuze.

Daarnaast werd verwacht dat beleidsmakers en beleidsuitvoerders uit gemeenten die handhaving door de politie laten uitvoeren allicht anders kijken naar het probleem van de kleine ergernissen, dan hun collega's waar de strafbeschikking reeds is ingevoerd.

De volgende conclusies kunnen over de perspectieven worden gemaakt:

- Beleidsmakers en beleidsuitvoerders uit alle vier de gemeenten kijken met hetzelfde perspectief naar de kleine ergernissen

Geconcludeerd mag worden dat beleidsmakers en beleidsuitvoerders in alle vier de onderzochte gemeenten met hetzelfde perspectief naar het sociale probleem van de kleine ergernissen kijken.

Door de monotone uitkomsten waarbij in twee verschillende toetsen het social pathology perspectief significant hoog scoort, kan worden gezegd dat er geen verband is tussen de beleidskeuzes en de perspectieven. Beleidsmakers en beleidsmedewerkers zouden dus

graag bij de burgers een gedragsverandering teweegbrengen om het probleem van kleine ergernissen aan te pakken, waarbij voorlichting en educatie een belangrijke rol spelen.

Rubington en Weinberg geven aan dat social pathology een perspectief is waar sturing op normen en waarden heel belangrijk is. De andere twee modellen gaan meer uit van maatschappelijke veranderingen. De beleidsmakers en uitvoerders hopen door hun werk burgers die zich niet aan de regels houden, te sturen. Hierbij is een actieve rol weggelegd voor deze ambtenaren.

Allicht verklaart dit waarom de modellen die ook veranderingen van de maatschappij veronderstellen bij al deze groepen ambtenaren lager scoren, immers dat zou in strijd zijn met het belang van hun werkzaamheden.

7.2 De beleidskeuzes van de beleidsmakers voor een bepaald handhavingsinstrument

Waarom kiezen beleidsmakers voor bepaalde handhavingsinstrumenten om deze kleine ergernissen aan te pakken, respectievelijk de bestuurlijke strafbeschikking, de bestuurlijke boete of handhaving door de politie?

- Beleidsuitvoerders worden in de beleidskeuzes niet meegenomen

Geconcludeerd mag worden dat de beleidsuitvoerders niet betrokken zijn in de beleidskeuze voor een bepaald handhavingsinstrument. Dit kwam naar voren uit de interviews met de beleidsmakers en uit de interviews met de beleidsuitvoerders.

Een verklaring hiervoor is de verscheidenheid aan beleidsvorming theorieën die door Van de Graaff en Hoppe zijn beschreven. Voor dit onderzoek werd er vanuit gegaan dat haalbaarheidstoetsing, waarbij de uitvoerders worden betrokken in het beleid, is meegenomen.

Uit deze conclusie blijkt dat de beleidsmakers bij de onderzochte gemeenten een veel minder uitgebreid model hanteren om tot beleid te komen. Van de Graaff en Hoppe beschrijven in hun boek verschillende modellen, waarbij de beleidsmaker een beleidskeuze maakt zonder uitvoerders in deze keuze te betrekken.

- De beleidskeuze in Amersfoort en Zoetermeer is geen bewuste keuze

Over de beleidskeuze met betrekking tot de handhavingsinstrumenten mag geconcludeerd worden dat in de twee gemeenten waar de handhaving op de kleine ergernissen wordt uitgevoerd door de politie, er een beleidskeuze is gemaakt in voorbereiding op de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking.

Er is dus niet bewust gekozen voor handhaving door de politie.

Beide gemeenten zijn namelijk niet tevreden over de handhaving op de kleine ergernissen door de politie. Vanuit deze ontevredenheid zijn ze zelf begonnen met het werken met boa's. Deze boa's pakken samen met de politie de handhaving op de kleine ergernissen op. Kanttekening die hierbij gemaakt moet worden, is dat het aantal boa's miniem is en het overgrote gedeelte van de handhaving op kleine ergernissen door de politie wordt uitgevoerd.

De verantwoordelijkheid naar de gemeente overbrengen is voor beide gemeenten de belangrijkste reden voor de keus van de huidige samenwerking met de politie, zodat zij in 2010 kunnen starten met bestuurlijke strafbeschikking.

Deze conclusie lijkt vanuit het oogpunt van de gemeenten Amersfoort en Zoetermeer logisch. Zolang de problemen van kleine ergernissen blijven bestaan en zij niet tevreden zijn over het politietoetreden, dan is een logische gedachte dat het overhevelen van de verantwoordelijkheid naar de gemeenten een oplossing kan bieden. Hierdoor kunnen de gemeenten zelfstandig sturen op ergernissen van de burgers.

- De beleidskeuze in Rotterdam en Den Haag is een keuze op basis van de juridische gelijkenis van de strafbeschikking met de Mulder-bekeuring

Verder mag geconcludeerd worden dat de gemeenten die begonnen zijn in de pilot met de bestuurlijke strafbeschikking, deze beleidskeuze hebben gemaakt vanwege het juridische karakter van de bestuurlijke strafbeschikking.

De strafbeschikking lijkt voor de burgers op straat veel op een bekeuring van de politie. De bestuurlijke strafbeschikking zou alleen verwarring bij burgers hebben gebracht, vanwege de verschillen in termijnen en de betaling.

- De discussie over de bestuurlijke boete leidt tot vele negatieve overwegingen

Ook mag geconcludeerd worden dat de bestuurlijke boete niet is ingevoerd in de vier gemeenten, vanwege verschillende redenen.

Allereerst de uitvoerbaarheid (Amersfoort) en ten tweede de gemaakte afspraken door het regionaal college Haaglanden om de bestuurlijke boete niet in te voeren (Zoetermeer).

In Den Haag is de bestuurlijke boete ten eerste niet ingevoerd vanwege het feit dat de bestuurlijke boete is uitgekleeft door de Eerste Kamer. De tweede reden zijn de afspraken die zijn gemaakt in het regionaal college Haaglanden. In dit regionaal college is afgesproken om de pilot in Den Haag af te wachten.

De laatste reden waarom de bestuurlijke boete niet is ingevoerd, is dat in G4 verband afgesproken is om te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking en om de samenwerking tussen de politie en de gemeente niet te verstoren door een boe een compleet verschillende boete te laten uitschrijven dan de agent die samen met hem op straat aan het werk is (Rotterdam).

- Groepsoverwegingen tellen zwaar mee in de beleidskeuzes

Over de beleidskeuzes van gemeente mag als laatste geconcludeerd dat het opvallend is in dit onderzoek dat de beleidskeuzes vaak afhangen van samenwerkingsverbanden en de meningsvorming die daar tot stand komt. Dit zien we in G4 verband, maar ook in het regionaal college Haaglanden.

Door terug te gaan naar de literatuur van Van de Graaff en Hoppe komen we een verklaring voor deze conclusie tegen. Zij beschrijven dit als 'de kleine groep als beleidsmaker', waarin zij aangeven dat *"het nauwelijks overdreven is om te zeggen dat veruit de meeste beleidsontwerpen in projectgroepen ontstaan (Van de Graaf e.a., 1996: 248)"*. Groepsdruk en groepsdunk zijn belangrijke factoren die van invloed zijn op de totstandkoming van beleidskeuzes. Wellicht hebben deze factoren ook een grote rol gespeeld in de keuzes bij sommige onderzochte gemeenten.

7.3 De uitvoering van de handhavingsinstrumenten

Hoe kijken beleidsuitvoerders aan tegen de uitvoering van de handhavingsinstrumenten en tegen welke problemen lopen beleidsuitvoerders van politie en gemeente aan bij deze uitvoering?

Nu door middel van de eerste twee subvragen het eerste gedeelte van de hoofdvraag is beantwoord, zal verder worden ingegaan op de overige twee subvragen.

Hierbij wordt allereerst gekeken naar de uitvoering van de handhavingsinstrumenten. Vervolgens wordt naar het effect van deze handhavingsinstrumenten gekeken.

- Beleidsmakers in de G4 gemeenten zijn veel positiever over de uitvoering van het handhavingsinstrument, dan beleidsmakers in Amersfoort en Zoetermeer

Beleidsmakers in Rotterdam en Den Haag zijn positief over de uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking. Over de samenwerking met de politie zijn zij ook tevreden. Deze gemeenten zijn ook minder stellig in hun overtuiging dat de handhaving op kleine ergernissen beter door de gemeente uitgevoerd kan worden. In de gemeente Zoetermeer en Amersfoort zijn de beleidsmakers zeer stellig over het feit dat de uitvoering van de kleine ergernissen bij de gemeente hoort. Zij zijn niet tevreden over de handhaving van de politie op kleine ergernissen.

Dat de beleidsmakers uit Zoetermeer en Amersfoort niet tevreden zijn over de handhaving op kleine ergernissen door de politie verklaart hun stelligheid over het feit dat de uitvoering bij de gemeente thuis hoort.

De ontevredenheid over de uitvoering van de handhaving door de politie heeft in deze steden geleid tot de keuze om in 2010 te starten met de bestuurlijke strafbeschikking, zoals in paragraaf 7.2 is beschreven, dit lijkt een logisch gevolg.

- Boa's lopen tegen minder dilemma's aan dan politieagenten

Als het gaat om de dilemma's waar de beleidsuitvoerders in hun werk tegen aan lopen, mag worden geconcludeerd dat de boa's in dit onderzoek tegen significant minder problemen aanlopen in de uitvoering van hun werk, dan hun collega's bij de politie.

Dit wil niet zeggen dat politieagenten niet geschikt zijn voor de handhaving op kleine ergernissen. Beide type uitvoerders scoren bovengemiddeld wat betreft de dilemma's, alleen de boa's scoren hoger.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat beide type uitvoerders soms aanlopen tegen dilemma's. Het dilemma waardoor de boa's hoger scoren dan de politieagenten heeft te maken met de caseload. Uit zowel de interviews als de enquêtes komt naar voren dat agenten veel minder tijd kunnen steken in de handhaving op kleine ergernissen dan de boa's.

Deze conclusie wijkt af van de theorie van Lipsky waarin wordt beschreven dat street-level bureaucrats tegen verschillende dilemma's tijdens hun werkzaamheden aanlopen. Boa's en politieagenten lijken tegen veel minder dilemma's aan te lopen dan Lipsky beschrijft.

Een verklaring hiervoor zou gezocht kunnen worden in het feit dat Lipsky alle street-level bureaucrats in zijn theorie probeert te vangen. Dit betekent dat street-level bureaucrats die werkzaam zijn op hele andere werkgebieden als bijvoorbeeld de sociale zekerheid en de zorg wellicht tegen veel meer dilemma's aanlopen.

Daarnaast zijn veel dilemma's van Lipsky organisatiegericht. Uit deze conclusie kan worden afgeleid dat de organisaties waar de street-level bureaucrats voor werken echte uitvoeringsorganisaties zijn die goed zijn ingericht voor de werkzaamheden van de street-level bureaucrats.

7.4 De effecten van de handhaving op kleine ergernissen

Zijn deze handhavingsinstrumenten effectief in het oplossen van het sociale probleem van de kleine ergernissen?

- Beleidsmakers van de twee G4 gemeenten zijn veel serieuzer met het onderwerp beleidseffect bezig dan hun collega's uit de andere twee gemeenten

De G4 beleidsmakers hebben veel ideeën over hoe het effect van hun beleidskeuze over enkele jaren gemeten kan worden. Een overzicht van de handhaving op kleine ergernissen is in deze gemeenten ook aanwezig.

In de gemeenten waar de politie de handhaving uitvoert op de kleine ergernissen, hebben de beleidsmakers dit overzicht niet goed in beeld.

Een verklaring hiervoor zou kunnen liggen in de beleidscyclus van Van de Graaff en Hoppe. De auteurs gaan ervan uit dat het beleid cyclisch is en iedere keer wordt bijgestuurd vanuit de evaluatie van de effecten.

In gemeenten met de strafbeschikking is men zich hiervan bewust en door het daadwerkelijk uitvoering geven aan een beleidskeuze is ook de stap van evaluatie uit de beleidscyclus meegenomen. In de gemeenten waar de politie de handhaving op kleine ergernissen uitvoert, is de keuze voor handhaving door de politie in de aanloop naar de invoering van de strafbeschikking gemaakt.

Allicht is het feit dat er in 2010 andere keuzes gemaakt gaan worden de reden dat beleidsmakers niet bezig zijn met de effecten van een beleid wat na 2010 toch geen vervolg meer krijgt.

- Bij handhaving op kleine ergernissen door de politie is sturing nodig op hun caseload voor een nog beter beleidseffect in de toekomst

Er mag geconcludeerd worden dat gemeenten die in de toekomst ervoor kiezen om de handhaving uit te laten voeren door de politie, het dilemma van de caseload mee moeten nemen en hierover afspraken moeten maken met de politie.

Deze conclusie is in overeenstemming met de justitiële verkenning uit 2005, waarin al werd gesproken over het feit dat de politie ook bij andere zaken dan kleine ergernissen hun prioriteiten liggen.

- Het is van belang te sturen op de dilemma's van de boa's voor een nog beter beleidseffect in de toekomst

Anderzijds mag geconcludeerd worden dat boa's goed in staat zijn om de handhaving op kleine ergernissen uit te voeren. Hierbij moet wel gelet worden op de dilemma's waar de boa's tegen aanlopen. Vooral het probleem van het stadswachtimago dient meegenomen te worden.

Het werken met grote groepen boa's is voor gemeenten een nieuw fenomeen. Hierdoor zullen verbeteringen in de organisaties en het terugdringen van de dilemma's de effecten op de uitvoering alleen nog maar ten goede komen.

- In gemeenten waar de strafbeschikking is ingevoerd ontstaat een opvallend bijeffect

De laatste conclusie die aan de hand van dit onderzoek gemaakt mag worden, heeft betrekking op de cijfers die door het CJIB zijn aangeleverd.

Geconcludeerd mag worden dat in alle gemeenten de politie de meeste boetes schrijft voor kleine ergernissen.

In de gemeenten die zijn begonnen met de bestuurlijke strafbeschikking is het percentage boetes dat door de gemeente is uitgeschreven wel iets toegenomen, maar van het terugtrekken van de politie zoals in de inleiding van deze scriptie werd beschreven is geen sprake. In Rotterdam is zelfs het aantal boetes voor kleine ergernissen die door de politie zijn uitgeschreven sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking toegenomen ten opzichte van 2008.

Deze opvallende conclusie is te herleiden naar de beleidskeuzes die beleidsmakers hebben gemaakt in de gemeenten die met de strafbeschikking zijn begonnen.

Zij hebben namelijk voor dit instrument gekozen, omdat de juridische achtergrond van de strafbeschikking goed aansluit bij de boetes van politieagenten. Hierdoor is gezamenlijk optreden mogelijk. Deze gezamenlijke aanpak lijkt tot meer boetes bij de politie te leiden.

7.5 In een notendop...

Er geen verband aan te geven tussen de beleidskeuzes en de perspectieven waarmee de ambtenaren naar het probleem van kleine ergernissen kijken, omdat ze allemaal met hetzelfde perspectief naar het probleem van kleine ergernissen kijken.

De beleidskeuzes die beleidsmakers maken met betrekking tot de handhavingsinstrumenten zijn niet in overleg met de beleidsuitvoerders genomen.

In Amersfoort en Zoetermeer is de beleidskeuze voor 2009 een gevolg van de verwachte invoering van de bestuurlijke strafbeschikking in 2010. De juridische gelijkenis tussen de strafbeschikking en de Mulder-bekeuring van politie lijkt de hoofdreden te zijn waarom bij de G4 gemeenten voor de bestuurlijke strafbeschikking is gekozen.

Over de bestuurlijke boete kan worden gezegd dat door alle beleidsmakers verschillende redenen gegeven zijn waarom de bestuurlijke boete niet gekozen is.

Als laatste kan over de beleidskeuzes nog worden gezegd dat op de achtergrond vaak intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bij de besluitvorming een rol spelen.

Beleidsmakers in de G4 gemeenten zijn veel positiever over de uitvoering van het handhavingsinstrument, dan beleidsmakers in Amersfoort en Zoetermeer.

Daarnaast kan over de uitvoering worden gezegd dat boa's tegen minder dilemma's aanlopen in de uitvoering van hun werk, dan politieagenten.

Wat betreft de effectiviteit blijkt dat de bestuurlijke strafbeschikking een goed instrument is voor gemeenten om in de toekomst de handhaving van kleine ergernissen aan te pakken. Wat niet wil zeggen dat handhaving door de politie een slecht alternatief is. Gemeenten die de handhaving aan de politie uitbesteden, zullen moeten blijven sturen op het aantal uren inzet van de politie op de kleine ergernissen.

Door te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking lijkt dit probleem ook indirect ondervangen te worden. Immers in gemeenten waar de strafbeschikking op dit moment als pilot draait, lijkt de politie zich niet terug te trekken op dit terrein. Er is soms zelfs sprake van een toename van de handhaving op kleine ergernissen door de politie in gemeenten die werken met de strafbeschikking.

Voor de pilot-gemeenten en de gemeenten die vanaf 2010 willen gaan starten met de bestuurlijke strafbeschikking, ligt de uitdaging om de dilemma's waar de boa's in hun dagelijks werk tegen aan lopen verder terug te dringen.

8. Discussie

Aan de hand van een discussie wordt in dit hoofdstuk ingegaan op kanttekeningen die gemaakt kunnen worden bij dit onderzoek. Uit de discussie over deze kanttekeningen komen ideeën voor vervolgonderzoek naar voren. Deze zullen ook in dit hoofdstuk besproken worden.

Over de generaliseerbaarheid van dit onderzoek kan bijvoorbeeld discussie ontstaan.

Er is bewust voor bepaalde gemeenten gekozen om deze te betrekken in het onderzoek. Voor de gemeenten die de strafbeschikking al hebben ingevoerd lijken twee van de vier gemeenten voldoende om representatief te zijn. Voor de gemeenten die nog niet begonnen zijn met de strafbeschikking lijken twee gemeenten aan de krappe kant om uitspraken te kunnen doen. Vooral voor gemeenten die vallen in de categorie kleine gemeenten, deze zijn buiten het onderzoek gehouden. Voor een compleet beeld over de beleidskeuzes en de effectiviteit van de handhavingsinstrumenten zal in een vervolg onderzoek ook naar de kleine gemeenten gekeken kunnen worden.

Het tweede discussiepunt met betrekking tot dit onderzoek heeft te maken met de perspectieven die zijn onderzocht.

Veelal wordt in onderzoeken die gebruik maken van het SPSS statistiekprogramma gewerkt met grote hoeveelheden respondenten om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen. In dit onderzoek zijn 16 respondenten benaderd om deel te nemen aan de vragenlijst na het afnemen van een persoonlijk interview. Van de 16 benaderde respondenten hebben er in totaal 14 de vragenlijst ingevuld.

Men zou zich af kunnen vragen of een statistische toets met deze respons mag leiden tot uitspraken. Anderzijds kan gezegd worden dat er bij een gemiddelde gemeente niet meer dan één of twee ambtenaren belast zijn met het beleid rondom handhaving.

Door het doen van voorzichtige uitspraken kan toch een beeld worden gegeven van de perspectieven van de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders. Voor een vervolgonderzoek zou het wellicht een idee zijn om in te zoomen op de verschillende perspectieven waarmee naar het sociale probleem van kleine ergernissen gekeken kan worden. Vervolgens kan dit onderzoek dan uitgevoerd worden bij veel meer gemeenten dan de vier gemeenten uit dit onderzoek.

Een derde discussiepunt heeft betrekking op de uitspraken rondom de uitvoerders van de handhaving.

Er is in dit onderzoek gekeken naar de dilemma's waar deze uitvoerders in hun dagelijks werk tegen aan lopen. Waarbij de aanname gedaan is dat des te meer dilemma's een

uitvoerder in zijn werkzaamheden heeft, hoe meer dit van invloed is op negatieve effecten in de handhaving. Daarnaast is een keuze gemaakt op basis van de enquêtes en de interviews tussen de handhaving door de politie en de handhaving door de gemeente als 'meest geschikte' handhaver op kleine ergernissen.

Er zouden nog veel meer factoren kunnen spelen naast de dilemma's van Lipsky die van invloed zijn op de handhaving op kleine ergernissen door de gemeenten, danwel de politie. Zaken als bijvoorbeeld verschillen tussen mannen en vrouwen, organisatiecultuur en het verschil in reacties van de burgers zijn niet of heel miniem meegenomen in dit onderzoek. Allicht zijn deze ook van invloed op de handhaving op kleine ergernissen.

Aangezien in een onderzoek altijd keuzes gemaakt dienen te worden in verband met tijdgebrek, zijn deze zaken niet meegenomen in het onderzoek. Een tip voor een vervolgonderzoek is om nog dieper in te gaan op de verschillen tussen politieagenten en gemeente boia's als uitvoerders van de handhaving op kleine ergernissen, waarbij bijvoorbeeld ook de hierboven genoemde factoren worden meegenomen.

Het laatste discussiepunt over dit onderzoek heeft betrekking op de cijfers die door het CJIB zijn toegezonden.

Aangezien de bestuurlijke strafbeschikking pas in 2009 van start is gegaan bij de G4 gemeenten is er nog geen jaar overzicht van de aantallen uitgeschreven strafbeschikkingen over het jaar 2009. Door de halfjaar cijfers te nemen en een schatting te maken van het totaal ontstaat toch een beeld van de aantallen. Om een objectief cijfermatig effect te kunnen geven van de handhaving op kleine ergernissen door de bestuurlijke strafbeschikking is het nu nog te vroeg. Critici zullen aangeven dat pas over enkele jaren de effecten op de aantallen uitgeschreven boetes pas echt meetbaar zijn.

Over enkele jaren zou het daarom ook heel erg goed zijn om het beleid rondom de handhaving op kleine ergernissen in gemeenten met de strafbeschikking en ook in gemeenten waar de politie de handhaving uitvoert te evalueren en te vergelijken. Hierbij zouden de effecten die de verschillende handhavingsinstrumenten hebben op de kleine ergernissen uitgebreid in kaart worden gebracht.

Literatuurlijst

- D.B. Baarda en M.P.M. de Goede, Basisboek methoden en technieken; *handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*, Leiden/Antwerpen, 1990
- D.B. Baarda en M.P.M. de Goede, Statistiek met SPSS voor Windows; *inleiding elementaire statistiek en handleiding voor het verwerken en analyseren van onderzoeksgegevens met SPSS voor Windows*, Groningen/Houten, 1999
- E. Babbie, the practice of social research, Belmont, 2000
- M.J. Cohen, brief aan de fractievoorzitter van de Tweede Kamer van 17 september, Amsterdam, 2002
- Directoraat rechtshandhaving Ministerie van Justitie, Functielijst boa's, Den Haag, 2004
- K. Driessens, Armoede en hulpverlening; *omgaan met isolement en hulpverlening*, Gent, 2003
- E. Droogleever Fortuijn, onderwijsbeleid: *maatschappelijke functies en strategische keuzen*, Amsterdam, 2003.
- H. Elffers en W. de Jong, 'Nee, ik voel me nooit onveilig'; *determinanten van sociale veiligheidsgevoelens*, Den Haag, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2004
- L.M. Friedman, The Legal system: *a social science perspective*, New York, 1975
- H. Graaf, van de en R. Hoppe, Beleid en politiek: *een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Bussum, 1996
- L. Houben (CBS), ernstige overlast en verloedering in de eigen woonbuurt, bevolkingtrends, 2008, 3^e editie
- E. Huizigh, SPSS 11.0 voor Windows en Data Entry, Schoonhoven, 2002

- M. Lipsky, street-level bureaucracy; *dilemmas of the individual in public services*, New-York, 1980
- Ministerie van Justitie, handhaving overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of.....? *Een handreiking voor gemeenten*, versie 2.0, 2008
- J. Pal, van der en H.M.G. Slangen, Reikwijdte bestuurlijke boete is te beperkt, justitiële verkenningen no. 6, 2005
- E. Rubington en M.S. Weinberg, The Study of Social Problems: *Seven Perspectives*, 6e editie, Oxford, 2002
- W.R. Shadish, T.D. Cook en D.T. Campbell, experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference, Boston/New York, 2002
- Staatblad no 330, Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening), Den Haag, 2006
- Staatsblad no9, Besluit van 18 december 2008 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, Den haag, 2009
- Y. Setten van, Bestuurlijke boete: *de oplossing voor de overlast problematiek in uw gemeente*, De gemeente Stem no. 2798, 2008
- B. Stokkom, van, Zero tolerance in de praktijk; *handhaving van de 'kleine norm' door politie of boa's?*, justitiële verkenningen no. 6, 2005
- P. Tops, Regime verandering in Rotterdam; *Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam/ Antwerpen, 2007
- J.B. Terpstra en T. Havinga, Gemeenten, boetes en kleine ergernissen, justitiële verkenningen no. 6, 2005

- M. Velde van der en I.A Telting en P.G.W. Jansen, bedrijfswetenschappelijk onderzoek; *van probleemstelling tot presentatie*, Barneveld, 2000
- De foto's op het voorblad zijn van de websites van het politiekorps Utrecht en de gemeente Hoorn

Bijlagen

Handhaving op kleine ergernissen



Een onderzoek naar de keuze voor en de uitvoering van handhavingsinstrumenten door gemeenten om kleine ergernissen aan te pakken.

UNIVERSITEIT TWENTE.

Mark Goossens

December 2009

In deze appendix zijn alle bijlagen ingevoegd die voor dit onderzoek van belang zijn geweest. Achtereenvolgens zijn dit alle schema's waar naar is verwezen in dit onderzoek, de vragenlijsten die zijn voorgelegd aan de participanten, de uitwerkingen van deze interviews en de uitkomsten uit SPSS.

BIJLAGEN.....	
Bijlage 1: Schematisch overzicht op hoofdlijnen overlast in openbare ruimte.....	3.
Bijlage 2: Stellingen voor de beleidsmakers en voor de beleidsuitvoerders over de perspectieven.....	5.
Bijlage 3: Semigestructureerde vragen voor de beleidsambtenaar	8.
Bijlage 4: Enquêtevragen voor de beleidsuitvoerders	10.
Bijlage 5: Semigestructureerde vragen voor de beleidsuitvoerders.....	13.
Bijlage 6: Uitwerkingen interviews met beleidsambtenaren en uitvoerders binnen de gemeente Amersfoort .	15.
Bijlage 7: Uitwerkingen interviews met beleidsambtenaren en uitvoerders binnen de gemeente Zoetermeer	28.
Bijlage 8: Uitwerkingen interviews met beleidsambtenaren en uitvoerders binnen de gemeente Den Haag...	42.
Bijlage 9: Uitwerkingen interviews met beleidsambtenaren en uitvoerders binnen de gemeente Rotterdam ..	57.
Bijlage 10: SPSS toets met betrekking tot de perspectieven.....	69.
Bijlage 11: SPSS toets met betrekking tot de dilemma's	76.
Bijlage 12: Cijfers van het CJIB	79.

Bijlage 1 Schematisch overzicht op hoofdlijnen overlast in de openbare ruimte

	Bestuurlijke strafbeschikking	Bestuurlijke boete	Wet mulder
Bron	Strafrecht (257ba Sv)	Bestuursrecht (wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte)	Bestuursrecht (WAHV)
Inwerkingtreding	Gefaseerde invoering vanaf 1 januari 2009 voor enkele gemeenten (enkel G4) vanaf 1 januari 2010 voor meerdere gemeenten	Verwachting 1 januari 2009 voor alle gemeenten	Sinds 1994
Feiten	Feiten als genoemd in besluit OM afdoening	Feiten als genoemd in de AMvB en/ of vastgesteld door gemeentelijke verordening	Verkeersvoorschriften als genoemd in de WAHV
Hoogte beschikking	Door Rijk vastgesteld aan de hand van feitenlijst welke reeds wordt gehanteerd door OM	Voorzover weergegeven in bijlage bij AMvB bestuurlijke boete waarbij is aangesloten bij het transactiebesluit 1994. Anders bepaald bij verordening: tot maximaal 340,- euro natuurlijk persoon en 2250,- euro rechtspersoon	Door Rijk vastgesteld aan de hand van feitenlijst welke wordt gehanteerd door OM
Aankondiging	Door boa namens college of burgemeester	Bestuurlijk toezichthouder tevens boa in kader van identificatieplicht, namens college of burgemeester	Bij AMvB aangewezen ambtenaren (doorgaans Boa namens OM)
Bevoegd orgaan	CJIB legt namens college dan wel burgemeester beschikking op	College dan wel burgemeester	In AMvB genoemd orgaan
Verantwoordelijkheid	24 uren verantwoordelijkheid voor handhaving nog onduidelijk. Samenwerking met politie nader te bepalen in driehoeksoverleg. Verantwoordelijkheid voor inningen en verdere afhandeling ligt bij rijk/ CJIB en CVOM	24 uren verantwoordelijkheid, maar de politie dient als achtervang en bij escalatie te fungeren . Nadere invulling in driehoeksoverleg	Nvt.
Inning	CJIB	College dan wel burgemeester	CJIB

Rechtsmiddelen	Verzet bij OM, behandeling door kantonrechter, hoger beroep bij hof en cassatie	Bezwaar bij college dan wel burgemeester, Beroep bij kantonrechter en hoger beroep bij hof Leeuwarden	Bezwaar bij OM en beroep bij kantonrechter
Schorsende werking rechtsmiddel	Verzet schorst de tenuitvoerlegging	Bezwaar heeft schorsende werking. Bij beroep moet zekerheid worden gesteld voor betaling sanctie	Bezwaar heeft schorsende werking. Bij beroep moet zekerheid worden gesteld voor betaling sanctie
Kosten	Gemeenten dienen bijzonder opsporingsambtenaar aan te stellen. Overige kosten voor Rijk (inning verzet etc) Tegemoetkoming dmv. pv-vergoeding overlast (en hiernaast kan men aanspraak maken op de pv-vergoeding voor parkeerfeiten zie hiernaast)	Geheel voor gemeenten Hiernaast kan men aanspraak maken op de pv-vergoeding voor parkeerfeiten zie hiernaast	Indien door gemeenten middels boa's wordt gehandhaafd: kosten aanstelling boa voor gemeenten. Overige kosten voor Rijk. Gemeenten kunnen aanspraak maken op pv- vergoeding parkeren
Opbrengsten	Gaan naar het Rijk, maar hier staat een pv-vergoeding tegenover Voor 2009 is deze vastgesteld op 40,- euro voor overlast feiten . Zie voor pv-vergoeding voor parkeerfeiten de 2e kolom hiernaast).	Gaan geheel naar gemeente. Hiernaast kan men aanspraak maken op de voor 2009 vastgestelde pv-vergoeding parkeren (zie kolom hiernaast)	Gaan naar Rijk, maar hiernaast kan men aanspraak maken op de voor 2009 vastgestelde pv-vergoeding voor parkeren van 25,- euro
Justitiële documentatie	Bij beschikking boven 100 euro wordt overtreder opgenomen in documentatieregister	Geen gevolgen	Geen gevolgen

Schema3: Schematisch overzicht op hoofdlijnen overlast in de openbare ruimte

Bijlage 2 Stellingen voor de beleidsmakers en voor de beleidsuitvoerders over de perspectieven.

Alle vragen in dit onderzoek hebben betrekking op het begrip kleine ergernissen. U kunt antwoord geven aan de hand van een vijf puntsschaal

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Nog oneens nog eens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

1 is helemaal mee oneens en 5 is helemaal mee eens. U kunt bij alle vragen het door u gewenste antwoord **omcirkelen**.

1. Kleine ergernissen zijn binnen uw gemeente een probleem.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

2. Personen die kleine ergernis overtredingen plegen doen dit omdat zij psychische/psychiatrische problemen hebben.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

3. Kleine ergernissen zijn een overtreding van morele regels.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

4. Personen die overtredingen plegen met betrekking tot kleine ergernissen doen dit omdat hen verkeerde normen en waarden zijn aangeleerd.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

5. De overheid moet burgers door middel van educatie informeren over normen en waarden.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

6. De overheid moet burgers informeren over de gevolgen van kleine ergernissen.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

7. Het probleem van kleine ergernissen is ontstaan doordat er niet genoeg regels zijn die een oplossing bieden voor het probleem.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

8. Gemeenten en politie hebben niet genoeg wettelijke mogelijkheden om op te kunnen treden tegen kleine ergernissen.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

9. De regels en straffen die op dit moment gelden schrikken burgers niet genoeg af om ze te weerhouden van het plegen van kleine ergernissen.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

10. Hard optreden met straffen is de beste oplossing voor het aanpakken van sociale problemen.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

11. Overtredingen van kleine ergernissen zijn het gevolg van een tekort aan handhavingscapaciteit.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

12. Kleine ergernissen zijn een modeterm om allerlei kleine overtredingen een ernstiger karakter te geven dan dat zij daadwerkelijk zijn.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

13. Het zijn veelal dezelfde type mensen die overtredingen begaan met betrekking tot kleine ergernissen als die andere overtredingen begaan.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

14. Aan veel overtredingen wordt te snel het predicaat kleine ergernis geplakt, terwijl er geen sprake is van een probleem.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

15. Het herdefiniëren van het probleem van kleine ergernissen zou een goede oplossing zijn voor het probleem.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

16. Doordat er rondom de term kleine ergernissen een hype is ontstaan bent u als ambtenaar met een probleem opgezadeld, wat eigenlijk geen probleem is.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

Bijlage 3 Semigestructureerde vragen voor de beleidsambtenaren

1. Voor welk handhavingsinstrument is er door uw gemeente gekozen voor het jaar 2009?
2. Zijn er beleidsuitvoerders betrokken in deze keuze?
3. Voor het kiezen van een beleidsinstrument heeft u een keuze schema gekregen dat is opgesteld door het Ministerie van Justitie en is verspreid door het servicecentrum handhaving. Ik ga u nu de enkele onderwerpen uit het schema voorleggen en mijn vraag aan u is of u kunt aangeven in welke mate dit onderwerp belangrijk is geweest voor de keuze.
 - De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving en het bezwaar en beroep.
 - De kosten die invoering met zich meebrengt is verschillend tussen de drie handhavingsinstrumenten
 - De uitvoerbaarheid van het handhavingsinstrument (personeel, planningen, ict faciliteiten
 - De juridische verschillen tussen de instrumenten.
4. Waarom is de bestuurlijke boete bij u in de gemeente niet ingevoerd?
5. Overweegt u om ooit nog te gaan starten met de bestuurlijke boete?
6. Welke verwachting had/heeft u met betrekking tot de uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking?
7. De handhaving op kleine ergernissen valt in uw gemeente formeel onder de gemeente, heeft dit invloed op de uitvoering?
8. Is volgens u de politie of de gemeente beter toegerust op de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen en waarom (welke voordelen ziet u en welke nadelen)
9. Aan de hand van welke factoren meet u tijdens de evaluatie van dit beleid of er sprake is van een succesvolle beleidskeuze

10. Treedt er op dit moment een positief effect op als het gaat om het terugdringen van kleine ergernissen?

Bijlage 4 Enquêtevragen voor de beleidsuitvoerders

Deze enquête heeft betrekking op uw werkzaamheden met betrekking tot de aanpak van kleine ergernissen. Enkele voorbeelden van kleine ergernissen zijn wild plassen, hondenpoep, verkeerd aanbieden vuilnis. Zou u zo vriendelijke willen zijn deze enquête in te vullen en in te leveren bij uw leidinggevende. Alvast hartelijk dank voor uw medewerking; Mark Goossens student Public Safety Governance aan de Universiteit van Twente.

U kunt antwoord geven aan de hand van een vijf puntsschaal

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Nog oneens nog eens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

1 is helemaal mee oneens en 5 is helemaal mee eens. U kunt bij alle vragen het door u gewenste antwoord **omcirkelen**.

1. Kleine ergernissen zijn een veel voorkomend probleem binnen uw gemeente.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

2. U treedt altijd consequent op tegen overtredingen.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

3. U vindt het **géén** probleem om per situatie in te schatten of de dialoog of het bonnenboekje de beste oplossing is om een kleine ergernis aan te pakken.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

4. U beschikt over voldoende hulpmiddelen om kleine ergernissen goed aan te kunnen pakken.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

5. U bent in staat om uw werk op een verantwoorde en veilige wijze uit te voeren.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

6. U heeft te maken met een normale werkdruk.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

7. U bent de meeste tijd van uw werkzaamheden bezig met de handhaving op kleine ergernissen.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

8. Uw organisatie heeft duidelijk voor u uitgewerkt tegen welke kleine ergernissen u dient op te treden in de vorm van handhavingprogramma's en beleid. Hierdoor heeft u een heldere opdracht meegekregen van uw eigen organisatie.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

9. Het feit dat u nu eenmaal niet tegen alle overtredingen op kunt treden vindt u **géén** probleem

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

10. U merkt resultaat van de aanpak van kleine ergernissen; de overlast neemt **af**.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

11. U houdt met uw werkzaamheden **géén** rekening met het feit dat sommige zaken meetbaar zijn voor uw manager en anderen niet. (een voorbeeld ter verduidelijking, zo is het helpen oversteken van bejaarden niet meetbaar en een uitgeschreven boete wel).

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

12. Het benaderen van overtreders kan agressie opwekken maar u heeft daar **nooit** mee te maken

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

13 Burgers die door u worden beboet of aangesproken, behandelen u altijd met passend aanzien en respect.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

14. Het verhaal van de burger over de reden van de overtreding, neemt u mee in uw uiteindelijke beslissing voor de keuze tussen boete of waarschuwing.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

15. Indien een burger bezwaar maakt tegen een boete bij justitie of bij de rechtbank, dan wordt u op de hoogte gehouden van de uiteindelijke beslissing.

1. helemaal mee oneens	2. mee oneens	3. nog oneens nog eens	4. mee eens	5. helemaal mee eens
------------------------	---------------	------------------------	-------------	----------------------

Bijlage 5 Semigestructureerde vragen voor de beleidsuitvoerders

1. Bent u of directe collega's betrokken bij de beleidskeuze voor de bestuurlijke strafbeschikking/ handhaving door de politie?
2. Had u graag betrokken willen zijn bij de totstandkoming van het beleid rondom kleine ergernissen?
3. Is er rekening gehouden met de beleidskeuze met de beleidsuitvoerders en waarin merkt u dat?
4. Zoekt u eerder de dialoog of grijpt u sneller het bonnenboekje, als u dit in percentages ongeveer moet weergeven hoe licht die verhouding dan?
5. Hoe lastig is het om bij iedere overtreding die u signaleert iedere keer weer opnieuw de afweging te moeten maken tussen aanspreken en een bon uitschrijven?
6. Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u eerst van plan was om een bekeuring uit te delen, maar door het verhaal van de burger dit toch niet hebt gedaan?
7. Welke hulpmiddelen heeft u tot uw beschikking om uw werk goed uit te voeren?
8. Is dit voldoende om uw werkzaamheden op een veilige en verantwoorde manier uit te voeren?
9. Welke hulpmiddelen mist u in de uitvoering van uw dagelijks werk?
10. Is er bij u sprake van een hoge werkdruk?
11. Hoeveel procent van uw totale werkzaamheden heeft betrekking op de aanpak van kleine ergernissen?
12. De overheid heeft de laatste jaren meer gestuurd op de aanpak van kleine ergernissen, merkt u dat burgers hier de afgelopen 5 jaar meer melding van maken?
13. Zijn er kleine ergernissen waarop u graag zou handhaven, maar waar vanuit uw eigen organisatie geen prioriteit of mogelijkheid aan gegeven wordt?

14. Zijn er kleine ergernissen waarop u nu handhaaft, maar waarvan u vindt dat dit niet nodig is?
15. Is er voor u de mogelijkheid om feedback terug te geven aan beleidsmakers als u vindt dat op andere punten gehandhaafd dient te worden, dan de beleidsmakers hebben aangegeven?
16. Hoe maakt u uw eigen werkzaamheden meetbaar voor uw leidinggevende?
17. Houdt u rekening in de uitvoering van uw werk met de meetbaarheid van uw werkzaamheden?
18. Worden er cijfers gepubliceerd over behaalde resultaten en zo ja ziet u daar een effect van uw aanpak van kleine ergernissen in.
19. U heeft de bevoegdheden om mensen staande te houden of te beboeten. Zijn mensen zich bewust dat u deze mogelijkheden heeft en wordt u door de burger om die reden altijd met respect en met gevoel voor gezag behandeld?
20. Het aanspreken of beboeten van mensen wekt soms agressie op, heeft u daar vaak mee te maken en kunt u daar goed mee over weg?
21. Stapt u op iemand of een groep af indien deze een kleine ergernis overtreding begaan, waarbij u op voorhand weet dat u temaken kan krijgen met verbaal, danwel fysiek geweld?
22. Worden er wel eens door u uitgeschreven boetes geseponneerd door justitie?
23. U bent onderdeel van een hele strafrechtketen, zou u in andere fases van het proces, zoals bijvoorbeeld bij de rechtbank ook nog betrokken willen zijn bij de ooit door u gesignaleerde overtreding?
24. Een werkdag is voor u nooit vooraf in te plannen omdat u werkzaamheden veelal een reactie is op gebeurtenissen. Ziet u dit adhoc werk als iets positiefs of iets negatiefs?

Bijlage 6 Uitwerking interviews met beleidsambtenaren en uitvoerders binnen de gemeente Amersfoort.

Bij de gemeente Amersfoort heb ik gesproken met het afdelingshoofd toezicht en handhaving Jan van Gessel. Onder deze afdeling vallen onder andere bouwinspecteurs, juristen, boa's en gemeentelijke toezichthouders. De heer van Gessel geeft aan dat hij wel het een en ander weet over kleine ergernissen en de keuzes in beleid, maar niet zo goed als de heer Naus dat weet. Ik heb bij de gemeente Amersfoort ook gesproken met Martien Naus. Hij is hoofd handhaving openbare ruimte, zijn directe leidinggevende is de heer van Gessel. Hij adviseert het college en de gemeenteraad over handhaving in de openbare ruimte. Hij werkt sinds 2 maanden bij de gemeente Amersfoort. De achtergrond van de heer Naus is het benoemen waard, want hij heeft jaren gewerkt bij het Ministerie van Justitie bij de afdeling verkeershandhaving, waarin hij als plaatsvervangend officier van Justitie strafzaken deed tegen personen die de verkeersboetes aanvochten bij de rechtbank. Hierdoor is de heer Naus zeer goed op de hoogte over de juridische inhoud van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Bij zijn afdeling werken op het moment van het interview 2 boa's. De heer Naus erkende dat dit wel erg mager is voor een grote stad als Amersfoort. Er wordt in de toekomst in totaal 30 fte. verwacht voor zijn afdeling, maar dit zal pas in 2010 zijn.

Interview met de heer van Gessel (beleidsmaker).

1. Voor welk handhavingsinstrument is er door uw gemeente gekozen voor het jaar 2009?

Voor het jaar 2009 is er een handhavingstrategie vastgesteld. "Dit is een beleidsplan waarin alles met betrekking tot handhaving staat beschreven." Het handhavingsprogramma wat de gemeente verplicht is om te maken is afgeleid van deze handhavingstrategie. Het werken met twee boa's en de werkzaamheden van de politie met betrekking tot kleine ergernissen staan hierin omschreven.

2. Zijn er beleidsuitvoerders betrokken in deze keuze?

De heer van Gessel geeft aan dat de beleidsuitvoerders niet worden betrokken in de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de handhaving.

3. Voor het kiezen van een beleidsinstrument heeft u een keuze schema gekregen dat is opgesteld door het Ministerie van Justitie en is verspreid door het servicecentrum handhaving. Ik ga u nu de enkele onderwerpen uit het schema

voorleggen en mijn vraag aan u is of u kunt aangeven in welke mate dit onderwerp belangrijk is geweest voor de keuze?

- **De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving en het bezwaar en beroep.**
- **De kosten die invoering met zich meebrengt is verschillend tussen de drie handhavingsinstrumenten**
- **De uitvoerbaarheid van het handhavingsinstrument (personeel, planningen, ict faciliteiten**
- **De juridische verschillen tussen de instrumenten.**
 - “De verantwoordelijkheid is heel belangrijk, deze hoort naar de gemeente te gaan. De gemeente is de enige die kleine ergernissen aanpakt binnen Amersfoort. De politie doet hier helemaal niets aan, zelfs niet op verzoek.”
 - De kosten zijn een bijzaak en een gevolg van de beleidskeuze. “Schoon en veilig is een belangrijk thema, dus daarom is er veel geld voor beschikbaar.”
 - De uitvoerbaarheid daar heeft de heer van Gessel niet echt een mening over en nog niet echt over nagedacht.
 - Daarover heeft de heer van Gessel ook niet echt nagedacht

4. Waarom is de bestuurlijke boete bij u in de gemeente niet ingevoerd?

De heer van Gessel moet mij hierop het antwoord schuldig blijven.

5. Overweegt u om ooit nog te gaan starten met de bestuurlijke boete?

“Ja dat wel, maar dan een bestuurlijke boete die gekoppeld gaat worden aan de Wabo.”

6. Welke verwachting had/heeft u met betrekking tot de uitvoering van de handhaving door de politie?

De heer van Gessel heeft totaal geen verwachtingen van handhaving door de politie. Dit komt kort vertaald neer op het feit dat hij verwacht dat er op dit moment niet echt veel gehandhaafd wordt op kleine ergernissen.

7. De handhaving op kleine ergernissen valt in uw gemeente formeel onder de politie heeft dit invloed op de uitvoering?

“Jazeker, immers de politie legt totaal geen prioriteit bij dit probleem. Als wij een verzoek doen voor bijvoorbeeld hondenpoep handhaving, dan zeggen ze dat ze dat niet gaan doen.”

8. Is volgens u de politie of de gemeente beter toegerust op de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen en waarom (welke voordelen ziet u en welke nadelen)?

“De gemeente, immers de gemeente heeft het meldpunt wonen. Bij dit meldpunt kunnen mensen al hun klachten kwijt over ergernissen in de openbare ruimte, van scheve stoeptegels tot hondenpoep. Door dit meldpunt leeft de gemeente veel dichterbij de burgers en kan de gemeente veel beter inspelen op wat de burgers qua ergernissen aangepakt zouden willen zien.” Daarnaast werkt de gemeente Amersfoort met wijkmanagers. Deze wijkmanagers hebben ook allemaal een wijk wethouder, waar burgers op spreekuur kunnen komen. Door dit wijkgericht werken is het voor de gemeente veel beter in te schatten wat de burgers aan kleine ergernissen hebben.

De wethouder doet vaak na gesprekken met de burgers verzoeken bij de afdeling handhaving om op te treden. Een goed voorbeeld zijn de meldingen over hangjongeren deze komen sneller binnen bij de gemeente dan bij de politie.

9. Aan de hand van welke factoren meet u tijdens de evaluatie van dit beleid of er sprake is van een succesvolle beleidskeuze?

Het uitvoeringsprogramma wordt geëvalueerd en het aantal meldingen van kleine ergernissen wordt opgeslagen in software programma's, maar voor de precieze informatie verwijst hij mij door naar de heer Naus.

10. Treedt er op dit moment een positief effect op als het gaat om het terugdringen van kleine ergernissen?

Daarover heeft de heer van Gessel geen idee en verwijst mij door naar de heer Naus.

Interview met de heer Naus (beleidsmaker).

1. Voor welk handhavingsinstrument is er door uw gemeente gekozen voor het jaar 2009?

“De politie doet op dit moment nog de meeste handhaving van kleine ergernissen binnen Amersfoort met de hulp van twee boa’s van de gemeente.” Dat Amersfoort in 2009 werkt met handhaving door de politie heeft te maken met het feit dat de gemeente Amersfoort formeel nog geen keuze heeft gemaakt voor de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking of handhaving door de politie. De heer Naus geeft aan dat allicht in 2010 de gemeente Amersfoort gaat starten met de bestuurlijke strafbeschikking, dat is in ieder geval zijn eigen voorkeur, maar het college en de raad maken de uiteindelijke keuzes.

2. Zijn er beleidsuitvoerders betrokken in deze keuze?

De heer Naus geeft aan dat de beleidsuitvoerders niet worden betrokken in de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de handhaving.

3. Voor het kiezen van een beleidsinstrument heeft u een keuze schema gekregen dat is opgesteld door het Ministerie van Justitie en is verspreid door het servicecentrum handhaving. Ik ga u nu de enkele onderwerpen uit het schema voorleggen en mijn vraag aan u is of u kunt aangeven in welke mate dit onderwerp belangrijk is geweest voor de keuze.

- **De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving en het bezwaar en beroep.**
 - **De kosten die invoering met zich meebrengt is verschillend tussen de drie handhavingsinstrumenten**
 - **De uitvoerbaarheid van het handhavingsinstrument (personeel, planningen, ict faciliteiten**
 - **De juridische verschillen tussen de instrumenten.**
-
- De verantwoordelijkheid is niet echt van belang, dat is niet het meest belangrijk in deze afweging. De heer Naus staat daar zeer neutraal in
 - “De kosten zijn wel belangrijk, maar niet doorslaggevend.” In de huidige situatie is de bestuurlijke boete voor gemeenten duurder dan de strafbeschikking. Als dit andersom was geweest en de bestuurlijke

strafbeschikking was het duurst geweest, dan zou de heer Naus toch kiezen voor de strafbeschikking.

- Er wordt geleidelijk naar toegewerkt, maar de inzet op verscheidene tijdstippen moet gewoon gebeuren, dus dat is niet een reden om het niet te doen
- De juridische verschillen vindt de heer Naus het meest belangrijk, want door de strafbeschikking in te voeren is lik op stuk beleid op straat mogelijk.

4. Waarom is de bestuurlijke boete bij u in de gemeente niet ingevoerd?

“Vanwege het niet hebben van een afdeling die bezwaar en beroep kan afhandelen.”
De gemeente is te klein om dit te organiseren.

5. Overweegt u om ooit nog te gaan starten met de bestuurlijke boete?

“Als het college en de raad er voor kiezen, dan kan dit altijd overwogen worden. Ook als de strafbeschikking geen succes blijkt in de G4 gemeenten is de strafbeschikking een optie.”

6. Welke verwachting had/heeft u met betrekking tot de uitvoering van de handhaving door de politie?

“Geen echte verwachting, want de politie houdt alleen van spannende zaken en niet van kleine ergernissen.”

7. De handhaving op kleine ergernissen valt in uw gemeente formeel onder de politie heeft dit invloed op de uitvoering?

“De gemeente heeft twee boa's in dienst die toezien op kleine ergernissen, maar dat is natuurlijk heel weinig, de politie pakt de overige zaken aan. Zij schrijven wel voor kleine ergernis overtredingen, maar voelen zich daar eigenlijk te goed voor.”

8. Is volgens u de politie of de gemeente beter toegerust op de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen en waarom (welke voordelen ziet u en welke nadelen)?

De politie zijn nogal zwart-wit denkers, daarmee bedoelt de heer Naus, dat zij echte wethandhavers zijn. Bij kleine ergernissen als fietsen door de binnenstad pakken zij direct het bonnenboekje, omdat fietsen daar niet is toegestaan. Hij wil zelf niet dat boa's dit ook zo gaan aanpakken. “De gemeente is er immers voor de burgers en er niet om zoveel mogelijk boetes uit te schrijven.” De heer Naus denkt dat door veel

inzet in de toekomst te zetten op bijvoorbeeld fietsen door het voetgangersgebied mensen spontaan de wet gaan naleven. Door goede communicatie en niet door boetes zal het besef om niet door de binnenstad te fietsen bij mensen vanzelf opkomen. “Een goed gesprek lost veel meer op dan een bekeuring. Niet op iedere slak hoort zout gelegd te worden.”

9. Aan de hand van welke factoren meet u tijdens de evaluatie van dit beleid of er sprake is van een succesvolle beleidskeuze?

De heer Naus gaf aan; “ik heb hier nog niet echt over nagedacht.”

10. Treedt er op dit moment een positief effect op als het gaat om het terugdringen van kleine ergernissen?

Er wordt op dit moment al minder gefietst door de binnenstad, omdat de boe's hier extra opletten. Dit hoort hij van burgers, maar vooral van winkeliers.

Nadat er is gesproken met de beleidsmakers van de gemeente Amersfoort was het de beurt aan de beleidsuitvoerders. In de gemeente Amersfoort wordt de handhaving op kleine ergernissen uitgevoerd door de politie. De interviews zijn gehouden met wijkagent Martijn Jansen en noodhulp agent Bas Elverding.

Interview met de heer Jansen (beleidsuitvoerder).

Vragen over de beleidskeuze

- **Bent u of directe collega's betrokken bij de beleidskeuze voor de bestuurlijke strafbeschikking/ handhaving door de politie?**

Bij de beleidkeuzes die worden gemaakt door de gemeente Amersfoort worden politieagenten niet direct betrokken. Bij het wijkbureau in Amersfoort werken beleidsmedewerkers die overleg hebben met de beleidsmedewerkers van de gemeente.

- **Had u graag betrokken willen zijn bij de totstandkoming van het beleid rondom kleine ergernissen?**

Ja, de heer Jansen zou graag aan de gemeente Amersfoort willen aangeven dat zij zelf hun verantwoording gaan nemen op het gebied van kleine ergernissen.

- **Is er rekening gehouden met de beleidskeuze met de beleidsuitvoerders en waarin merkt u dat?**

“Geen idee.”

Beslissingsruimte

- **Zoekt u eerder de dialoog of grijpt u sneller het bonnenboekje, als u dit in percentages ongeveer moet weergeven hoe licht die verhouding dan?**
“Eerder de dialoog”, “bijvoorbeeld hangjongeren zal je eerst moeten aanspreken en niet direct beboeten, om de overlast tegen te gaan. Anderzijds zijn er bekende overlast plaatsen waar we direct verbaliseren.”
- **Hoe lastig is het om bij iedere overtreding die u signaleert iedere keer weer opnieuw de afweging te moeten maken tussen aanspreken en een bon uitschrijven?**
“Niet lastig.”
- **Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u eerst van plan was om een bekeuring uit te delen, maar door het verhaal van de burger dit toch niet hebt gedaan?**
De heer Jansen kan niet direct een voorbeeld geven, maar dit gebeurt wel.

Een tekort aan hulpmiddelen

- **Welke hulpmiddelen heeft u tot uw beschikking om uw werk goed uit te voeren?**
 - Contact met de meldkamer via oortje
 - Volledige wapengordel
 - Kogelwerend vest
 - Mountainbike
- **Is dit voldoende om uw werkzaamheden op een veilige en verantwoorde manier uit te voeren?**
De heer Jansen geeft aan dat dit voldoende is.
- **Welke hulpmiddelen mist u in de uitvoering van uw dagelijks werk?**
De heer Jansen mist niet direct hulpmiddelen in de uitvoering van zijn dagelijks werk. Aangezien hij biker is kan de meldkamer niet weten waar in Amersfoort hij zit. Dit kan met politieauto's wel. De heer Jansen zou het PDA systeem wat in Groningen wordt gebruikt ook graag in Amersfoort gebruiken. Dit om het werk te vergemakkelijken. Daarnaast is de meldkamer door de zender in de PDA op de hoogte van de verblijfplaats van bikers in geval van een incident.

Een hoge caseload

- **Is er bij u sprake van een hoge werkdruk?**
“Nee, er zijn wel pieken.”
- **Hoeveel procent van uw totale werkzaamheden heeft betrekking op de aanpak van kleine ergernissen?**
“Zo'n 50%.”
- **De overheid heeft de laatste jaren meer gestuurd op de aanpak van kleine ergernissen, merkt u dat burgers hier de afgelopen 5 jaar meer melding van maken?**
De heer Jansen merkt dat niet.

Onduidelijke en tegenstrijdige doelen

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u graag zou handhaven, maar waar vanuit uw eigen organisatie geen prioriteit of mogelijkheid aan gegeven wordt?**
“Nee.”
- **Zijn er kleine ergernissen waarop u nu handhaaft, maar waarvan u vindt dat dit niet nodig is?**
“Nee.”
- **Is er voor u de mogelijkheid om feedback terug te geven aan beleidsmakers als u vindt dat op andere punten gehandhaafd dient te worden, dan de beleidsmakers hebben aangegeven?**
“De mogelijkheid is er wel, maar of er wat mee gedaan wordt is een tweede.”

Het probleem van het meten

- **Hoe maakt u uw eigen werkzaamheden meetbaar voor uw leidinggevende?**

Er is veel werkoverleg met de wijkagenten binnenstad. “Het aantal verbalen dat wordt geschreven is natuurlijk wel meetbaar, maar de leidinggevende vindt het veel belangrijker dat het team goed draait. Daarnaast wordt bij de politie Amersfoort alles wat er toe doet gemuteerd.”
- **Houdt u rekening in de uitvoering van uw werk met de meetbaarheid van uw werkzaamheden?**

“Nee.”

- **Worden er cijfers gepubliceerd over behaalde resultaten en zo ja ziet u daar een effect van uw aanpak van kleine ergernissen in?**

Er worden cijfer gepubliceerd. “Als je je inzet voor een bepaalde ergernis, dan zie je dat wel terug in de cijfers.”

Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

- **U heeft de bevoegdheden om mensen staande te houden of te beboeten. Zijn mensen zich bewust dat u deze mogelijkheden heeft en wordt u door de burger om die reden altijd met respect en met gevoel voor gezag behandeld?**

De burger is zich hier van bewust, maar dat is niet de reden dan burgers de heer Jansen met respect en gevoel voor gezag behandelen. Dit heeft meer te maken met de persoon die ze voor zich hebben. “In eerste instantie zie je dat je geen respect hebt. Het respect voor de politie is de laatste jaren veel minder geworden.” Dit komt volgens de heer Jansen doordat in de jaren 80 de politie wat softer is geworden. En sinds die tijd loopt de politie wat meer achter de feiten aan. “Ik werk dan veel met de horeca en als de mensen een borreltje op hebben, dan hebben mensen al snel de neiging om iets te zeggen tegen je.” “Ik vraag gewoon wat respect voor mijn werk, als ik naar de bakker ga, dan ga ik toch ook niet lopen roepen hé bakkertje.”

- **Het aanspreken of beboeten van mensen wekt soms agressie op, heeft u daar vaak mee te maken en kunt u daar goed mee over weg?**

De heer Jansen geeft aan dat hij vaak te maken heeft met verbaal geweld. Hij kan daar goed mee over weg. “Mensen moeten wel even de ruimte hebben om hun frustratie te uiten.” Met fysiek geweld heeft de heer Jansen met betrekking tot de kleine ergernissen niet te maken.

- **Stapt u op iemand of een groep af indien deze een kleine ergernis overtreding begaan, waarbij u op voorhand weet dat u temaken kan krijgen met verbaal, danwel fysiek geweld?**

“Ja, maar als je weet het wordt fysiek, dan ga ik niet alleen naar een groep.”

Vervreemdend werk

- **Worden er wel eens door u uitgeschreven boetes geseponeerd door justitie?**

De heer Jansen geeft aan dat er wel eens boetes worden geseponneerd door justitie. De reden hiervan is soms frustrerend. Zo kreeg een persoon die een boete had gekregen voor het op straatgooien van een snackbakje geen boete van justitie, omdat de heer Jansen tijdens zijn vakantie afwezigheid niet in staat was om binnen twee weken te reageren op de vraag vanuit justitie of er een vuilnisbak in de buurt van de overtreding stond. "Dit gebeurt wel vaker."

- **U bent onderdeel van een hele strafrechtketen, zou u in andere fases van het proces, zoals bijvoorbeeld bij de rechtbank ook nog betrokken willen zijn bij de ooit door u gesignaleerde overtreding?**

"Nee."

- **Een werkdag is voor u nooit vooraf in te plannen omdat u werkzaamheden veelal een reactie is op gebeurtenissen. Ziet u dit adhoc werk als iets positiefs of iets negatiefs?**

"Dit is het leuke van het werk."

Interview met de heer Elverding (beleidsuitvoerder).

Vragen over de beleidskeuze

- **Bent u of directe collega's betrokken bij de beleidskeuze voor de bestuurlijke strafbeschikking/ handhaving door de politie?**

De heer Elverding geeft aan dat hij daar persoonlijk niet bij betrokken wordt.

- **Had u graag betrokken willen zijn bij de totstandkoming van het beleid rondom kleine ergernissen?**

"Nee."

- **Is er rekening gehouden met de beleidskeuze met de beleidsuitvoerders en waarin merkt u dat?**

"De gemeente stelt regels op in de APV en dan is het aan de agenten zelf om hierop te handhaven." Het is niet zo dat blijkt dat er rekening wordt gehouden met de uitvoerders, naast het faciliteren van regelgeving.

Beslissingsruimte

- **Zoekt u eerder de dialoog of grijpt u sneller het bonnenboekje, als u dit in percentages ongeveer moet weergeven hoe licht die verhouding dan?**
“Dat is heel erg afhankelijk van de situatie. Het zal zo’n 50-50 zijn als ik het in percentages moet aangeven.”
- **Hoe lastig is het om bij iedere overtreding die u signaleert iedere keer weer opnieuw de afweging te moeten maken tussen aanspreken en een bon uitschrijven?**
“Dat is niet lastig, dat gaat vanzelf.”
- **Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u eerst van plan was om een bekeuring uit te delen, maar door het verhaal van de burger dit toch niet hebt gedaan?**
De heer Elverding geeft aan dat er verschillende situaties zijn waarbij dat voorkomt.

Een tekort aan hulpmiddelen

- **Welke hulpmiddelen heeft u tot uw beschikking om uw werk goed uit te voeren?**
 - Contact met de meldkamer via oortje
 - Volledige wapengordel
 - Kogelwerend vest
 - Dienstauto

Daarnaast geeft de heer Elverding aan dat hij altijd zijn mond bij zich heeft.

- **Is dit voldoende om uw werkzaamheden op een veilige en verantwoorde manier uit te voeren?**
“Ja, dat is voldoende.”
- **Welke hulpmiddelen mist u in de uitvoering van uw dagelijks werk?**
“Geen.”

Een hoge caseload

- **Is er bij u sprake van een hoge werkdruk?**
“Soms, dat is afhankelijk van het aantal meldingen.”

- **Hoeveel procent van uw totale werkzaamheden heeft betrekking op de aanpak van kleine ergernissen?**

“Hou het op 10%.”

- **De overheid heeft de laatste jaren meer gestuurd op de aanpak van kleine ergernissen, merkt u dat burgers hier de afgelopen 5 jaar meer melding van maken?**

“Misschien wel, allicht bellen mensen eerder voor overlast en graffiti.” De heer Elverding geeft aan dat dit meer een gevoel is dan dat hij dit feitelijk ervaart.

Onduidelijke en tegenstrijdige doelen

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u graag zou handhaven, maar waar vanuit uw eigen organisatie geen prioriteit of mogelijkheid aan gegeven wordt?**

“Nee.”

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u nu handhaaft, maar waarvan u vindt dat dit niet nodig is?**

“Nee, want er zijn geen mensen die zeggen van Bas jij gaat nu dit doen. Voor kleine ergernissen zijn er geen werkopdrachten. Dit doe ik als ik er zelf zin in heb.”

- **Is er voor u de mogelijkheid om feedback terug te geven aan beleidsmakers als u vindt dat op andere punten gehandhaafd dient te worden, dan de beleidsmakers hebben aangegeven?**

De mogelijkheid die is er wel, maar de heer Elverding maakt daar geen gebruik van.

Het probleem van het meten

- **Hoe maakt u uw eigen werkzaamheden meetbaar voor uw leidinggevende?**

“Door alles op papier te zetten.” “Alles wat je doet gaat op papier en dat is meetbaar.”

- **Houdt u rekening in de uitvoering van uw werk met de meetbaarheid van uw werkzaamheden?**

“Ja, ik zou liegen als ik zou zeggen dat het niet zo was.”

- **Worden er cijfers gepubliceerd over behaalde resultaten en zo ja ziet u daar een effect van uw aanpak van kleine ergernissen in?**

Ja er worden wel intern cijfers gepubliceerd, maar die zijn niet persoonlijk gericht. Dan zie je wel de effecten van de werkzaamheden.

Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

- **U heeft de bevoegdheden om mensen staande te houden of te beboeten. Zijn mensen zich bewust dat u deze mogelijkheden heeft en wordt u door de burger om die reden altijd met respect en met gevoel voor gezag behandeld?**
“Soms wel en soms niet. Maar dat ligt ook aan je eigen houding.”
- **Het aanspreken of beboeten van mensen wekt soms agressie op, heeft u daar vaak mee te maken en kunt u daar goed mee overweg?**
“Ik kan er wel goed mee overweg, maar agressie gebeurt zelden.”
- **Stapt u op iemand of een groep af indien deze een kleine ergernis overtreding begaan, waarbij u op voorhand weet dat u temaken kan krijgen met verbaal, danwel fysiek geweld?**
“Als ik vind dat iemand een overtreding begaat waar voor ik hem moet bekeuren dan wel.”

Vervreemdend werk

- **Worden er wel eens door u uitgeschreven boetes geseponeerd door justitie?**
“Zelden, maar afentoe krijg je een bekeuring terug met vragen vanuit justitie die zeer frustrerend zijn.”
- **U bent onderdeel van een hele strafrechtketen, zou u in andere fases van het proces, zoals bijvoorbeeld bij de rechtbank ook nog betrokken willen zijn bij de ooit door u gesignaleerde overtreding?**
“Ik zal er niet te veel vrije tijd aan opofferen.” De heer Elverding geeft aan dat hij dit alleen wil als het bij de verwerking hoort van een zaak.
- **Een werkdag is voor u nooit vooraf in te plannen omdat u werkzaamheden veelal een reactie is op gebeurtenissen. Ziet u dit adhoc werk als iets positiefs of iets negatiefs?**
“Als iets positiefs, alleen heb je hierdoor niet altijd de tijd om je papierwerk af te handelen. Het papierwerk kan wel afgehandeld worden in nachtdiensten door de week.”

Bijlage 7 Uitwerking interviews met beleidsambtenaren en uitvoerders binnen de gemeente Zoetermeer.

Bij de gemeente Zoetermeer heb ik gesproken met het afdelingshoofd handhaving Lieke Schröder. Onder deze afdeling vallen alle medewerkers die met handhaving van doen hebben. Te denken valt hierbij aan milieu inspecteurs, toezichthouders en ook enkele boa's. In totaal werken er 16,5 fte voor mevrouw Schröder. Hiervan hebben er zes een boa aanstelling. Ik heb bij de gemeente Zoetermeer ook gesproken met Kyra Loonen. Zij is beleidsambtenaar voor integrale veiligheid, zij heeft voor het college en de gemeenteraad het beleidsstuk geschreven over de koers die de gemeente Zoetermeer in de toekomst gaat varen met betrekking tot handhaving.

Interview met mevrouw Schröder (beleidsmaker)

1. Voor welk handavingsinstrument is er door uw gemeente gekozen voor het jaar 2009?

In de gemeente Zoetermeer is er gekozen voor een mix tussen de handhaving door de politie op kleine ergernissen en de handhaving door de gemeente. Beide organisaties handhaven op kleine ergernissen, waarbij is afgesproken dat de gemeente verantwoordelijk is voor de handhaving op kleine ergernissen. Aangezien er zes boa's werken bij de gemeente Zoetermeer en deze in de avonduren en in het weekend niet aanwezig zijn is deze samenwerking met de politie voor een goede handhaving noodzakelijk. Er is voor deze manier van samenwerken gekozen, omdat in het regionaal college is afgesproken dat alle gemeenten binnen de samenwerking Haaglanden de bestuurlijke strafbeschikking gaan invoeren als de pilot in Den Haag een succes blijkt te zijn. Zo is er meer fte beschikbaar gekomen in 2009 voor toezicht en handhaving als aanloop naar de strafbeschikking.

2. Zijn er beleidsuitvoerders betrokken in deze keuze?

Mevrouw Schröder geeft aan dat er voor de keuze van deze samenwerking geen gesprekken zijn gevoerd met de beleidsuitvoerders.

3. Voor het kiezen van een beleidsinstrument heeft u een keuze schema gekregen dat is opgesteld door het Ministerie van Justitie en is verspreid door het servicecentrum handhaving. Ik ga u nu de enkele onderwerpen uit het schema voorleggen en mijn vraag aan u is of u kunt aangeven in welke mate dit onderwerp belangrijk is geweest voor de keuze.

- **De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving en het bezwaar en beroep.**
- **De kosten die invoering met zich meebrengt is verschillend tussen de drie handhavingsinstrumenten**
- **De uitvoerbaarheid van het handhavingsinstrument (personeel, planningen, ict faciliteiten**
- **De juridische verschillen tussen de instrumenten.**

De keuze die is gemaakt in Zoetermeer om de handhaving op de kleine ergernissen bij zowel de politie als de gemeente neer leggen heeft te maken met de afspraken die zijn gemaakt in het regionaal college Haaglanden, waar de gemeente Zoetermeer deel van uit maakt. Als de proef slaagt in Den Haag, dan wordt de strafbeschikking ook in Zoetermeer ingevoerd. Hierover is een besluit genomen in het regionaal college. Om dit besluit tot stand te laten komen hebben de beleidsambtenaren zich verdiept in het keuze schema van het Ministerie van Justitie. Het meest belangrijke punt uit van die hierboven vermelde punten vindt mevrouw Schröder de verantwoordelijkheid voor de handhaving op kleine ergernissen. Deze hoort volgens haar bij de gemeente, de belangrijkste reden die zij hiervoor geeft is het feit dat burgers boetes krijgen voor overtredingen van regels die door de gemeente zijn opgesteld. “De gemeente is er voor de burgers, mochten burgers een kleine ergernis overtreding begaan, dan moeten mensen naar het gemeentehuis van Zoetermeer kunnen komen om verhaal te halen.” Hierin geeft zij aan is de bestuurlijke boete voor de burger het meest ideaal. De juridische verschillen zijn voor haar dan ook van belang in de afweging, maar dit belang wordt door het regionaal college niet als belangrijk gezien. De kosten voor de strafbeschikking of de bestuurlijke boete zijn voor mevrouw Schröder niet van belang, immers handhaven kost altijd geld en we zijn er immers voor de burgers. De uitvoerbaarheid is ook niet echt van belang voor haar. Ze geeft aan dat dit meer een gevolg is van de beleidskeuze. Al geeft mevrouw Schröder wel aan dat er een hoop moet veranderen binnen de gemeente Zoetermeer als de bestuurlijke strafbeschikking er daadwerkelijk gaat komen. De afspraken binnen het regionaal college Haaglanden zij het meest belangrijke punt van de hierboven opgesomde punten. Waarbij het belangrijk is dat de verantwoordelijkheid voor de handhaving naar de gemeente gaat.

4. Waarom is de bestuurlijke boete bij u in de gemeente niet ingevoerd?

Dat komt door de afspraken in het regionaal college Haaglanden. Hierin wordt eerst afgewacht hoe de pilot in Den Haag met de bestuurlijke strafbeschikking verloopt. In

het regionaal college Haaglanden zitten negen gemeenten, te weten; Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden Delfland Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland, Zoetermeer.

5. Overweegt u om ooit nog te gaan starten met de bestuurlijke boete?

Persoonlijk gezien vindt mevrouw Schröder de bestuurlijke boete naar de burgers toe de beste manier om de handhaving op de kleine ergernissen aan te pakken. “Korte lijnen met de burger zijn wel het eerlijkst.” Door het aannemen van de wet bestuurlijke strafbeschikking in de Tweede kamer en vervolgens in de Eerste Kamer heeft de bestuurlijke boete gewoon verloren. De politici hebben aangegeven dat de bestuurlijke boete niet het meest ideale instrument is voor de handhaving op kleine ergernissen. De uitkomst van de pilot in Den Haag is beslissend of de bestuurlijke boete alsnog wordt overwogen.

6. Welke verwachting had/heeft u met betrekking tot de uitvoering van de handhaving door de politie?

“Je wilt dat de burgers het gevoel hebben dat ze zich veilig voelen in hun woon, werk en recreatie omgeving.”

7. De handhaving op kleine ergernissen valt in uw gemeente formeel onder de politie heeft dit invloed op de uitvoering?

“De politie is helemaal niet eindverantwoordelijk voor de handhaving op kleine ergernissen.” Er is een samenwerking gevonden tussen de politie en de gemeente.

8. Is volgens u de politie of de gemeente beter toegerust op de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen en waarom. (welke voordelen ziet u en welke nadelen)?

De gemeente, omdat de gemeente dichtbij de burgers staat. “De overtredingen zijn niet dusdanig dat de politie hiervoor hoeft op te treden.” De boa’s zijn niet bewapend, maar dat zou mevrouw Schröder ook niet willen, immers de boa’s hebben wel te maken met agressie, maar zij kunnen dit verbaal af. “De boa’s zijn verbaal zeer sterk.”

9. Aan de hand van welke factoren meet u tijdens de evaluatie van dit beleid of er sprake is van een succesvolle beleidskeuze?

Op dit moment wordt dit gemeten aan de hand van de mening van wijkmanagers. Zoetermeer is opgedeeld in 8 wijken. “De wijkmanagers geven aan of de handhaving

positief, dan wel negatief verloopt in hun wijk. Als je dan deze signalen van alle acht wijkmanagers optelt heb je een beeld van de gemeente.” Harde cijfers zijn er echter niet. Wel krijgen de boa's targets mee om te schrijven op kleine ergernissen.

10. Treedt er op dit moment een positief effect op als het gaat om het terugdringen van kleine ergernissen?

Er zijn hierover geen cijfers bekend, maar de bekendheid van team handhaving wordt wel steeds groter. Veegacties met verkeerd geparkeerde fietsen hebben wel een effect. Het is zichtbaar dat door deze acties er minder fietsen worden gestald op plekken waar dit niet is toegestaan.

Interview met mevrouw Loonen (beleidsmaker)

1. Voor welk handavingsinstrument is er door uw gemeente gekozen voor het jaar 2009?

In de gemeente Zoetermeer is gekozen voor handhaving op kleine ergernissen door zowel de politie als de gemeente.

2. Zijn er beleidsuitvoerders betrokken in deze keuze?

Normaal worden beleidsuitvoerders altijd betrokken door mevrouw Loonen in het proces van beleid maken. Of dit ook bij dit onderwerp is gebeurt durft ze niet met zekerheid te zeggen.

3. Voor het kiezen van een beleidsinstrument heeft u een keuze schema gekregen dat is opgesteld door het Ministerie van Justitie en is verspreid door het servicecentrum handhaving. Ik ga u nu de enkele onderwerpen uit het schema voorleggen en mijn vraag aan u is of u kunt aangeven in welke mate dit onderwerp belangrijk is geweest voor de keuze.

- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving en het bezwaar en beroep.
- De kosten die invoering met zich meebrengt is verschillend tussen de drie handavingsinstrumenten
- De uitvoerbaarheid van het handavingsinstrument (personeel, planningen, ict faciliteiten
- De juridische verschillen tussen de instrumenten.

Het meest belangrijke punt vindt mevrouw Loonen de kosten. De verantwoordelijkheid is voor mevrouw Loonen niet echt relevant. "Wel is het zo dat de verantwoordelijke bepaald waarop wordt gehandhaafd." Er worden andere keuzes gemaakt. De kosten zijn zeer belangrijk, omdat de beleidskeuze hiervan altijd afhankelijk is. De uitvoerbaarheid is niet echt belangrijk en meer een gevolg. "De juridische afhandeling is niet echt relevant, omdat een boete een boete is en het maakt niet uit hoe het proces verloopt achter de boete."

4. Waarom is de bestuurlijke boete bij u in de gemeente niet ingevoerd?

Er wordt afgewacht hoe de pilot bij de G4 gemeenten wordt geëvalueerd. Zodra dit positief is zal de strafbeschikking ook in Zoetermeer worden ingevoerd.

5. Overweegt u om ooit nog te gaan starten met de bestuurlijke boete?

"Nee, voor de strafbeschikking is min of meer al gekozen in het districtscollege."

6. Welke verwachting had/heeft u met betrekking tot de uitvoering van de handhaving door de politie?

"Dat de boa's van de gemeente samen met de politie zelf boetes uit gaan schrijven en hierdoor betrokken raken met de materie." "Indien de strafbeschikking wordt ingevoerd, dan komen andere taken als het administratief verwerken van de boetes voor justitie ook bij de gemeente te liggen. Dit wordt nu nog door de politie gedaan." Mevrouw Loonen verwacht dat met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking de boa's nog meer betrokken raken bij het proces van boetes uitdelen. Daarnaast verwacht ze meer inzichtelijk te kunnen maken wat nu echt de overlast is in Zoetermeer.

7. De handhaving op kleine ergernissen valt in uw gemeente formeel onder de gemeente heeft dit invloed op de uitvoering?

"De gemeentelijke handhavers zijn gemotiveerder voor het handhaven van kleine ergernissen, dan de politie. Voor de politie is het handhaven van kleine ergernissen geen kerntaak."

8. Is volgens u de politie of de gemeente beter toegerust op de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen en waarom (welke voordelen ziet u en welke nadelen)?

"De gemeente, immers de politie heeft een andere agenda." De agressie die tegen boa's wordt gebruikt kan door opleiding worden opgevangen.

9. Aan de hand van welke factoren meet u tijdens de evaluatie van dit beleid of er sprake is van een succesvolle beleidskeuze?

“Geen idee.”

10. Treedt er op dit moment een positief effect op als het gaat om het terugdringen van kleine ergernissen?

Mevrouw Loonen heeft hier niet echt zicht op. Ze hoopt dat door de samenwerking er een positief effect optreedt, maar ze is bang dat dit niet het geval is.

Nadat er is gesproken met de beleidsmakers van de gemeente Zoetermeer was het de beurt aan de beleidsuitvoerders. In de gemeente Zoetermeer wordt de handhaving op kleine ergernissen uitgevoerd door de politie. De interviews zijn gehouden met politiesurveillanten Van der Salm en de Winter.

Interview met mevrouw de Winter (beleidsuitvoerder)

Vragen over de beleidskeuze

- **Bent u of directe collega's betrokken bij de beleidskeuze voor de handhaving door de politie?**

Mevrouw de Winter geeft aan dat zij niet persoonlijk betrokken wordt bij de beleidskeuzes die door de gemeente worden gemaakt.

- **Had u graag betrokken willen zijn bij de totstandkoming van het beleid rondom kleine ergernissen?**

Mevrouw de Winter geeft aan dat zij op zich wel betrokken had willen worden bij het beleid, maar dat dan ook binnen de politie de neuzen allemaal dezelfde kant op moeten staan. “Anders wordt er in samenwerking met de politie beleid bedacht waar sommige collega's zich dan weer niet in kunnen vinden.”

- **Is er rekening gehouden met de beleidskeuze met de beleidsuitvoerders en waarin merkt u dat?**

“Geen idee.”

Beslissingsruimte

- **Zoekt u eerder de dialoog of grijpt u sneller het bonnenboekje, als u dit in percentages ongeveer moet weergeven hoe licht die verhouding dan?**
“Ik zou graag eerder de dialoog zoeken, maar ik grijp sneller naar het bonnenboekje”
Mevrouw de Winter geeft aan dat zij in ruim 70% van de gevallen het bonnenboekje gebruikt.
- **Hoe lastig is het om bij iedere overtreding die u signaleert iedere keer weer opnieuw de afweging te moeten maken tussen aanspreken en een bon uitschrijven?**
“Niet lastig.”
- **Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u eerst van plan was om een bekeuring uit te delen, maar door het verhaal van de burger dit toch niet hebt gedaan?**
Mevrouw de Winter kan zich niet echt een voorval herinneren waarin dit is voorgekomen.

Een tekort aan hulpmiddelen

- **Welke hulpmiddelen heeft u tot uw beschikking om uw werk goed uit te voeren?**
 - Contact met meldkamer met het wijkbureau
 - Contact met meldkamer van heel Haaglanden
 - Volledige wapengordel
 - Kogelwerendvest
 - Een dienstauto
- **Is dit voldoende om uw werkzaamheden op een veilige en verantwoorde manier uit te voeren?**
“Ja, maar door te werken vanuit een politieauto blijven veel kleine ergernissen onopgemerkt.” Hiermee bedoelt mevrouw de Winter dat het hulpmiddel politieauto, voor de handhaving op kleine ergernissen niet altijd een hulpmiddel is maar soms meer een beperking.
- **Welke hulpmiddelen mist u in de uitvoering van uw dagelijks werk?**

“Ik zou wel graag een PDA willen hebben waarin de feitcodes en de boete bedragen staan. Ik sta nu soms met vier verschillende dingen in mijn hand op straat en dat is niet handig.” “Het staat ook veel professioneler als je met de tijd meegaat, hoe het nu gaat is nog vrij ouderwets.”

Een hoge caseload

- **Is er bij u sprake van een hoge werkdruk?**

“Dat is heel erg afhankelijk van de dienst die je draait, in een nachtdienst is er vaak sprake van een hoge werkdruk, terwijl een dagdienst vaak wat meer relaxte is.”

- **Hoeveel procent van uw totale werkzaamheden heeft betrekking op de aanpak van kleine ergernissen?**

“Ongeveer 33%.”

- **De overheid heeft de laatste jaren meer gestuurd op de aanpak van kleine ergernissen, merkt u dat burgers hier de afgelopen 5 jaar meer melding van maken?**

“Ja, dat wel, mensen bellen heel snel de politie, terwijl ik zelf wel eens denk, dat zou ik in mijn geval gewoon zelf regelen.”

Onduidelijke en tegenstrijdige doelen

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u graag zou handhaven, maar waar vanuit uw eigen organisatie geen prioriteit of mogelijkheid aan gegeven wordt?**

“Nee, niet echt.”

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u nu handhaaft, maar waarvan u vindt dat dit niet nodig is?**

“Nee.”

- **Is er voor u de mogelijkheid om feedback terug te geven aan beleidsmakers als u vindt dat op andere punten gehandhaafd dient te worden, dan de beleidsmakers hebben aangegeven?**

“Ja, dat loopt via de wijkagent.”

Het probleem van het meten

- **Hoe maakt u uw eigen werkzaamheden meetbaar voor uw leidinggevende?**
 “Alle bonnen die worden geschreven lopen via de leidinggevende. Daarnaast is er de mogelijkheid om met de leidinggevende te spreken over zaken waarop je wilt handhaven.”
- **Houdt u rekening in de uitvoering van uw werk met de meetbaarheid van uw werkzaamheden?**
 “Ja, wat betreft het bonnenschrijven wel, ik zorg dat ik mijn quotum haal.”
- **Worden er cijfers gepubliceerd over behaalde resultaten en zo ja ziet u daar een effect van uw aanpak van kleine ergernissen in?**
 Er worden ploegcijfers gepubliceerd. “Laatst kregen we een email met hoe het bureau Zoetermeer er voor staat ten opzichte van de andere bureaus in Haaglanden. Dan kun je vervolgens zelf naar de beleidsmedewerker lopen om te vragen hoe dat zit.”

Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

- **U heeft de bevoegdheden om mensen staande te houden of te beboeten. Zijn mensen zich bewust dat u deze mogelijkheden heeft en wordt u door de burger om die reden altijd met respect en met gevoel voor gezag behandeld?**
 Mevrouw de Winter geeft aan dat mensen zich wel bewust zijn van het feit dat de politie ze staande kan houden of zelfs kan aanhouden. Mensen weten vaak niet het verschil tussen beide zaken. Daarnaast zijn mensen niet respectvol naar de politie.
- **Het aanspreken of beboeten van mensen wekt soms agressie op, heeft u daar vaak mee te maken en kunt u daar goed mee over weg?**
 “Dat ligt heel erg aan hoe je zelf bent, ik heb weinig te maken met verbaal danwel fysiek geweld.” Mevrouw de Winter geeft aan dat schelden tegen een vrouw of fysiek worden tegen een vrouw vaak voor veel mensen een stapje hoger ligt dan dat te doen tegen een mannelijke collega. “Niet iedereen op straat lijkt zo te zijn, maar over het algemeen lijken burgers minder agressief te reageren op vrouwen, dan op mannen.”
- **Stapt u op iemand of een groep af indien deze een kleine ergernis overtreding begaan, waarbij u op voorhand weet dat u temaken kan krijgen met verbaal, danwel fysiek geweld?**
 “Ja.”

Vervreemdend werk

- **Worden er wel eens door u uitgeschreven boetes geseponeerd door justitie?**
“Nee.”
- **U bent onderdeel van een hele strafrechtketen, zou u in andere fases van het proces, zoals bijvoorbeeld bij de rechtbank ook nog betrokken willen zijn bij de ooit door u gesignaleerde overtreding?**
Volgens mevrouw de Winter duren dit soort trajecten dusdanig lang dat er voor de politie helemaal geen toegevoegde waarde is om betrokken te zijn bij het proces. Als het traject bijvoorbeeld twee weken zou duren, dan zou dat wel iets toevoegen.
- **Een werkdag is voor u nooit vooraf in te plannen omdat u werkzaamheden veelal een reactie is op gebeurtenissen. Ziet u dit adhoc werk als iets positiefs of iets negatiefs?**
“Als iets positiefs.”

Interview met de heer Van der Salm (beleidsuitvoerder)

Vragen over de beleidskeuze

- **Bent u of directe collega's betrokken bij de beleidskeuze voor de bestuurlijke strafbeschikking/ handhaving door de politie?**
“Nee, ik niet, maar er zijn ongetwijfeld wijkagenten of anderen van de politie wel bij betrokken in bepaalde overleggen.”
- **Had u graag betrokken willen zijn bij de totstandkoming van het beleid rondom kleine ergernissen?**
De heer Van der Salm had alleen betrokken willen zijn als het ook echt nut heeft. “Niet gaan zitten praten en dan vervolgens niets doen.”
- **Is er rekening gehouden met de beleidskeuze met de beleidsuitvoerders en waarin merkt u dat?**
“Geen idee.”

Beslissingsruimte

- **Zoekt u eerder de dialoog of grijpt u sneller het bonnenboekje, als u dit in percentages ongeveer moet weergeven hoe licht die verhouding dan?**
De heer Van der Salm geeft aan dat hij in negen van de tien gevallen een bekeuring schrijft voor kleine ergernis overtredingen die door hem worden gesignaleerd.
- **Hoe lastig is het om bij iedere overtreding die u signaleert iedere keer weer opnieuw de afweging te moeten maken tussen aanspreken en een bon uitschrijven?**
“Niet lastig, aanspreken doe je sowieso en of je er dan nog een bon aanhangt, dat ligt geheel aan de situatie.”
- **Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u eerst van plan was om een bekeuring uit te delen, maar door het verhaal van de burger dit toch niet hebt gedaan?**
De heer Van der Salm geeft aan dat het ongetwijfeld een keer is gebeurd, maar dat dit heel zelden voorkomt.

Een tekort aan hulpmiddelen

- **Welke hulpmiddelen heeft u tot uw beschikking om uw werk goed uit te voeren?**
 - Contact met meldkamer met het wijkbureau
 - Contact met meldkamer van heel Haaglanden
 - Volledige wapengordel
 - Kogelwerendvest
 - Een dienstauto
- **Is dit voldoende om uw werkzaamheden op een veilige en verantwoorde manier uit te voeren?**
“Ja.”
- **Welke hulpmiddelen mist u in de uitvoering van uw dagelijks werk?**
Een PDA voor de bekeuringen uit te schrijven zou wel handig zijn volgens de heer Van der Salm, nu moet en ze nog veel handmatig uitzoeken.

Een hoge caseload

- **Is er bij u sprake van een hoge werkdruk?**

“Dat hangt af van het moment, in de nacht of het weekend is het heel druk. Na zo’n dienst moet ik eerst altijd even een halfuurtje tv kijken, om alles even te verwerken.”

- **Hoeveel procent van uw totale werkzaamheden heeft betrekking op de aanpak van kleine ergernissen?**

“Per dienst is dat heel verschillend. Werk je vrijdag- en zaterdagnacht, dan ben je bijna de hele avond bezig met de handhaving op kleine ergernissen.” “Het zal 1/3 zijn.”

- **De overheid heeft de laatste jaren meer gestuurd op de aanpak van kleine ergernissen, merkt u dat burgers hier de afgelopen 5 jaar meer melding van maken?**

“Je merkt vaak in de nacht- en de avonddienst dat mensen sneller bellen voor hangjongeren of dingen slopen. Mensen zijn het op een gegeven moment een keer zat.”

Onduidelijke en tegenstrijdige doelen

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u graag zou handhaven, maar waar vanuit uw eigen organisatie geen prioriteit of mogelijkheid aan gegeven wordt?**

De heer Van der Salm geeft aan dat hij vrij is om te handhaven op wat hij wil, daarin wordt hij niet tegengehouden door de werkgever.

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u nu handhaaft, maar waarvan u vindt dat dit niet nodig is?**

“Niet zozeer niet nodig, maar meer onmogelijk.” De heer Van der Salm geeft aan dat het handhaven op het APV alcoholverbod niet te doen is in Zoetermeer. Er wordt vanuit de gemeente gepusht om te handhaven op dit verbod, maar er zijn meer dan 20 gebieden met daarin veel uitzonderingen. Hierdoor is het niet mogelijk om in een straat goed te kunnen aangeven of er opgetreden kan worden tegen het drinken op straat. Daarnaast houdt de gemeente de APV niet up-to-date, waardoor er in sommige periodes helemaal geen sprake is van een alcoholverbod. Dit komt doordat de nieuwe APV vaak niet goed aansluit op de vorige.

- **Is er voor u de mogelijkheid om feedback terug te geven aan beleidsmakers als u vindt dat op andere punten gehandhaafd dient te worden, dan de beleidsmakers hebben aangegeven?**

Volgens de heer Van der Salm is er wel een mogelijkheid om feedback terug te geven en dat loopt via de wijkagenten die regelmatig met de gemeente spreken.

Het probleem van het meten

- **Hoe maakt u uw eigen werkzaamheden meetbaar voor uw leidinggevende?**

De heer Van der Salm geeft aan dat de leidinggevenden er kort op zitten bij het korps in Zoetermeer. Door veel contact weet de leidinggevende hoe het er voor staat. Daarnaast wordt alles in computerprogramma's verwerkt.

- **Houdt u rekening in de uitvoering van uw werk met de meetbaarheid van uw werkzaamheden?**

De heer Van der Salm geeft aan dat hij rekening houdt met het groeps quotum dat wordt opgelegd. "Zonder goede reden onder het quotum van je groep zitten is niet wenselijk."

- **Worden er cijfers gepubliceerd over behaalde resultaten en zo ja ziet u daar een effect van uw aanpak van kleine ergernissen in?**

Er worden groepscijfers gedeeld over bijvoorbeeld de uitgedeelde bonnen, echter een effect wordt daarin niet meegenomen.

Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

- **U heeft de bevoegdheden om mensen staande te houden of te beboeten. Zijn mensen zich bewust dat u deze mogelijkheden heeft en wordt u door de burger om die reden altijd met respect en met gevoel voor gezag behandeld?**

"Lang niet altijd, mensen weten wel hoever ze kunnen gaan en ze gaan vaak tot het randje." "Vaak hoor je; ga boeven vangen, ga wat nuttigs doen enzovoorts."

- **Het aanspreken of beboeten van mensen wekt soms agressie op, heeft u daar vaak mee te maken en kunt u daar goed mee over weg?**

"Ik heb regelmatig te maken met verbaal geweld, daarnaast ben ik na het aanhouden van iemand voor een kleine ergernisovertreiding één keer geslagen."

- **Stapt u op iemand of een groep af indien deze een kleine ergernis overtreiding begaan, waarbij u op voorhand weet dat u temaken kan krijgen met verbaal, danwel fysiek geweld?**

“Ja, maar mijn eigen veiligheid gaat altijd voor.” “Het zal niet zo zijn dat zij winnen, omdat wij niet durven.”

Vervreemdend werk

- **Worden er wel eens door u uitgeschreven boetes geseponneerd door justitie?**
“Geen idee, dat heb ik nog nooit meegemaakt.”
- **U bent onderdeel van een hele strafrechtketen, zou u in andere fases van het proces, zoals bijvoorbeeld bij de rechtbank ook nog betrokken willen zijn bij de ooit door u gesignaleerde overtreding?**
“Nee niet echt.”
- **Een werkdag is voor u nooit vooraf in te plannen omdat u werkzaamheden veelal een reactie is op gebeurtenissen. Ziet u dit adhoc werk als iets positiefs of iets negatiefs?**
“Als iets positiefs.”

Bijlage 8 Uitwerking interviews met beleidsambtenaren en uitvoerders binnen de gemeente Den Haag.

In Den Haag heb ik gesproken met één beleidsmedewerker van de afdeling stadstoezicht en handhaving (de heer Goldman) en met twee boa's van die zelfde afdeling, de heer Pronk en mevrouw Aarnoudse. Beleidsmedewerker de heer Van de Weg had op het laatste moment afgezegd, maar was wel zo vriendelijk om de interviewvragen schriftelijk te beantwoorden. In Den Haag werken 99 boa's verdeeld over 8 deelkantoren. De heer Goldman is vanaf het begin betrokken geweest bij alle vergaderingen van de G4 gemeenten met betrekking tot de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking bij de G4. Hierdoor heeft hij een brede kennis over de bestuurlijke boete en strafbeschikking.

Interview met de heer Goldman (beleidsmaker)

1. Voor welk handhavingsinstrument is er door uw gemeente gekozen voor het jaar 2009?

In Den Haag is voor 2009 gekozen om mee te draaien in de pilot voor de bestuurlijke strafbeschikking.

2. Zijn er beleidsuitvoerders betrokken in deze keuze?

De boa's zijn niet betrokken in de beleidskeuze voor de bestuurlijke strafbeschikking. "We zijn een lijnorganisatie de directie en de raad besluiten, maar vragen wel de beleidsmakers om advies. Wij zetten dat vervolgens weer uit naar de teamchefs en die zetten die bespreken dit weer met het team." Er werden in Den Haag al boetes uitgeschreven door de boa's op straat, dus voor de mensen op straat veranderd er met een bestuurlijke boete, danwel een bestuurlijke strafbeschikking niet zo veel.

3. Voor het kiezen van een beleidsinstrument heeft u een keuze schema gekregen dat is opgesteld door het Ministerie van Justitie en is verspreid door het servicecentrum handhaving. Ik ga u nu de enkele onderwerpen uit het schema voorleggen en mijn vraag aan u is of u kunt aangeven in welke mate dit onderwerp belangrijk is geweest voor de keuze?

- **De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving en het bezwaar en beroep.**
- **De kosten die invoering met zich meebrengt is verschillend tussen de drie handhavingsinstrumenten**

- **De uitvoerbaarheid van het handhavingsinstrument (personeel, planningen, ict faciliteiten**
- **De juridische verschillen tussen de instrumenten.**

“De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving en het bezwaar en beroep hebben absoluut meegespeeld. In een gemeente als Den Haag zijn alle faciliteiten aanwezig om bezwaar en beroep zelf af te handelen. We hebben advocaten zitten en bezwaar medewerkers, daarnaast hebben we een invorderingsmachine van de gemeentelijke belastingdienst. Alleen moet je het wel allemaal zelf gaan doen en zelf optuigen. In Leeuwarden zijn deze faciliteiten al aanwezig bij het CJIB, dus het is veel gemakkelijker om daarop aan te sluiten.” De kosten die de invoering van een nieuw handhavingsinstrument met zich meeneemt spelen altijd mee. De heer Goldman geeft wel aan dat in een voortraject het lastig is om de kosten goed in te schatten. De heer Goldman geeft aan dat;” sommige mensen denken dat je met handhaving geld kunt verdienen.” “Handhaving kent vele facetten, handhaving is niet alleen het schrijven van boetes, maar we proberen om een gedragsverandering te weeg te brengen.” De uitvoerbaarheid van de handhaving is niet belangrijk geweest in de beleidskeuze, omdat in Den Haag al voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking werd gewerkt met boa’s die boetes schreven. Hiervoor hoefde niet veel te veranderen in de uitvoerende organisatie. Dit gelde het zelfde voor de bestuurlijke boete. De juridische verschillen hebben wel een rol gespeeld in de beleidskeuze als het gaat om het verschil in boetes. “De bestuurlijke boete was ooit kleine ergernissen en parkeer feiten. Parkeerfeiten heeft het niet gehaald hierdoor is een heel groot belang van de bestuurlijke boete weggehaald. Als je als gemeente de mensen één soort boete kan geven en nooit een andere, dan is de onduidelijkheid die je nu hebt met de mulder, de Bsb, de aanslag boete en de transactie in één keer weg. Toen parkeren uit de bestuurlijke boete werd gehaald bleven er sowieso verschillende bonnen bestaan voor de mensen op straat.” De heer Goldman geeft aan dat er nog iets is dat de besluitvorming heeft beïnvloed, namelijk het boete bedrag. “Wat bij de bestuurlijke boete heel interessant zou zijn geweest is als je je eigen boetes zou mogen bepalen.” Ook voor de bestuurlijke boete gelden echter vastgestelde boete bedragen net als bij de bestuurlijke strafbeschikking. Bij beide handhavingsinstrumenten kun je alleen werken met een limitatieve lijst die door het ministerie is opgesteld. “Voor de uitvoering ging het op een gegeven moment niet meer zoveel uitmaken ofwel de bestuurlijke boete, danwel de strafbeschikking.”

4. Waarom is de bestuurlijke boete bij u in de gemeente niet ingevoerd?

“Dat heeft te maken met de overwegingen die bij punt drie zijn besproken, zoals het aansluiten bij een landelijk systeem, danwel alles in eigen beheer. Als de bestuurlijke boete ook parkeren had behouden en meer vrijheid had gegeven in de feiten waarvoor geschreven had mogen worden dan bij de strafbeschikking, dan zou het een grote concurrent van de bestuurlijke strafbeschikking zijn geweest. Daarnaast is in de G4 besloten om met de bestuurlijke strafbeschikking van start te gaan.”

5. Overweegt u om ooit nog te gaan starten met de bestuurlijke boete?

“Geen idee, maar zeg nooit, nooit.” Op dit moment zit Den Haag in de pilot en de samenwerking verloopt heel goed.

6. Welke verwachting had/heeft u met betrekking tot de uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking?

“We schreven al boetes, maar met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking hoopten we een kwaliteitsslag te gaan maken.” De gemeente Den Haag is gestart met digitale boetes door gebruik te maken van handterminals met printer, waardoor de boete wordt uitgeprint. De boetes worden vervolgens ook digitaal aangeleverd. De heer Goldman verwachtte een betere samenwerking met de andere ketenpartners en die verwachting is inmiddels uitgekomen. De lijnen tussen de andere handhavingspartners zijn korter geworden. Voor de invoering van de strafbeschikking verliep alles via de politie, waardoor alles via via terecht kwam bij de gemeente, dat is nu niet meer. Door alle korte lijnen is feedback veel beter mogelijk, waardoor de kwaliteit van de handhaving binnen Den Haag goed te monitoren is.

7. De handhaving op kleine ergernissen valt in uw gemeente formeel onder de gemeente, heeft dit invloed op de uitvoering?

“Er wordt in Den Haag gewerkt met stedelijke prioriteiten die door de gemeente worden bepaald. Daarnaast zit de gemeente wel gewoon in de driehoek. En eigenlijk wordt alles afgestemd binnen de driehoek.” Al het beleid met betrekking tot handhaving wordt met de politie en het OM afgestemd. Het is niet zo dat de gemeente zijn eigen lijnen hierin trekt zonder de overige partners hierin te betrekken.” Het handhavingplan waarin staat wat er gehandhaafd gaat worden in Den Haag wordt binnen de driehoek besproken.

8. Is volgens u de politie of de gemeente beter toegerust op de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen en waarom (welke voordelen ziet u en welke nadelen)?

Deze vraag vind de heer Goldman lastig, omdat het afhankelijk is van wat je wilt bereiken. Straatafval zal door zowel de gemeente als de politie worden beboet, zodra blijkt dat iemand iets op de grond gooit. De politie als organisatie doet dit al langer dan de gemeente. De heer Goldman verwacht wel dat de politie ook voor dit soort overtredingen boetes schrijft. "Als de politie onderweg is naar een ongeval zullen zij niet stoppen omdat iemand iets op de grond gooit, maar als ze gewoon aan het surveilleren zijn en iemand iets zien doen wat onder de kleine ergernissen valt, dan ga ik er wel van uit dat ze daar een bon voor uitschrijven." De heer Goldman geeft aan dat uit de uitdraaien van het CJIB goed is te zien dat de politie zich niet voor de volle 100 procent heeft terug getrokken wat betreft de handhaving op kleine ergernissen en dat is voor de gemeente ook niet de wens. "Voor de gemeente is het alleen prioriteit en voor de politie bijvangst. Ik ga er van uit dat we elkaar aanvullen." De heer Goldman geeft wel aan dat de gemeente een groter deel van de keten beheersen en dit is een voordeel. "Handhaven is een heel proces het begint met beleid en dit beleid moet verstandig zijn. Dit beleid moet gedragen worden door de mensen die de regels moeten volgen, want dit maakt het handhaven makkelijker. Communicatie komt hierbij kijken, maar natuurlijk ook voorzieningen. Als je tegen iemand zegt dat hij geen troep op de grond mag gooien, dan is het wel handig als er een prullenbak staat." De gemeente kan in al deze facetten zelfstandig en intern inspelen. De lijnen zijn kort met medewerkers van de gemeente die zorgen voor bijvoorbeeld de voorzieningen en de communicatie. Daarnaast kan de gemeente ook verordeningen aanpassen als dit de handhaving makkelijker maakt. Als laatste geeft de heer Goldman aan dat de gemeente ook kan grijpen naar andere rechtsmiddelen als bestuursrecht en privaatrecht om bijvoorbeeld situaties die niet op te lossen zijn met een strafbeschikking met andere rechtsmiddelen aan te pakken.

9. Aan de hand van welke factoren meet u tijdens de evaluatie van dit beleid of er sprake is van een succesvolle beleidskeuze?

"Er komt in het najaar weer een stadsenquête uit en daarnaast monitoren we de kwaliteit van onze bonnen." Het CJIB heeft de gemeente Den Haag zelfs een compliment gegeven over de kwaliteit van de bonnen. Daarnaast worden het aantal uitgeschreven bonnen geteld. De gedragsveranderingen van burgers die de bestuurlijke strafbeschikking met zich meebrengt is pas over jaren te meten. "Over enkele jaren zijn pas trends te ontdekken."

10. Treedt er op dit moment een positief effect op als het gaat om het terugdringen van kleine ergernissen?

“Dat is een beetje te vroeg om nu te zeggen.”

Schriftelijk antwoord op de interviewvragen opgestuurd door de heer Van de Weg (beleidsmaker)

1. Voor welk handavingsinstrument is er door uw gemeente gekozen voor het jaar 2009?

In afstemming met de andere drie van de G4 gemeenten is gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking.

2. Zijn er beleidsuitvoerders betrokken in deze keuze?

Er is in deze keuze afgestemd met de dienst stadsbeheer, leefbaarheid en toezicht en de politie.

3. Voor het kiezen van een beleidsinstrument heeft u een keuze schema gekregen dat is opgesteld door het Ministerie van Justitie en is verspreid door het servicecentrum handhaving. Ik ga u nu de enkele onderwerpen uit het schema voorleggen en mijn vraag aan u is of u kunt aangeven in welke mate dit onderwerp belangrijk is geweest voor de keuze.

- **De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving en het bezwaar en beroep.** Medebepalend
- **De kosten die invoering met zich meebrengt is verschillend tussen de drie handavingsinstrumenten.** Medebepalend
- **De uitvoerbaarheid van het handavingsinstrument (personeel, planningen, ict faciliteiten.** Medebepalend, maar minder dan bovenstaande 2
- **De juridische verschillen tussen de instrumenten.** Nauwelijks

Voor de overige overwegingen verwijst de heer Van de Weg naar een bijlage die hij heeft meegezonden. Deze bijlage is een nota die is voorgelegd aan de gemeenteraad van De Haag over de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking.

4. Waarom is de bestuurlijke boete bij u in de gemeente niet ingevoerd?

Uit pragmatische overwegingen is er niet voor gekozen. De bestuurlijke boete is door het wegvallen van het gedeelte fout parkeren een onthoofd instrument geworden. De bestuurlijke boete geeft verwarring naar de burgers toe en vermindert de samenwerking met de politie.

5. Overweegt u om ooit nog te gaan starten met de bestuurlijke boete?

Kan, maar blijft de bestuurlijke boete zo beperkt(qua reikwijdte) dan komt de bestuurlijke boete er niet.

6. Welke verwachting had/heeft u met betrekking tot de uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking?

Eerst oefenen en afstemmen met politie en vooral OM. Daarna mogelijk grotere reikwijdte, maar zal niet eenvoudig zijn. Justitie is feitelijk niet happig om uit te breiden.

7. De handhaving op kleine ergernissen valt in uw gemeente formeel onder de gemeente, heeft dit invloed op de uitvoering?

Ja, via het jaarlijkse handhavingsprogramma kan de gemeente richting en aanpak bepalen. Het handhavingsprogramma wordt mede in driehoek vastgesteld.

8. Is volgens u de politie of de gemeente beter toegerust op de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen en waarom (welke voordelen ziet u en welke nadelen)?

De politie heeft door de kerntaken discussie en bezuinigingen weinig ook, zin en tijd voor kleine ergernissen. De gemeente wordt met de gevolgen geconfronteerd (verloedering en vervuiling) en kan naast handhaving ook andere instrumenten (voorzieningen aanbrengen, communicatie en participatie) inzetten voor aanpak kleine ergernissen.

9. Aan de hand van welke factoren meet u tijdens de evaluatie van dit beleid of er sprake is van een succesvolle beleidskeuze?

- Aantal klachten over kleine ergernissen
- Aantal uitgeschreven strafbeschikkingen
- Uitslag jaarlijkse enquêtes over leefbaarheid
- Schone en in mindere mate veilige stad

- Meningen bewoners
- Inkomsten en uitgaven
- Samenwerking met politie en OM.

10. Treedt er op dit moment een positief effect op als het gaat om het terugdringen van kleine ergernissen?

Ze zien in Den Haag meer strafbeschikkingen opgelegd worden. Qua outcome nog geen beeld te geven.

Interview met mevrouw Aarnoudse (beleidsuitvoerder)

Vragen over de beleidskeuze

- **Bent u of directe collega's betrokken bij de beleidskeuze voor de bestuurlijke strafbeschikking?**

"Nee"

- **Had u graag betrokken willen zijn bij de totstandkoming van het beleid rondom kleine ergernissen?**

"Nee niet echt"

- **Is er rekening gehouden met de beleidskeuze met de beleidsuitvoerders en waarin merkt u dat?**

"Ik denk wel dat er rekening mee is gehouden, want soms geven meerdere teams een probleem aan en dan zie je dat deze problemen jaren later toch wel worden aangepakt." Er is in Den Haag ruimte voor het geven van feedback door de beleidsuitvoerders. Dit kunnen ze doen via de teamchef.

Beslissingsruimte

- **Zoekt u eerder de dialoog of grijpt u sneller het bonnenboekje, als u dit in percentages ongeveer moet weergeven hoe licht die verhouding dan?**

Mevrouw Aarnoudse geeft aan dat ze altijd een gesprek heeft met de overtreder en dat ze vaker waarschuwt dan een bon uitschrijft. De verhouding ligt daarmee ongeveer 30 procent bon en 70 procent waarschuwing.

- **Hoe lastig is het om bij iedere overtreding die u signaleert iedere keer weer opnieuw de afweging te moeten maken tussen aanspreken en een bon uitschrijven?**
“Is niet lastig.”
- **Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u eerst van plan was om een bekeuring uit te delen, maar door het verhaal van de burger dit toch niet hebt gedaan?**
Mevrouw Aarnoudse geeft een voorbeeld van verkeerd parkeren bij het ziekenhuis. “Je merkt dan meteen aan de mensen of ze een verhaal verzinnen of dat er echt iets aan de hand is.”

Een tekort aan hulpmiddelen

- **Welke hulpmiddelen heeft u tot uw beschikking om uw werk goed uit te voeren?**
De handheld met printer en een mobiele telefoon. In oktober is er een examen voor alle boa's om handboeien te mogen dragen. Voor degene die slagen worden de handboeien ook in Den Haag ingevoerd.
- **Is dit voldoende om uw werkzaamheden op een veilige en verantwoorde manier uit te voeren?**
“Ja, want je mond is je belangrijkste werkmiddel.”
- **Welke hulpmiddelen mist u in de uitvoering van uw dagelijks werk?**
“Geen.”

Een hoge caseload

- **Is er bij u sprake van een hoge werkdruk?**
Er is bij mevrouw Aarnoudse geen sprake van een hoge werkdruk en ze gaat iedere dag met plezier naar haar werk.
- **Hoeveel procent van uw totale werkzaamheden heeft betrekking op de aanpak van kleine ergernissen?**
Zo'n 50 procent van alle werkzaamheden is mevrouw Aarnoudse bezig met het handhaven op kleine ergernissen. De overige tijd is zij ook druk met haar specialisme en dat is het controleren van andere APV zaken zoals vergunningen. De boa's doen ook klachten van burgers afhandelen, zoals fietsen die staan geparkeerd voor de deur

of caravans die ergens te lang staan op een parkeerplaats. Iedere boa bij de gemeente Den Haag heeft een specialisme, zoals bijvoorbeeld APV vergunningen.

- **De overheid heeft de laatste jaren meer gestuurd op de aanpak van kleine ergernissen, merkt u dat burgers hier de afgelopen 5 jaar meer melding van maken?**

“Ja, want Den Haag wil de stad schoon veilig en heel, dus er wordt ieder jaar meer geklaagd.” Dit is in het meldingssysteem goed te zien.

Onduidelijke en tegenstrijdige doelen

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u graag zou handhaven, maar waar vanuit uw eigen organisatie geen prioriteit of mogelijkheid aan gegeven wordt?**

“Nee.”

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u nu handhaaft, maar waarvan u vindt dat dit niet nodig is?**

“Nee.”

- **Is er voor u de mogelijkheid om feedback terug te geven aan beleidsmakers als u vindt dat op andere punten gehandhaafd dient te worden, dan de beleidsmakers hebben aangegeven?**

“Ja, in Den Haag kun je heel gemakkelijk via je teamchef aangeven dat je vindt dat er dingen anders moeten.” Deze teamchefs hebben dan weer contact met de beleidsmedewerkers.

Het probleem van het meten

- **Hoe maakt u uw eigen werkzaamheden meetbaar voor uw leidinggevende?**

Vorig jaar hadden de boa's een quota per persoon, maar dat is na de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking en quota per team geworden. Het aantal uitgeschreven boetes worden in de persoonlijke ontwikkelingsgesprekken meegenomen. Ze zien ook dat zaken die goed worden aangepakt, zoals loslopende honden ook beter worden nageleefd. Er worden namelijk minder boetes voor deze overtreding uitgeschreven. Dit maakt de werkzaamheden meetbaar.

- **Houdt u rekening in de uitvoering van uw werk met de meetbaarheid van uw werkzaamheden?**

“Nee, want de handhaver op straat is uiteindelijk de beslisser. Je teamchef niet en de collega naast je ook niet, jij bent degene die op dat moment een beslissing maakt voor wel of geen boete.”

- **Worden er cijfers gepubliceerd over behaalde resultaten en zo ja ziet u daar een effect van uw aanpak van kleine ergernissen in.**

Er worden cijfers gepubliceerd ieder jaar over de behaalde resultaten. Bij ieder team zit een administratief medewerker die precies bijhoudt wat je doet. En dat wordt per team gepresenteerd. Handhaving op hondenpoep en het verkeerd aanbieden van vuilniszakken, daarvan zien ze op straat nu al het effect.

Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

- **U heeft de bevoegdheden om mensen staande te houden of te beboeten. Zijn mensen zich bewust dat u deze mogelijkheden heeft en wordt u door de burger om die reden altijd met respect en met gevoel voor gezag behandeld?**

De mensen op straat zijn zich bewust van de handhavingsmogelijkheden die de boia's hebben. Soms wordt er wel eens een denigrerende opmerking gemaakt naar mevrouw Aarnoudse, maar over het algemeen niet. Ze hoort wel van collega's dat die nog een beetje last hebben van het stadswacht imago van de gemeentelijke handhaver. Mevrouw Aarnoudse geeft aan dat zij niet met gevoel voor gezag zou willen worden benaderd, omdat zij op gelijke voet wil staan met de burgers.

- **Het aanspreken of beboeten van mensen wekt soms agressie op, heeft u daar vaak mee te maken en kunt u daar goed mee over weg?**

“Ik heb daar zelden mee te maken en als ik daar mee te maken heb, dan kan ik daar heel goed mee over weg.”

- **Stapt u op iemand of een groep af indien deze een kleine ergernis overtreding begaan, waarbij u op voorhand weet dat u temaken kan krijgen met verbaal, danwel fysiek geweld?**

- “Ja, ik wel.”

Vervreemdend werk

- **Worden er wel eens door u uitgeschreven boetes geseponeerd door justitie?**

“Nee, maar bij collega's gebeurt dat soms.”

- **U bent onderdeel van een hele strafrechtketen, zou u in andere fases van het proces, zoals bijvoorbeeld bij de rechtbank ook nog betrokken willen zijn bij de ooit door u gesignaleerde overtreding?**

Dat gebeurt wel, want een rechter kan je oproepen als getuigen.

- **Een werkdag is voor u nooit vooraf in te plannen omdat u werkzaamheden veelal een reactie is op gebeurtenissen. Ziet u dit adhoc werk als iets positiefs of iets negatiefs?**

“Als iets positiefs.”

Interview met de heer Pronk (beleidsuitvoerder)

Vragen over de beleidskeuze

- **Bent u of directe collega's betrokken bij de beleidskeuze voor de bestuurlijke strafbeschikking/ handhaving door de politie.**

“Nee.”

- **Had u graag betrokken willen zijn bij de totstandkoming van het beleid rondom kleine ergernissen?**

“Ja, omdat het mijn vak is en het gaat mij dus aan. Ik vind het interessant om te volgen wat er gebeurt en hoe het tot stand komt.”

- **Is er rekening gehouden met de beleidskeuze met de beleidsuitvoerders en waarin merkt u dat?**

De heer Pronk geeft aan dat er absoluut rekening is gehouden met de beleidsuitvoerders, omdat er veel middelen beschikbaar zijn gesteld om het werk goed uit te voeren.

Beslissingsruimte

- **Zoekt u eerder de dialoog of grijpt u sneller het bonnenboekje, als u dit in percentages ongeveer moet weergeven hoe licht die verhouding dan?**

“Licht helemaal aan de situatie.” De heer Pronk schrijft 40 procent bonnen en handelt 60 procent af met een waarschuwing. “Het ligt aan het verhaal van de persoon die je hebt staande gehouden.”

- **Hoe lastig is het om bij iedere overtreding die u signaleert iedere keer weer opnieuw de afweging te moeten maken tussen aanspreken en een bon uitschrijven?**
“Dat is niet lastig, het is een automatisme”
- **Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u eerst van plan was om een bekeuring uit te delen, maar door het verhaal van de burger dit toch niet hebt gedaan?**

De heer Pronk geeft een voorbeeld van een overtreding van lopen met een winkelwagentje buiten het winkelgebied. Toen ze dichterbij kwamen zagen ze dat bij de vrouw de mond hing. Zij wist dat ze in overtreding was, maar door een hersenbloeding kon ze niet zelfstandig lopen. Ze had steun aan het winkelwagentje om zichzelf te verplaatsen.

Een tekort aan hulpmiddelen

- **Welke hulpmiddelen heeft u tot uw beschikking om uw werk goed uit te voeren?**
Hand computer met printer, telefoon, portofoon, dienstfietsen en auto's. Met de telefoon wordt contact gezocht met de meldkamer.
- **Is dit voldoende om uw werkzaamheden op een veilige en verantwoorde manier uit te voeren?**
“Absoluut, later dit jaar krijgen de boa's die het examen goed afleggen ook handboeien.”
- **Welke hulpmiddelen mist u in de uitvoering van uw dagelijks werk?**
Een steekwerend vest zou de heer Pronk ook graag hebben.

Een hoge caseload

- **Is er bij u sprake van een hoge werkdruk?**
“Nee, het is leuk om te doen, je bent altijd buiten.” Vooral in de zomer maanden is het rustig buiten. Mensen reageren in deze periode ook positiever. “Als je een bon uitschrijft en je doet het goed, dan krijg je nog een handje toe ook.” De heer Pronk geeft verder nog aan dat bij zijn werkzaamheden ook informatie avonden horen. In het stadsdeel Haagse Hout worden informatie avonden gehouden waarbij alle inwoners van de wijk langs mogen komen en hun beklag mogen doen over zaken waarvan zij vinden dat het anders moet. Er zitten medewerkers van openbare werken, groen en

handhaving van de gemeente. Hierdoor hebben de burgers het gevoel dat de gemeente Den Haag dicht bij ze staat en dat er ook daadwerkelijk wat aan hun problemen wordt gedaan.

- **Hoeveel procent van uw totale werkzaamheden heeft betrekking op de aanpak van kleine ergernissen?**

30 procent van de werkzaamheden heeft te maken met de aanpak van kleine ergernissen, daarnaast controleert de heer Pronk veel op vergunningen. “Illegale reclameborden en te grote terrassen zijn ook vaak een bron van ergernis.”

- **De overheid heeft de laatste jaren meer gestuurd op de aanpak van kleine ergernissen, merkt u dat burgers hier de afgelopen 5 jaar meer melding van maken?**

“Ja, alles komt binnen bij de klachten meld registratie.” Er komen heel veel klachten binnen over bijvoorbeeld fietswrakken.

Onduidelijke en tegenstrijdige doelen

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u graag zou handhaven, maar waar vanuit uw eigen organisatie geen prioriteit of mogelijkheid aan gegeven wordt?**

“Nee.”

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u nu handhaaft, maar waarvan u vindt dat dit niet nodig is?**

“Nee, want dan ben je geen goede opsporingsambtenaar.”

- **Is er voor u de mogelijkheid om feedback terug te geven aan beleidsmakers als u vindt dat op andere punten gehandhaafd dient te worden, dan de beleidsmakers hebben aangegeven?**

Op illegale reclame wordt te weinig gehandhaafd er wordt beleidsmatig te weinig aandacht aan gegeven. De heer Pronk heeft dit ook aangegeven aan de beleidsmedewerker die dit weer verder uit zet binnen de organisatie. Het blijkt dat de feedback niet altijd soepel door de organisatie zijn weg weet te vinden.

Het probleem van het meten

- **Hoe maakt u uw eigen werkzaamheden meetbaar voor uw leidinggevende?**

“Ze kunnen alles uitdraaien wat ik precies gedaan heb.” In Den Haag staat alles goed gedocumenteerd.

- **Houdt u rekening in de uitvoering van uw werk met de meetbaarheid van uw werkzaamheden?**

De heer Pronk geeft aan dat hij geen rekening houdt in zijn werk met de meetbaarheid van zijn werkzaamheden. Hij is als mentor vaak op pad met nieuwe collega's en die laat hij dan ook schrijven, omdat zij het moeten leren.

- **Worden er cijfers gepubliceerd over behaalde resultaten en zo ja ziet u daar een effect van uw aanpak van kleine ergernissen in?**

Er worden cijfers van het MT naar de wethouder gestuurd. Deze cijfers worden niet aan de heer Pronk gegeven. Op straat merkt hij wel dat er resultaat is.

Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

- **U heeft de bevoegdheden om mensen staande te houden of te beboeten. Zijn mensen zich bewust dat u deze mogelijkheden heeft en wordt u door de burger om die reden altijd met respect en met gevoel voor gezag behandeld?**

Als persoon heeft de heer Pronk hier geen last van. Wel ziet hij dat collega's van vooral allochtone afkomst last hebben van het stadswacht imago. “Als ik iemand aanspreek of mijn collega van Turkse, Marokkaanse of Surinaamse afkomst, dan zie je het verschil. Mensen pikken minder van een allochtone boa.”

- **Het aanspreken of beboeten van mensen wekt soms agressie op, heeft u daar vaak mee te maken en kunt u daar goed mee over weg?**

“Ik heb daar tot nu toe niet mee te maken gehad, communiceren is 99 procent van het werk dat agressie tegen gaat.”

- **Stapt u op iemand of een groep af indien deze een kleine ergernis overtreding begaan, waarbij u op voorhand weet dat u temaken kan krijgen met verbaal, danwel fysiek geweld?**

De heer Pronk stapt er wel op af. Hij neemt de dader in een groep altijd apart om te voorkomen dat de groep zich ermee gaat bemoeien. “Ik ben eigenlijk een soort opvoedkundig ambtenaar. Toch wel een groot gedeelte van de mensen moet opnieuw opgevoed worden, dat zie je vooral in allochtone wijken.” De heer Pronk

geeft aan dat in deze wijken veel kleine ergernis overtredingen worden begaan als het dumpen van afval. “In deze wijken is het soms onbegonnen werk.”

Vervreemdend werk

- **Worden er wel eens door u uitgeschreven boetes geseponeerd door justitie?**
Dat ziet de heer Pronk niet voorbij komen.
- **U bent onderdeel van een hele strafrechtketen, zou u in andere fases van het proces, zoals bijvoorbeeld bij de rechtbank ook nog betrokken willen zijn bij de ooit door u gesignaleerde overtreding?**
De heer Pronk zou daar graag een keer bij willen zitten. “Van de 900 boetes die ik heb uitgeschreven in de afgelopen jaren heb ik 20 bezwaren gehad. Ik reageer daar a la minuut op, maar vervolgens hoor ik daar nooit meer iets van en dat vind ik jammer.” De heer Pronk zou dan graag de uitspraak van de rechter graag een keer horen.
- **Een werkdag is voor u nooit vooraf in te plannen omdat u werkzaamheden veelal een reactie is op gebeurtenissen. Ziet u dit adhoc werk als iets positiefs of iets negatiefs?**
“Als iets positiefs.”

Bijlage 9 Uitwerking interviews met beleidsambtenaren en uitvoerders binnen de gemeente Rotterdam.

In Rotterdam heb ik interviews afgenomen bij medewerkers van de dienst stadstoezicht Rotterdam. Zowel 2 boa's als een beleidsmedewerker zijn voor dit onderzoek bevraagd. Het was door de enorme drukte en de vakantieperiode niet mogelijk om nog een tweede beleidsmedewerker te spreken. Bij de dienst stadstoezicht werken in totaal 1300 mensen, waarvan er 1100 een functie hebben die zij in zijn geheel of gedeeltelijk buiten uitvoeren. Het overgrote gedeelte van deze dienst is dagelijks aan het werk om Rotterdam, schoon, heel en veilig te maken. Dit is het motto van de dienst stadstoezicht en een belangrijk speerpunt van de gemeente Rotterdam. In totaal zijn er 200 boa's in dienst, maar daar komen er de komende twee jaar nog 300 bij. Het gaat dan vooral om het intern opleiden van medewerkers tot boa. Ik heb Vincent van Beek gesproken, hij is beleidsmedewerker bij de dienst stadstoezicht. De heer van Beek is voorafgaande aan de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking door de G4 gemeenten ook betrokken geweest bij de gezamenlijke overleggen tussen de G4 gemeenten over de beleidskeuzes rondom de invoering. Zo heeft de heer van Beek niet alleen een goede kijk op de visie van Rotterdam rondom de invoering van de bestuurlijk strafbeschikking, maar ook over de visie en moeilijkheden van de andere G4 gemeenten.

Interview met de heer van Beek (beleidsmaker).

1. Voor welk handhavingsinstrument is er door uw gemeente gekozen voor het jaar 2009?

"In de gemeente Rotterdam is er net als bij de andere G4 gemeenten gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking, maar dat geldt tevens ook voor de jaren er na."

2. Zijn er beleidsuitvoerders betrokken in deze keuze?

Bij deze beleidskeuze zijn volgens de heer van Beek de beleidsuitvoerders (als wordt bedoeld boa's) niet betrokken. Nu het handhavingsinstrument daadwerkelijk is ingezet wordt er wel naar de uitvoerders geluisterd als het gaat om dingen waar ze tegen aan lopen. Deze zaken kunnen ze via de heer van Beek ook weer terugkoppelen.

3. Voor het kiezen van een beleidsinstrument heeft u een keuze schema gekregen dat is opgesteld door het Ministerie van Justitie en is verspreid door het servicecentrum handhaving. Ik ga u nu de enkele onderwerpen uit het schema voorleggen en mijn vraag aan u is of u kunt aangeven in welke mate dit onderwerp belangrijk is geweest voor de keuze?

- **De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de handhaving en het bezwaar en beroep.**
- **De kosten die invoering met zich meebrengt is verschillend tussen de drie handhavingsinstrumenten**
- **De uitvoerbaarheid van het handhavingsinstrument (personeel, planningen, ict faciliteiten**
- **De juridische verschillen tussen de instrumenten.**

De heer van Beek gaf aan dat alle vier de factoren meespelen in de keuze voor de strafbeschikking, maar dat vooral de verantwoordelijkheid en de juridische verschillen heel belangrijk zijn geweest in de keuze. Door de verantwoordelijkheid en de uitvoering van de kleine ergernissen bij de gemeente neer te leggen krijgt de gemeente beleidsvrijheid. Hierdoor kan Rotterdam zelfstandig beleid maken rondom de aanpak van kleine ergernissen. “We houden door te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking beleidsvrijheid.” Daarnaast wil de gemeente Rotterdam in veel gevallen samenwerken met de politie Rotterdam. De bestuurlijke boete heeft andere juridische gevolgen dan de bestuurlijke strafbeschikking. Zo is de bezwaartermijn voor een strafbeschikking twee weken en voor een bestuurlijke boete zes weken. Het zou volgens de heer van Beek een vreemde gang van zaken zijn indien de gemeente een boete aan een burger geeft die hele andere rechtsgevolgen en mogelijkheden heeft dan een bekeuring van de politie. Om de bekeuringen naar de burgers toe zoveel mogelijk het zelfde te laten zijn is gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking. “De kosten spelen altijd een rol, maar voor Rotterdam is het van belang dat de gemeente geen kosten maakt voor inning en verzetszaken.” De kosten zijn dus niet doorslaggevend geweest. De uitvoerbaarheid, maakt qua werkzaamheden op straat niet veel verschil met de bestuurlijke boete, dus dit zal ook niet heel erg hebben meegewogen in de keuze.

4. Waarom is de bestuurlijke boete bij u in de gemeente niet ingevoerd?

“De bestuurlijke boete is in Rotterdam niet ingevoerd vanwege het feit dat met de bestuurlijke boete de gemeente en de politie niet als één kunnen optreden, omdat er een verschil is in juridische afhandeling.” Daarnaast geeft de heer van Beek aan dat de bestuurlijke boete te veel afhandeling vergt van het ambtenarenapparaat. Deze capaciteit is op dit moment niet aanwezig in Rotterdam en zou aangetrokken moeten worden.

5. Overweegt u om ooit nog te gaan starten met de bestuurlijke boete?

“Nee, in Rotterdam wordt niet overwogen om te starten met de bestuurlijke boete.”

6. Welke verwachting had/heeft u met betrekking tot de uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking?

Een schoon, heel en veilig Rotterdam is het motto van de dienst Stadstoezicht van de gemeente Rotterdam en daar sluit de heer van Beek zich helemaal bij aan.

7. De handhaving op kleine ergernissen valt in uw gemeente formeel onder de gemeente, heeft dit invloed op de uitvoering?

“De gemeente ziet het steeds meer als haar eigen verantwoordelijkheid om op te treden tegen kleine ergernissen. De politie heeft vaak niet de capaciteit en de prioriteit om hier tegen op te treden. Daarom investeert de gemeente in een eigen handhavingsapparaat zoals Stadstoezicht in Rotterdam.”

8. Is volgens u de politie of de gemeente beter toegerust op de uitvoering van de handhaving op kleine ergernissen en waarom (welke voordelen ziet u en welke nadelen)?

De heer van Beek geeft aan dat hij geen zicht heeft op de mogelijkheden van de politie. Wel geeft hij aan dat door de ervaring die de medewerkers opdoen met de strafbeschikking zij steeds dichterbij de politie komen qua toegerust zijn op de aanpak van kleine ergernissen. Verder verwijst hij naar het antwoord op vraag zeven.

9. Aan de hand van welke factoren meet u tijdens de evaluatie van dit beleid of er sprake is van een succesvolle beleidskeuze?

“Er wordt gekeken naar het aantal geweldsincidenten richting de boa's op straat, daarnaast wordt het aantal uitgeschreven boetes in kaart gebracht”. Ook is hij erg benieuwd naar de verzetszaken en de inning, want dat zegt iets over de effectiviteit van het instrument.

10. Treedt er op dit moment een positief effect op als het gaat om het terugdringen van kleine ergernissen?

“Er gaat een positief effect uit van het feit dat wij in Rotterdam met meer boa's met meer bevoegdheden het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking opleggen.”

Interview met de heer Ozturk (beleidsuitvoerder).

Vragen over de beleidskeuze

- **Bent u of directe collega's betrokken bij de beleidskeuze voor de bestuurlijke strafbeschikking/ handhaving door de politie?**
"Nee, niet betrokken."
- **Had u graag betrokken willen zijn bij de totstandkoming van het beleid rondom kleine ergernissen?**
"Nee, is prima op deze manier."
- **Is er rekening gehouden met de beleidskeuze met de beleidsuitvoerders en waarin merkt u dat?**
"Ja, de bestuurlijke strafbeschikking is geleidelijk ingevoerd." Er kwamen gefaseerd steeds meer feitnummers, waarvoor de boa's mogen gaan schrijven. Daarnaast hebben ze na de invoering van de strafbeschikking feedback mogen geven op hoe ze vinden dat het nu gaat met de strafbeschikking.

Beslissingsruimte

- **Zoekt u eerder de dialoog of grijpt u sneller het bonnenboekje, als u dit in percentages ongeveer moet weergeven hoe licht die verhouding dan?**
De dialoog wordt eerder gezocht, dan het bonnenboekje. De heer Ozturk geeft aan dat hij in percentages 50% waarschuwt en 50% beboet. Er is altijd een dialoog voorafgaande aan de boete of de waarschuwing.
- **Hoe lastig is het om bij iedere overtreding die u signaleert iedere keer weer opnieuw de afweging te moeten maken tussen aanspreken en een bon uitschrijven?**
"Niet lastig, na aanleiding van het verhaal van de overtreder neem je een standpunt in en neem je een besluit."
- **Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u eerst van plan was om een bekeuring uit te delen, maar door het verhaal van de burger dit toch niet hebt gedaan?**

Twee dagen voor het interview was de heer Ozturk een bekeuring aan het schrijven voor foutief parkeren, maar toen bleek dat de auto er stond om een weegschaal op te halen voor een net geboren baby heeft de heer Oztuk de boete verscheurd.

Een tekort aan hulpmiddelen

- **Welke hulpmiddelen heeft u tot uw beschikking om uw werk goed uit te voeren?**
 - Een Segway met toebehoren
 - Een portofoon die is aangesloten op een gemeentelijke meldkamer die weer direct in contact staat met de politie.
 - Een handcomputer met feitcodes voor de processenverbaal.
 - Handboeien
 - Veiligheidsvest (steekwerend)
- **Is dit voldoende om uw werkzaamheden op een veilige en verantwoorde manier uit te voeren?**

“We komen steeds meer geweldsincidenten tegen, dus als we peperspray hebben, dan kunnen we op een veiligere manier ons werk uitvoeren.” De heer Ozturk geeft aan dat hij dezelfde wapengordel zou willen als een politiesurveillant, dus zonder vuurwapen, maar wel met de overige geweldsmiddelen.
- **Welke hulpmiddelen mist u in de uitvoering van uw dagelijks werk?**

Peperspray

Een hoge caseload

- **Is er bij u sprake van een hoge werkdruk?**

“Nee, ik kom iedere dag vrolijk en fluitend naar mijn werk.”
- **Hoeveel procent van uw totale werkzaamheden heeft betrekking op de aanpak van kleine ergernissen?**

Voor honderd procent is de heer Ozturk bezig met de aanpak van kleine ergernissen, waarvan hij 20 procent niet op straat is te vinden, maar de administratie afhandelt zoals het invoeren van boetes. Daarnaast heeft hij als plus taak zijn werkzaamheden als voorman.

- **De overheid heeft de laatste jaren meer gestuurd op de aanpak van kleine ergernissen, merkt u dat burgers hier de afgelopen 5 jaar meer melding van maken?**

“Ja, de laatste tijd komen er steeds meer meldingen binnen, vooral over fietsen op de stoep, hangen op straat en drinken op straat.”

Onduidelijke en tegenstrijdige doelen

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u graag zou handhaven, maar waar vanuit uw eigen organisatie geen prioriteit of mogelijkheid aan gegeven wordt?**

“Ja, op dit moment is het niet mogelijk om een boete uit te schrijven voor blowen op straat. Dit is ook vanwege veiligheids overwegingen van stadstoezicht.”

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u nu handhaaft, maar waarvan u vindt dat dit niet nodig is?**

“Nee.”

- **Is er voor u de mogelijkheid om feedback terug te geven aan beleidsmakers als u vindt dat op andere punten gehandhaafd dient te worden, dan de beleidsmakers hebben aangegeven?**

Een goed voorbeeld was bedelen op straat. Hiervoor diende de beleidsmakers een aanwijzingsbesluit te maken voor het college, omdat het gebied waar de heer Ozturk werkt niet was aangewezen als verbodsgebied. Dit heeft de heer Ozturk aangegeven en dit is door de beleidsmakers direct opgepakt.

Het probleem van het meten

- **Hoe maakt u uw eigen werkzaamheden meetbaar voor uw leidinggevende?**

Door te rapporteren aan de leidinggevende en door het bijhouden van een dagstaat waarop wordt geschreven wat er die dag is gedaan.

- **Houdt u rekening in de uitvoering van uw werk met de meetbaarheid van uw werkzaamheden?**

“Ja, want we hebben als team targets.”

- **Worden er cijfers gepubliceerd over behaalde resultaten en zo ja ziet u daar een effect van uw aanpak van kleine ergernissen in?**

Voorals er acties worden gedraaid, dan worden deze direct gepubliceerd in de krant met de behaalde resultaten.

Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

- **U heeft de bevoegdheden om mensen staande te houden of te beboeten. Zijn mensen zich bewust dat u deze mogelijkheden heeft en wordt u door de burger om die reden altijd met respect en met gevoel voor gezag behandeld?**

Er is heel veel gedaan aan communicatie toe naar de burgers over de nieuwe bevoegdheden van de boa's in Rotterdam. De heer Ozturk geeft aan dat ze door sommige mensen niet met respect en gevoel voor gezag worden behandeld. "Dit zijn vooral de mensen die de media niet volgen en nog steeds denken dat de gemeente ambtenaren allemaal stadswacht zijn."

- **Het aanspreken of beboeten van mensen wekt soms agressie op, heeft u daar vaak mee te maken en kunt u daar goed mee over weg?**

"Ik heb er niet heel veel mee te maken, maar het komt wel voor. Als het voorkomt dan kan ik er wel goed mee overweg." Het gaat dan vooral om verbaal geweld. Er zijn wel collega's die te maken hebben gehad met fysiek geweld.

- **Stapt u op iemand of een groep af indien deze een kleine ergernis overtreding begaan, waarbij u op voorhand weet dat u temaken kan krijgen met verbaal, danwel fysiek geweld?**

Indien er sprake is van verbaal geweld, dan wordt er gewoon op het groepje of persoon afgestapt. Mocht er kans zijn op fysiek geweld, dan wordt de meldkamer ingeschakeld en is de politie stand-by. Maar hij gaat er altijd op af.

Vervreemdend werk

- **Worden er wel eens door u uitgeschreven boetes geseponeerd door justitie?**

De heer Ozturk heeft dit nog nooit meegemaakt.

- **U bent onderdeel van een hele strafrechtketen, zou u in andere fases van het proces, zoals bijvoorbeeld bij de rechtbank ook nog betrokken willen zijn bij de ooit door u gesignaleerde overtreding?**

"In sommige situaties ben je wel benieuwd, maar voor iedere overtreding zou dit veel te veel tijd kosten." In zaken waarbij de boa's daadwerkelijk aanhoudingen verrichten

dan zou hij dit wel willen weten en hiervoor is ook de mogelijkheid gegeven door justitie.

- **Een werkdag is voor u nooit vooraf in te plannen omdat u werkzaamheden veelal een reactie is op gebeurtenissen. Ziet u dit adhoc werk als iets positiefs of iets negatiefs?**

“Als iets positiefs.”

Interview met mevrouw Paltan (beleidsuitvoerder)

Vragen over de beleidskeuze

- **Bent u of directe collega's betrokken bij de beleidskeuze voor de bestuurlijke strafbeschikking?**

“Ja, alles wat is hier de afgelopen periode is ingevoerd is in overleg gegaan.”

- **Had u graag betrokken willen zijn bij de totstandkoming van het beleid rondom kleine ergernissen?**

“Zoals het nu is ingevoerd is alles prima verlopen, ik had niet meer betrokken willen zijn.” We hebben heel lang zitten wachten op de bestuurlijke strafbeschikking, dus toen hij eindelijk werd ingevoerd waren we al snel blij”.

- **Is er rekening gehouden met de beleidskeuze met de beleidsuitvoerders en waarin merkt u dat?**

Mevrouw Paltan geeft aan dat zij van alles op de hoogte zijn gesteld, maar zij horen alles als laatste.

Beslissingsruimte

- **Zoekt u eerder de dialoog of grijpt u sneller het bonnenboekje, als u dit in percentages ongeveer moet weergeven hoe licht die verhouding dan?**

“Nee, ik grijp niet gauw het bonnenboek.” Als mevrouw Paltan dit in percentages weer moet geven dat is het 30-70% bonnen en waarschuwingen. “Je moet altijd naar iemands verhaal luisteren.”

- **Hoe lastig is het om bij iedere overtreding die u signaleert iedere keer weer opnieuw de afweging te moeten maken tussen aanspreken en een bon uitschrijven?**

“Geen moeite.”

- **Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u eerst van plan was om een bekeuring uit te delen, maar door het verhaal van de burger dit toch niet hebt gedaan?**

Mevrouw Paltan heeft dit in haar 11-jarige carrière bij de dienst stadtoezicht pas één maal meegemaakt. Een oudere heer had zijn auto verkeerd geparkeerd, maar dat was vanwege een overlijden. De man was zo verdrietig, dat mevrouw Paltan deze man niet nog meer verdriet aan wilde doen. Verder is mevrouw Paltan altijd consequent.

Een tekort aan hulpmiddelen

- **Welke hulpmiddelen heeft u tot uw beschikking om uw werk goed uit te voeren?**
 - Een Segway met toebehoren
 - Een portofoon die is aangesloten op een gemeentelijke meldkamer die weer direct in contact staat met de politie.
 - Een handcomputer met feitcodes voor de processen verbaal.
 - Voor de handboeien heeft mevrouw Paltan nog niet de juiste papieren, maar die komen wel

- **Is dit voldoende om uw werkzaamheden op een veilige en verantwoorde manier uit te voeren?**

“Ja, want ik heb mijn mond bij mij.” Daarnaast kan ze altijd terug vallen op collega's die haar op straat steunen in haar betoog. Deze steun en haar verbale kwaliteiten maken dat mevrouw Paltan niet meer hulpmiddelen nodig heeft om haar werkzaamheden op een verantwoorde manier uit te voeren

- **Welke hulpmiddelen mist u in de uitvoering van uw dagelijks werk?**

Op dit moment mist mevrouw Paltan geen hulpmiddelen. “Hoe meer hulpmiddelen je tot je beschikking hebt des te meer agressie lokt dat uit.”

Een hoge caseload

- **Is er bij u sprake van een hoge werkdruk?**

“Nee, je hebt alle mogelijkheden om je werk te doen.”
- **Hoeveel procent van uw totale werkzaamheden heeft betrekking op de aanpak van kleine ergernissen?**

Mevrouw Paltan haar werkzaamheden bestaan voor 100% uit de aanpak van kleine ergernissen.

- **De overheid heeft de laatste jaren meer gestuurd op de aanpak van kleine ergernissen, merkt u dat burgers hier de afgelopen 5 jaar meer melding van maken?**

“Ja, ik werk al elf jaar bij stadstoezicht en ik heb veel contact met de bewoners en winkeliers. Veel bewoners komen nu een praatje maken en merken nu dat de gemeente boa meer bevoegdheden heeft dat mensen veel meer dingen melden.”

Onduidelijke en tegenstrijdige doelen

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u graag zou handhaven, maar waar vanuit uw eigen organisatie geen prioriteit of mogelijkheid aan gegeven wordt?**

“Ja, vooral rijden tegen de verplichte rijrichting.”

- **Zijn er kleine ergernissen waarop u nu handhaaft, maar waarvan u vindt dat dit niet nodig is?**

“Ja, soms op loslopende honden in parken waar geen kinderen spelen.”

- **Is er voor u de mogelijkheid om feedback terug te geven aan beleidsmakers als u vindt dat op andere punten gehandhaafd dient te worden, dan de beleidsmakers hebben aangegeven?**

“Ja ik geef via de voorman zaken aan die ik graag anders zou zien en die geeft dat dan door aan Vincent van Beek.” Vincent van Beek is de schakel tussen de uitvoerders en de afdeling beleid.

Het probleem van het meten

- **Hoe maakt u uw eigen werkzaamheden meetbaar voor uw leidinggevende?**

De uitgeschreven bonnen worden allemaal bijgehouden. In de briefing en debriefing wordt gedeeld wat er die dag wordt en is gedaan. Daarnaast vult mevrouw Paltan de dagstaat in met daarop alle uitgevoerde werkzaamheden.

- **Houdt u rekening in de uitvoering van uw werk met de meetbaarheid van uw werkzaamheden?**

“Ja.”

- **Worden er cijfers gepubliceerd over behaalde resultaten en zo ja ziet u daar een effect van uw aanpak van kleine ergernissen in?**

Het aantal uitgeschreven bonnen wordt maandelijks intern gecommuniceerd. Als blijkt dat op sommige plaatsen te weinig bonnen worden uitgeschreven, dan wordt daar op bijgestuurd.

Het onvrijwillige karakter van de relatie met de cliënt

- **U heeft de bevoegdheden om mensen staande te houden of te beboeten. Zijn mensen zich bewust dat u deze mogelijkheden heeft en wordt u door de burger om die reden altijd met respect en met gevoel voor gezag behandeld?**

“Er is al wel heel veel reclame gemaakt over onze bevoegdheden” Toch hebben de vooral allochtone mensen niet door wat de nieuwe bevoegdheden zijn. Mevrouw Paltan geeft een voorbeeld over een aanvaring met een overtreder, die meteen aangaf; “wat kun jij mij maken dan”. Toen bleek dat mevrouw Paltan daadwerkelijk een boete begon uit te schrijven bond hij alsnog in. Mensen spelen wel vaak een spelletje met de boa’s om onder de boete uit te komen. “Je hoort de gekste verhalen van mensen om onder de boete uit te komen”

- **Het aanspreken of beboeten van mensen wekt soms agressie op, heeft u daar vaak mee te maken en kunt u daar goed mee over weg?**

Ze heeft dit niet vaak meegemaakt, maar als het gebeurt, dan kan mevrouw Paltan daar goed mee overweg.

- **Stapt u op iemand of een groep af indien deze een kleine ergernis overtreding begaan, waarbij u op voorhand weet dat u temaken kan krijgen met verbaal, danwel fysiek geweld?**

“Ja, je kunt niet doorlopen, als ik een groepje zie dan ga ik er toch voor.” Soms moet mevrouw Paltan wel even diep zuchten voordat ze op een groep afstapt. Maar door gesprekken te voeren komen ze er toch vaak goed uit.

Vervreemdend werk

- **Worden er wel eens door u uitgeschreven boetes geseponeerd door justitie?**
“Nee.”

- **U bent onderdeel van een hele strafrechtketen, zou u in andere fases van het proces, zoals bijvoorbeeld bij de rechtbank ook nog betrokken willen zijn bij de ooit door u gesignaleerde overtreding?**

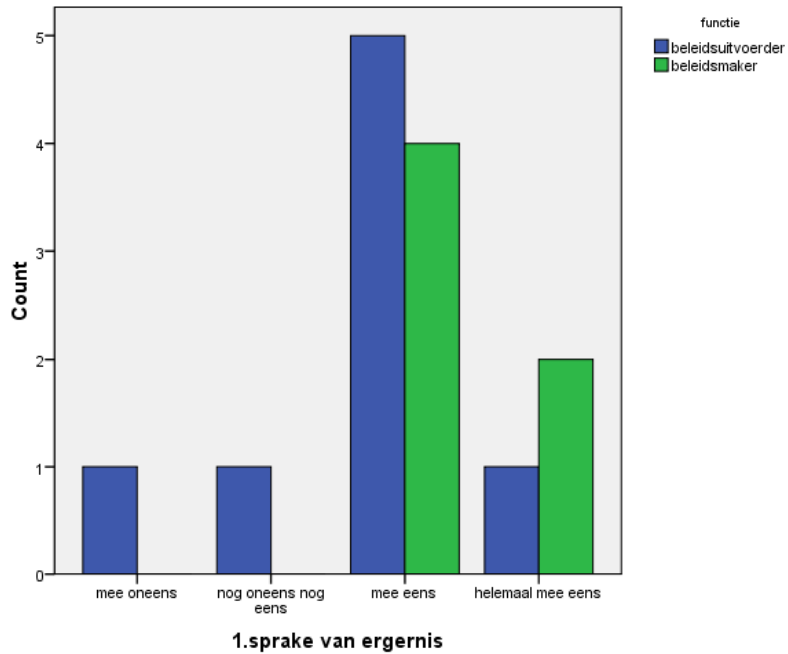
Mevrouw Paltan geeft aan dat ze graag een keer betrokken zou zijn bij een zaak die verder de strafketen doorloopt. Nu ziet ze er niets van. “Dat stukken missen wij en hebben wij nooit meegemaakt.”

- **Een werkdag is voor u nooit vooraf in te plannen omdat u werkzaamheden veelal een reactie is op gebeurtenissen. Ziet u dit adhoc werk als iets positiefs of iets negatiefs?**

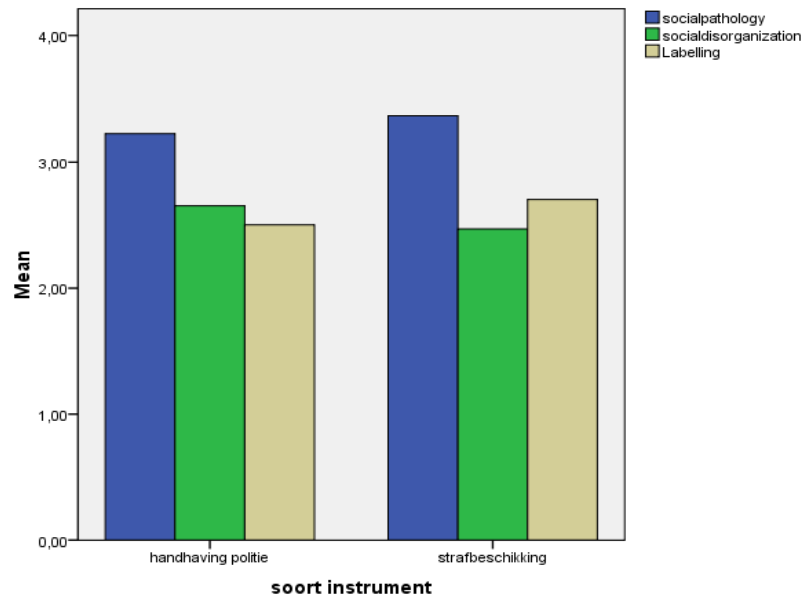
“Als iets positiefs.”

Bijlage 10 SPSS toets met betrekking tot de perspectieven

1. Het eerste schema geeft aan hoeveel beleidsmakers en beleidsuitvoerders vinden dat het probleem van de kleine ergernissen een probleem zijn in hun gemeente.



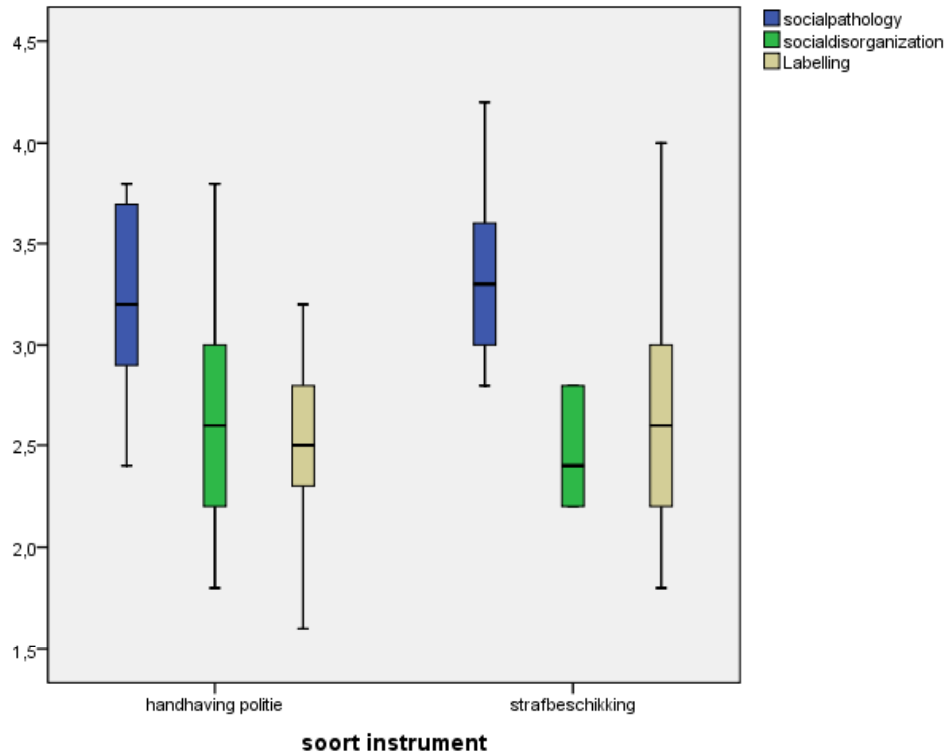
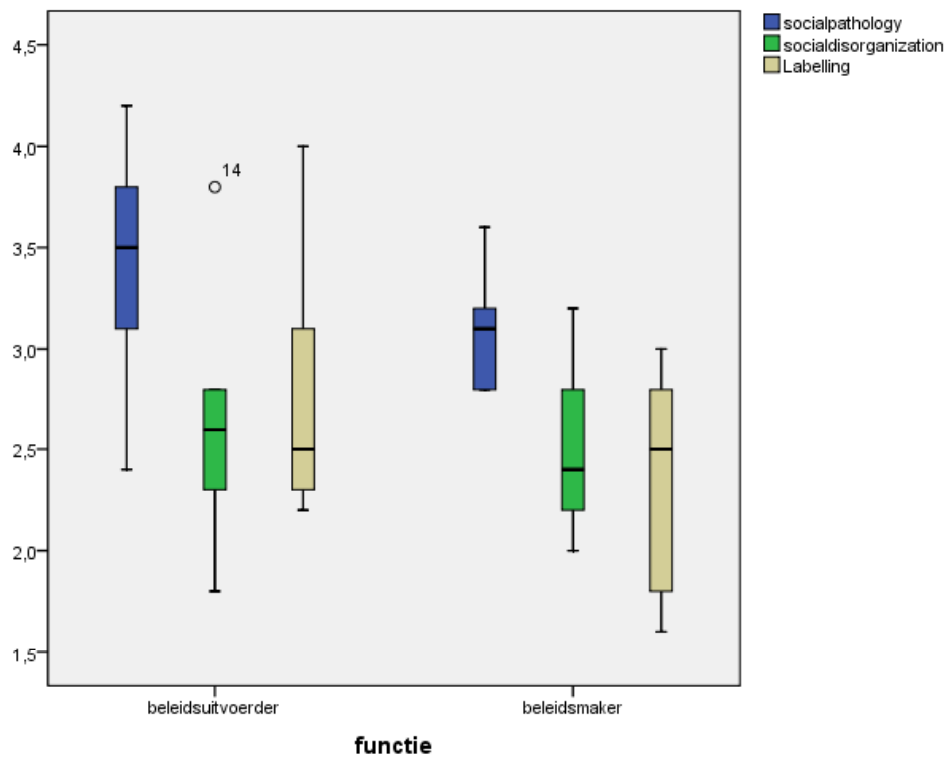
2. Het volgende schema geeft aan of in steden met de strafbeschikking anders wordt gekeken naar het probleem van kleine ergernissen, dan in steden waar de handhaving wordt uitgevoerd door de politie.



3. Vervolgens zijn de losse stellingen in SPSS de geclusterd, zodat er drie perspectieven over blijven. Door een boxplot te laten maken door SPSS van de perspectieven worden de beleidsuitvoerders en de beleidsmakers apart uitgewerkt met de bijbehorende scores van de perspectieven. Door een boxplot te maken van de perspectieven per gekozen handhavinginstrument worden de twee G4 en Zoetermeer en Amersfoort apart uitgewerkt. Er is voor gekozen om met gemiddelden te werken en niet met de absolute scores. Door met de gemiddelden te werken ontstaat een betrouwbaardere set data.

Case Processing Summary

functie		Cases					
		Valid		Missing		Total	
		N	Percent	N	Percent	N	Percent
socialpathology	beleidsuitvoerder	8	100,0%	0	,0%	8	100,0%
	beleidsmaker	6	100,0%	0	,0%	6	100,0%
socialdisorganization	beleidsuitvoerder	8	100,0%	0	,0%	8	100,0%
	beleidsmaker	6	100,0%	0	,0%	6	100,0%
Labelling	beleidsuitvoerder	8	100,0%	0	,0%	8	100,0%
	beleidsmaker	6	100,0%	0	,0%	6	100,0%



4. Na het maken van een boxplot is er een toets uitgekozen om met statistische zekerheid te kunnen aangeven dat er sprake is van een verschil tussen de perspectieven uitgesplitst in functie. De meest geschikte toets om dit te doen is de Friedman test. De Friedman test wordt gebruikt om te bepalen of de mediaan van een aantal gerelateerde steekproeven aan elkaar gelijk is (Huizingh, 2002; 348). De hypothesen die horen bij deze test zijn;

H₀= De drie verschillende perspectieven worden gelijkmatig door de participanten aangehangen.

H₁= Er is een verschil tussen de drie perspectieven en de manier waarop ze worden aangehangen.

$$\alpha = 0.05$$

5. Dit wordt ook gedaan om met statistische zekerheid te kunnen aangeven dat er sprake is van een verschil tussen de perspectieven in steden waar handhaving door de politie wordt uitgevoerd en steden waar de strafbeschikking wordt uitgevoerd. Ook voor deze toets is de Friedman test gebruikt.

H₀= De drie verschillende perspectieven worden gelijkmatig in de steden aangehangen.

H₁= Er is een verschil tussen de drie perspectieven en de manier waarop ze in de steden worden aangehangen.

$$\alpha = 0.05$$

Friedman test voor de beleidsmakers.

Ranks	
	Mean Rank
socialpathology	2,94
socialdisorganization	1,62
Labelling	1,44

Test Statistics ^a	
N	8,000
Chi-Square	11,400
df	2,000
Asymp. Sig.	,003

a. Friedman Test

beleidsmakers

Friedman test voor de beleidsuitvoerders.

Ranks	
	Mean Rank
socialpathology	3,00
socialdisorganization	1,58
Labelling	1,42

Test Statistics ^a	
N	6,000
Chi-Square	9,478
df	2,000
Asymp. Sig.	,009

a. Friedman Test

beleidsuitvoerders

Friedman test voor de bestuurlijke strafbeschikking

Ranks	
	Mean Rank
socialpathology	3,00
socialdisorganization	1,50
Labelling	1,50

Test Statistics ^a	
N	6,000
Chi-Square	9,000
df	2,000
Asymp. Sig.	,011

a. Friedman Test

Strafbeschikking

Friedman test voor handhaving door de politie

Ranks	
	Mean Rank
socialpathology	2,94
socialdisorganization	1,69
Labelling	1,38

Test Statistics ^a	
N	8,000
Chi-Square	12,069
df	2,000
Asymp. Sig.	,002

a. Friedman Test

Handhaving politie

6. Uit de toetsen met betrekking tot de functies kan worden afgeleid dat ze significant zijn. De beleidsmakers scoren een Asymp Sig. = 0.003. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is; $0.003 < 0.05$, dus de H0 hypothese vervalt en de H1 hypothese wordt aangenomen.
- De beleidsuitvoerders scoren een Asymp Sig. = 0.009. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is; $0.009 < 0.05$, dus de H0 hypothese vervalt en de H1 hypothese wordt aangenomen.
- Er is dus sprake van een significant verschil tussen de perspectieven. Als we dan kijken naar de Mean Rank dan zien we dat het in beide gevallen om het perspectief social pathology gaat.

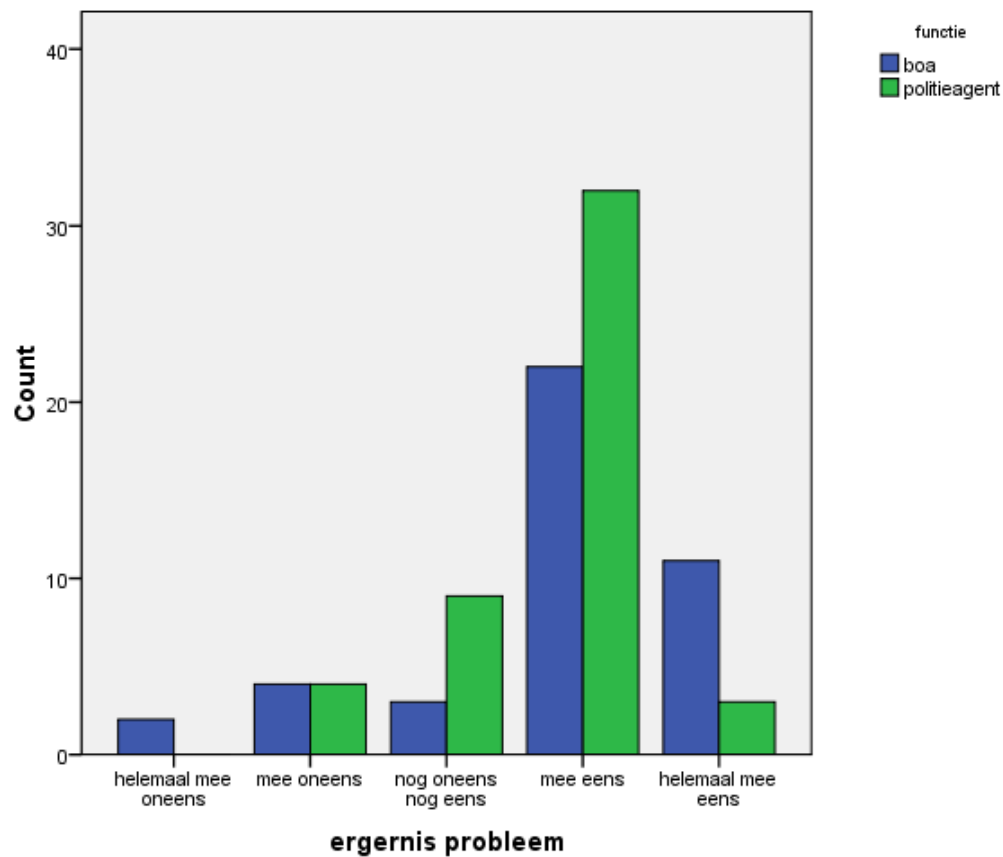
Uit de toetsen met betrekking tot het handhavingsinstrument kan worden afgeleid dat ze significant zijn. De steden met de strafbeschikking scoren een Asymp Sig. = 0.011. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is; $0.011 < 0.05$, dus de H0 hypothese vervalt en de H1 hypothese wordt aangenomen.

De steden met handhaving door de politie scoren een Asymp Sig. = 0.002. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is; $0.002 < 0.05$, dus de H0 hypothese vervalt en de H1 hypothese wordt aangenomen.

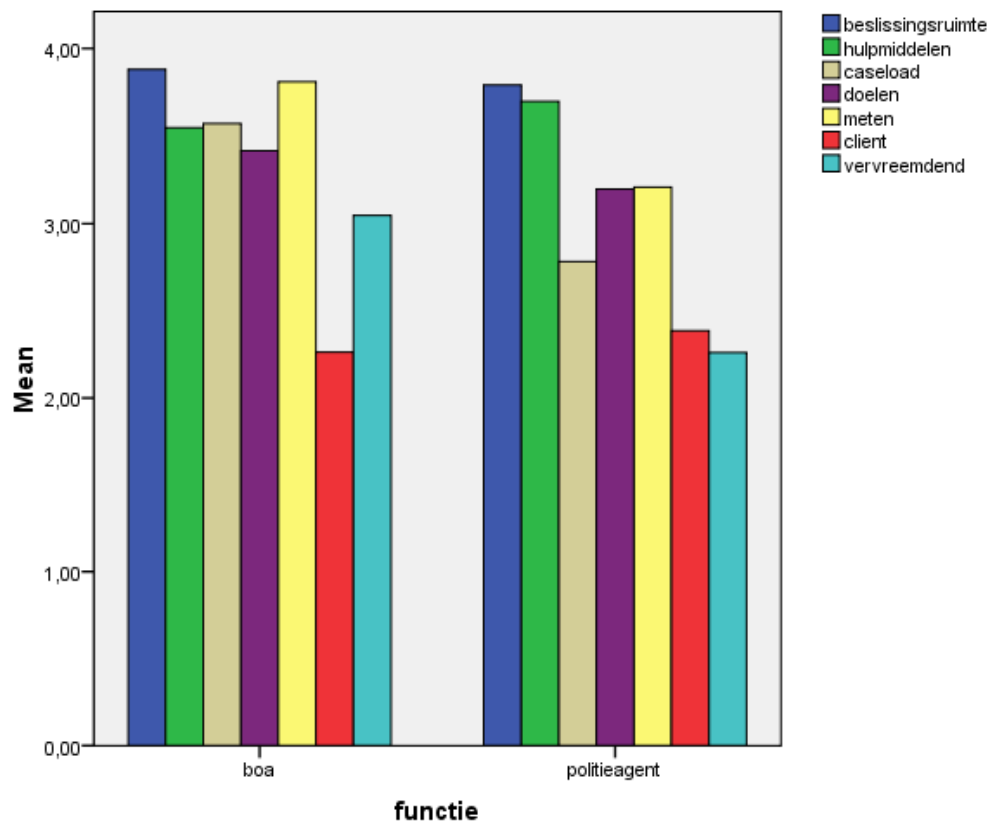
Er is dus sprake van een significant verschil tussen de perspectieven. Als we dan kijken naar de Mean Rank dan zien we dat het ook hier in beide gevallen om het perspectief social pathology gaat.

Bijlage 11 SPSS toets met betrekking tot de dilemma's

1. Het eerste schema geeft aan hoeveel beleidsuitvoerders vinden dat kleine ergernissen en probleem zijn.



2. Vervolgens zijn de losse stellingen in SPSS de geclusterd, zodat er zeven dilemma's over blijven. Door een grafiek te laten maken door SPSS van de dilemma's worden de boa's en de politieagenten apart uitgewerkt met de bijbehorende scores van de dilemma's. Er is voor gekozen om met gemiddelden te werken en niet met de absolute scores. Door met de gemiddelden te werken ontstaat een betrouwbaardere set data.



3. Na het maken van een grafiek is er een toets uitgekozen om met statistische zekerheid te kunnen aangeven dat er sprake is van een verschil tussen de twee groepen beleidsuitvoerders. De meest geschikte toets om dit te doen is de t-toets. De t-toets bij twee groepen wordt gebruikt om vast te stellen of de gemiddelden van twee groepen aan elkaar gelijk zijn (Huizingh, 2002; 274). De hypothesen die horen bij deze test zijn;

H0= Er is geen verschil tussen de groepen.

H1= Er is wel een verschil tussen de groepen

$\alpha = 0.05$

Group Statistics

	functie	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
dilemmastot	boa	42	3,3622	,38137	,05885
	politieagent	48	3,0461	,25156	,03631

Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
dilemmastot	Equal variances assumed	6,516	,012	4,895	98	,000	,31611	,06734	,18230	,44993
	Equal variances not assumed			4,572	69,399	,000	,31611	,06915	,17818	,45405

4. Uit deze toets kan worden afgeleid dat er sprake is van een significant verschil tussen de boa's en de politieagenten. Het Sig. = 0.000. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is; $0.000 < 0.05$, dus de H0 hypothese vervalt en de H1 hypothese wordt aangenomen.

Er is dus sprake van een significant verschil tussen de boa's en de politieagenten.

Bijlage 12 Cijfers van het CJIB.

Gemeente		Mulder				TRIAS			
	2008	PL	GM	OI	Totaal	PL	GM	OI	Totaal
Amersfoort		16.194	0	0	16.194	744	0	0	744
Zoetermeer		532	2.996	0	3.528	637	21	0	658
Rotterdam		79.790	9.402	0	89.192	8.340	452	0	8.792
Den Haag		38.351	8.493	0	46.844	11.376	559	1	11.936
Gemeente		Mulder				TRIAS			
	2009	PL	GM	OI	Totaal	PL	GM	OI	Totaal
Amersfoort		7.640	1	0	7.641	452	0	0	452
Zoetermeer		561	2.272	0	2.833	632	10	0	642
Rotterdam		34.975	20.087	0	55.062	5.529	66	0	5.595
Den Haag		20.507	10.438	0	30.945	6.310	207	2	6.519
Peildatum Mulder 19-07-2009									
Peildatum TRIAS 20-07-2009									
OM-afdoeing strafbeschikkingen									
Peildatum 26-07-2009									
	2009								
GM0518 Den Haag	1.437								
GM0599 Rotterdam	826								
Definities									
Mulder	Alle zaken aangeleverd op PL,GM of OI code welke binnen de feitcodegroep parkeren vallen								
TRIAS	Alle zaken aangeleverd op PL,GM of OI code met 1 van de volgende feitcodes: F070A,F070B,F095,F100,F101,F105,F110A,F110B,F111,F114,F115,F117,F118,F120A,F120B, F121A,F121B,F125A,F125B,F126,F130A,F130B,F130C,F131,F133,F135,F136,F140A,F140B, F145A,F145B,F145C,F145D,F150A,F150B,F151,F155,F171A,F180A,F180B,F185,F190,F195, F205,F210,F212A,F212B,F212C,F212D,F212E,F212F,F212G, F214,F216,F235,F236A,F240,F245,F250A,F250B,F250C,F260A,F260B, H002,H003A,H004,H005,H006,H007,H008,H009,H010,H011,H012,H013,H014, H015,H016,H017,H020,H022,H096,H019, H107,H109,H205,H300,H305,H310,H311,H315,H320,H325A,H325B,H325C,H330.								
Om-afdoeing	Alle ingestroomde strafbeschikkingen								