

Internationale ontwikkelingen in toezicht en handhaving

VAN WIJKAGENT TOT STADSWACHT EN BOA

Crimi-trends

Er zijn gemeenschapswachten in België en *special constables* in Canada. Net als in Nederland vervullen in het buitenland nu **allerlei toezichthouders en handhavers** taken die **vroeger alleen de politie** uitvoerde. *Jan Terpstra* en *Bas van Stokkom* beschrijven wat we kunnen leren van die **buitenlandse ontwikkelingen**.

Nederland maakt furore met jeugdboa's, die speciaal zijn opgeleid om jongerenoverlast te voorkomen / foto: Liesbeth Dingemans.

door Jan Terpstra en Bas van Stokkom

De auteurs zijn werkzaam bij de Radboud Universiteit Nijmegen. Dit artikel is gebaseerd op het boek *Who patrols the streets? An international comparison of plural policing*, dat zij samen met Ruben Spreeuwers schreven.

In Nederland hebben gemeentelijke buitengewoon opsporings-ambtenaren (boa's) en toezichthouders zoals stadswachten de laatste twee decennia een eigen plaats verworven in de publieke ruimte. Veel van het toezicht op straat en van de handhaving van de 'kleine norm' is in hun handen. De geüniformeerde inzet moet het veiligheidsgevoel van burgers bevorderen, bijdragen aan de veiligheid en aan de handhaving van regels voor onder meer parkeren en overlast. Met deze ontwikkeling zijn naast de politie nieuwe functionarissen gekomen die zich bezig houden met taken die in het verleden werden beschouwd als politiewerk. Wat vroeger als de taak van één instantie (de politie) werd gezien, is nu verspreid over een veelheid van organisaties. Deze ontwikkeling biedt verschillende voordelen: gemeenten zijn beter in staat een handhavend vervolg te geven aan hun veiligheidsbeleid of hun prioriteiten in het toezicht te realiseren. Er zitten echter ook nadelen aan. Het nieuwe complex van *plural policing* (zoals het in de internationale literatuur wordt genoemd), is vaak complex, gefragmenteerd, onoverzichtelijk. En het roept vragen op over bevoegdheden en waarborgen van burgers, zeker omdat ook medewerkers van private beveiligingsbedrijven soms door gemeenten worden ingehuurd om te werken als toezichthouder of boa.

Deze ontwikkeling is niet uniek voor Nederland. In veel andere landen is de afgelopen twee decennia een vergelijkbare ontwikkeling opgetreden. Ook daar zijn als aanvulling op de reguliere politie nieuwe geüniformeerde functionarissen gekomen die op straat bezig zijn met toezicht en handhaving. Een belangrijke vraag is welke ervaringen in andere landen zijn opgedaan met deze toezichthoudende en handhavende functionarissen in de publieke ruimte. In hoeverre verschillen de ontwikkelingen en vraagstukken in die landen van die in Nederland? Daarom hebben wij een internationaal vergelijkend onderzoek

gedaan naar toezichthouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte. Het onderzoek richtte zich op vijf landen: behalve Nederland waren dat Engeland & Wales, Oostenrijk, België en Canada (de provincie Ontario). Het onderzoek maakt duidelijk dat er op dit punt tussen de vijf landen naast belangrijke overeenkomsten ook grote verschillen bestaan.

OVEREENKOMSTEN

De vijf onderzochte landen verschillen in vele opzichten. Onder andere in politiebesteding, overheidsbeleid, juridische randvoorwaarden, politieke, historische en culturele constellatie, maatschappelijke positie van de politie, en de verhouding tussen lokale en centrale overheden. Ondanks deze verschillen is het opmerkelijk dat in deze landen een vergelijkbaar proces heeft geleid tot dit pluriforme toezichts- en handavingscomplex. Dit proces is in elk van deze landen duidelijk zichtbaar, ook al verschillen de concrete uitingsvormen per land.

Ten eerste ontstaat de functie van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte in al deze landen omdat de (reguliere) politie niet of onvoldoende tegemoetkomt aan de verwachting dat zij zichtbaar op straat aanwezig is, en daar toezicht houdt en handhavend optreedt bij overlast en verstoringen van de publieke orde. Capaciteitsproblemen, kostenoverwegingen, of de gedachte dat de politie zich zou moeten concentreren op *crime fighting*, dragen hieraan bij. De gevolgen van deze ontwikkeling worden vooral op lokaal niveau ervaren. Er ontstaat onvrede bij burgers, ondernemers en lokale bestuurders over het gat dat de politie laat vallen. Als gevolg hiervan worden vooral op lokaal niveau oplossingen gerealiseerd. Deze liggen grotendeels buiten de reguliere politieorganisatie, met uitzondering van Engeland & Wales met zijn Police Community Support Officers (PCSO's). Het eindresultaat van dit proces is in ieder land het ontstaan van een pluriform toezicht- en handavingscomplex. De gedachte van één organisatie (de politie) die verantwoordelijk is voor het toezicht en de handhaving op straat wordt daarmee losgelaten. Het gevolg is een grote mate van diversiteit, niet alleen tussen de landen, maar vaak ook binnen de landen.

VERSCHILLEN

De verschillen tussen de landen zijn talloos. Voor de overzichtelijkheid beperken wij ons tot de vijf belangrijkste. Ten eerste verschilt de mate waarin het toezicht en de handhaving in de (semi)publieke ruimte zijn geprivatiseerd. Canada gaat daarbij het verst. Niet alleen is daar een omvangrijke private veiligheidssector werkzaam in de (semi)publieke ruimte, maar ook is sprake van privatisering van publiek politiewerk door uitbestedingscontracten: private partijen huren politie in, bijvoorbeeld in een *Business Improvement District*. Aan de andere kant staat België waar een brede consensus lijkt te bestaan dat toezicht en handhaving publieke taken behoren te blijven.

Ten tweede verschillen de landen naar de mate waarin het werk van de toezichthouders en handhavers berust op een duidelijk wettelijk kader. In België is een dergelijk wettelijk raamwerk aanwezig met de wetten op de gemeenschapswachten en op de gemeentelijke administratieve sancties (GAS). In Oostenrijk en Canada ontbreekt een dergelijk kader nagenoeg geheel. De overige landen, waaronder Nederland, zitten hier tussenin.

Ten derde verschilt de mate waarin er een scheiding is tussen de politie en de nieuwe toezichthouders en handhavers. In Oostenrijk is die scheiding zeer strikt en wettelijk bepaald. In Engeland & Wales daarentegen zijn de PCSO's juist onderdeel van de politieorganisatie. De andere drie landen nemen hierbij op verschillende manieren een tussenpositie in. In België is op grond van verschillende GAS-procedures een taakverdeling tussen politie en gemeentelijke gemeenschapswachten met 'vaststellingsbevoegdheid'. Er is daarnaast een verplichting tot samenwerking tussen deze gemeentelijke handhavers en de politie. In Nederland blijft de politie gemachtigd ook op te treden ten aanzien van de problemen waarvoor de gemeentelijke boa's op straat bevoegd zijn. Ook al is in Nederland de politie aangewezen om de operationele regie over de boa's te hebben, in de praktijk is de afstand tussen beide soms groot.

Ten vierde bestaan er tussen (en soms binnen) de landen aanmerkelijke verschillen in bevoegdheden om boetes of andere

sancties op te leggen. In Oostenrijk beschikken de toezichthouders (op enkele kleine uitzonderingen na) niet over specifieke bevoegdheden die verder gaan dan het *Jedermannsrecht*. Dat geldt ook voor *wardens* in Engeland & Wales, de gemeenschapswachten in België en stadswachten in Nederland. Ook private beveiligers die in de publieke ruimte werkzaam zijn, beschikken in de regel niet over bijzondere bevoegdheden. Werken zij op privaat grondgebied (dat burgers soms wel ervaren als publiek terrein, bijvoorbeeld een groot winkelcentrum), dan hebben zij bevoegdheden die voortvloeien uit de *trespassing laws* of het *Hausmannsrecht*. Sanctionerende bevoegdheden (soms in indirecte zin) hebben onder meer de boa's in Nederland, de gemeenschapswachten-vaststellers in België, de *special constables* en *by-law officers* in Canada, en de PCSO's in Engeland. Ook de geweldsmiddelen en -bevoegdheden waarover deze beroepsgroepen beschikken, lopen tussen de landen uiteen. Met hun handboeien, wapenstok en pepperspray beschikken de Nederlandse boa's op straat internationaal gezien over veel van deze middelen.

Tot slot zijn er verschillen in kwaliteitseisen waaraan deze toezichthouders en handhavers moeten voldoen. In Oostenrijk en Canada ontbreken adequate eisen helemaal. In de andere drie landen gelden per land wisselende eisen. De verschillen tussen de vijf landen in plural policing laten geen duidelijk samenhangend patroon zien. Dat betekent dat deze verschillen niet eenduidig zijn te verklaren. Vele factoren spelen hierbij een rol, zoals heersende opvattingen over de verantwoordelijkheden van de overheid; de invloed van het neoliberale denken; ontwikkelingen in de private veiligheidsector; het lokaal functioneren van de politie; de verhouding tussen lokaal en landelijk bestuur; en specifieke juridische kaders. Ook minder grijpbare factoren zijn hier relevant zoals het vertrouwen van burgers in politie en overheid, of hun onveiligheidsgevoelens.

VIJF TOEKOMSTMODELLEN

Er kunnen vier modellen worden onderscheiden voor de inrichting van het toezicht en de handhaving in de (semi)publieke >>

ruimte. Daarbij wordt vooral gekeken naar de regie of coördinatie, en naar de verdeling van verantwoordelijkheden. De modellen kunnen worden gezien als scenario's voor toekomstige ontwikkelingen op dit terrein.

Het eerste model gaat er vanuit dat de nieuwe toezicht- en handhavingstaken geheel geïntegreerd zijn in de reguliere politie. Het uit elkaar groeien van *police* en *policing* wordt hier als een te betreuren ontwikkeling beschouwd. De fragmentatie van het huidige bestel en het gebrek aan transparantie en stuurbaarheid zijn volgens dit model slechts te overwinnen door toezicht en handhaving op straat weer te herdefiniëren als publieke politietaken. Voor private beveiligers in de publieke ruimte is in dit model geen plaats. Een voorbeeld van dit model zijn de PCSO's in Engeland.

Ook in het tweede model heeft de politie een centrale rol. Volgens dit model kunnen de buitenpolitiële toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte als nuttige aanvulling fungeren, maar dit vereist wel dat de politie hierover de regie heeft. Dit zou tot minder afstemmingsproblemen leiden tussen politie, gemeentelijke functionarissen en private beveiligers.

Volgens het derde model moet niet de politie, maar de gemeente de regie hebben over het lokale toezicht en handhaving. De gemeente wordt hiervoor als geschikter beoordeeld dan de politie. Deze taak past goed bij de regierol van de gemeente in het lokale veiligheidsbeleid. Bovendien heeft de politie haar positie verspeeld door zich terug te trekken en lokaal toezicht te verwaarlozen.

Het vierde model stelt dat de taken met betrekking tot toezicht en handhaving in de (semi)publieke ruimte het beste kunnen worden overgeheveld naar de markt. Overheidsapparaten zijn volgens deze visie te log om deze taken efficiënt uit te oefenen. De politie hoeft alleen nog de strafrechtelijke opsporing voor haar rekening te nemen. De ontwikkeling in Canada lijkt soms in deze richting te gaan.

DISCUSSIE

De ontwikkelingen in Nederland met betrekking tot toezicht en de handhaving in de publieke ruimte waren nauwelijks gebaseerd op een duidelijke visie. Illustratief is dat voor de politieursveillanten nog altijd geen rol van betekenis is voorzien. Een keuze voor model 1 – integratie toezichthouders binnen de politie – zou ons inziens het meest logisch zijn geweest. In Engeland is het publiek tevreden met de PCSO's; de zogenoemde 'balkanisering' van toezicht en handhaving die bestond voordat deze functionarissen werden geïntroduceerd, is ongedaan gemaakt. Anders dan in Engeland ziet de Nederlandse politie toezicht/handhaving van de 'kleine norm' niet langer als een politietaken. Mede daarom is de laatste jaren nadrukkelijk aansluiting gezocht bij model 2. De vraag is of dat model levensvatbaar is. Onze indruk is dat de regiefunctie tot op heden slecht uit de verf komt, mede omdat boa's werk verrichten in de sfeer van leefbaarheid waarover de politie nauwelijks kennis in huis heeft. Als model 1 dan toch een gelopen koers mocht zijn, kan misschien beter aansluiting worden gezocht bij model 3: een professionele gemeentelijke organisatie ter handhaving van de openbare orde, verkeer en de leefbaarheid, die een duidelijk van de politie onderscheiden werkdomein heeft en op voet van gelijkwaardigheid samenwerkt met de politie. Overigens blijkt ook in België dat die samenwerking lang niet makkelijk is. De kans dat Nederland terecht zal komen in het vierde model is klein; een dergelijk model fungeert voor velen als doemscenario en niet zonder reden. De privatisering van de politie roept in Canada veel onvrede op, vooral vanwege het herhaaldelijk brute optreden van private beveiligers. <<



De inzet van boa's kan bijdragen aan veiligheid op hotspots / foto: Liesbeth Dingemans.