

De praktijk van Vliegende Brigades

Doelen, werkprocessen en opbrengsten

Ilse de Groot en Ronald van Steden

Vrije Universiteit Amsterdam

Januari 2011

Projectconsortium

Binnen het onderzoeksprogramma 'Kennis voor krachtige Steden' van Nicis Institute zijn meer dan veertig projecten in uitvoering. Dit rapport komt voort uit een van deze onderzoeken, namelijk het onderzoek 'Sturing van lokale veiligheid'. Ieder onderzoeksproject wordt uitgevoerd door een consortium van één of enkele universitaire onderzoeksgroepen en een aantal stedelijke partijen. Het is een samenwerkingsverband tussen wetenschappers en professionals uit de stedelijke praktijk.

Het consortium voor dit onderzoek bestaat uit:

- Vrije Universiteit Amsterdam (leerstoel Veiligheid en Burgerschap aan de afdeling Bestuurskunde van de Faculteit der Sociale Wetenschappen)
- gemeente Amsterdam (directie Openbare Orde en Veiligheid en dienst Stadstoezicht)
- politie Amsterdam-Amstelland
- Nicis Institute

Projectleider van het onderzoek is dr. Ronald van Steden (VU).

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Nicis Institute. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Publicatie en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming. Nicis Institute aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Veiligheid is een vraagstuk van sociale ordening, van rust, stabiliteit en een zekere voorspelbaarheid. Dit vraagstuk heeft zowel betrekking op de morele coherentie van onze samenleving als op de institutionele inrichting daarvan. De eerste, morele, dimensie verwijst naar de betekenis van gedeelde visies op wat goed leven en juist gedrag zijn. Het hoeft weinig toelichting dat hierover momenteel de nodige zorg bestaat. Mensen zijn ongerust over het verval van morele bindingen die vertrouwen en geborgenheid bieden in een steeds kleiner wordende, doch onbegrensde, wereld. Samenhangend groeit de ergernis over verloedering, overlast en 'hufferigheid' op straat. De tweede, institutionele, dimensie sluit hierop aan. Deze dimensie omvat structuren en mechanismen zoals de rechtsstaat, het onderwijs, de hulpverlening, religieuze instellingen en het gezin die bijdragen aan de inrichting van de samenleving en haar morele ruimte. In de praktijk is de samenhang tussen al die instituties lastig te realiseren. Samenwerking, ketens en netwerken worden ingezet om de ontstane institutionele complexiteit in goede banen te leiden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veiligheid en de (be)sturing daarvan behoren tot de meest urgente maatschappelijke thema's van onze tijd.

De Vliegende Brigades, gericht op het bevorderen van 'integraliteit' tussen handhaving en hulpverlening, bevinden zich precies op het snijvlak van de morele en institutionele dimensies die veiligheid als orderingsvraagstuk heeft. Aan de ene kant moeten brigadisten normstellend optreden en kleine overtredingen in de stad tegengaan. Met enige politieke bombarie worden zij op pad gestuurd om de publieke ruimte te 'heroveren' op plegers van allerlei vormen van asociaal en overlastgevend gedrag. Aan de andere kant wordt er van Vliegende Brigades verwacht dat ze een schakel vormen tussen de werelden van gemeente, politie en zorg. Hun grote ambitie is om meer eenheid te brengen in lokaal veiligheidsbeleid dat door een groot aantal partijen wordt gedragen. In de kern gaat dit beleid daarom over improvisatie, dat wil zeggen: de organisatie van afstemming tussen partijen. Samenwerking en ordening kunnen alleen gestalte krijgen vanuit een experimentele en innovatieve houding en dat gaat met vallen en opstaan. Dat dit geen makkelijke opgave is, blijkt uit deze publicatie.

Prof. dr. J.C.J. Boutellier
Bijzonder hoogleraar Veiligheid & burgerschap
Vrije Universiteit, Amsterdam

Inhoudsopgave

| | | |
|---|---|----|
| | Voorwoord | |
| | Inhoudsopgave | |
| 1 | Vliegende Brigades, een instrument | 7 |
| 2 | Doelen, werkprocessen en opbrengsten van Vliegende Brigades | 13 |
| 3 | Percepties van bewoners en ondernemers | 25 |
| 4 | Innovatief beleid elders | 29 |
| 5 | Samenvattende conclusie | 37 |

1 Vliegende Brigades, een instrument¹

Veel partijen houden zich bezig met sociale veiligheid of aspecten hiervan. Daarbij ontstaat er steeds meer aandacht voor een gezamenlijke bestuurlijke aanpak om verloedering, overlast en ander ongewenst gedrag tegen te gaan. Deze aandacht wordt ingegeven door verschillende omstandigheden. Op politiek en maatschappelijk vlak is behoefte aan een strakker beleid. De houding van 'gedogen' maakt plaats voor 'het trekken van een streep'. In samenhang hiermee leeft er bij gemeenten de behoefte om effectiever tegen 'kleine ergernissen' op te kunnen treden – niet in de laatste plaats omdat burgers een daadkrachtig lokaal bestuur verwachten.² Bij de politie is er zorg over overbelasting die aanleiding geeft tot discussies over de vraag wat kerntaken en prioriteiten zijn. Tezamen heeft dit geleid tot een toegenomen belangstelling voor een bestuurlijke aanpak gericht op handhaven, waarbij het optreden tegen overlast, burenruzie en foutparkeren steeds vaker aan publieke en private derden wordt overgedragen. Bij de handhaving van openbare orde wordt de politie bijgestaan door tal van toezichthouders en handhavers die al dan niet geüniformeerd op straat aanwezig zijn. In wetenschappelijke literatuur wordt daarom wel over de 'pluralisering van de politiefunctie'³ gesproken. Toch draait lokaal veiligheidsbeleid om meer dan sanctionering van hinderlijk (soms crimineel) gedrag alleen. Zeker als het gaat om daklozen, verslaafden en psychiatrische patiënten zijn hulp en zorg eveneens hard nodig.

Dit onderzoek richt zich op het 'integraal' samengaan van normstellend en sociaal beleid door de inzet van zogeheten Vliegende Brigades in Amsterdam. Vliegende Brigades zijn medio 2007 ontstaan als reactie op uiteenlopende vormen en gradaties van overlast in het publieke domein, met het doel die terug te dringen. De ongerustheid dat voortdurende overlast in de stad afbreuk doet aan de veiligheidsgevoelens van burgers is hiervoor een belangrijke reden geweest. Vliegende Brigades zijn een samenwerkingsverband tussen de politie, het Openbaar Ministerie, de dienst Openbare Orde en Veiligheid (OOV), de dienst Stadtoezicht (DST) de dienst Wonen, Zorgen en Samenleven (DWZS), de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en diverse stadsdelen. Tezamen richten

¹ Dit hoofdstuk is een bewerking van: Steden, R. van & Stekelenburg, S. (2010). 'Vliegende Brigades in Amsterdam: een bestuurlijke aanpak van overlastgevend gedrag', in: W. Duijst et al. (red.), *Aanpakken van overlast*. Dordrecht: SMVP, 135-144.

² Terpstra, J. & Havinga, T. (2005). 'Gemeenten, boetes en kleine ergernissen'. *Justitiële Verkenningen*, 31 (6), 10-22.

³ Jones, T. & Newburn, T. (2006). *Plural policing: a comparative perspective*. Londen: Routledge.

zij zich op zowel het handhaven van de 'kleine norm' als op het bieden van een helpende hand aan hen die dat behoeven. De Vliegende Brigades bestaan uit ongeveer vijftig medewerkers van DST, waarvan de ene helft bestaat uit medewerkers toezicht en veiligheid (mtv'ers) en de andere helft uit handhavers toezicht en veiligheid (htv'ers).⁴ De laatste groep heeft de bevoegdheid om proces-verbaal op te maken voor overtredingen zoals slapen op straat, fietsen door voetgangersgebieden en openbare dronkenschap alsook samenscholing, de verkoop van 'nepdope', en hinderlijk aanwezig zijn op pleinen, op straat, in parken en rondom scholen. Afhankelijk van de problematiek kunnen daarnaast nog veldwerkers, leerplichtambtenaren en andere professionals worden ingezet. De brigades zijn momenteel actief op de Wallen (Centrum), in de Transvaalbuurt (Oost) en in Geuzenveld (Nieuw West). OOV financiert de handhavingstak (brigadisten) van de Vliegende Brigades.

Tussen hulpverlening en handhaving

Dat Vliegende Brigades uit verschillende partijen bestaan, komt voort uit het feit dat deze partijen van elkaar afhankelijk zijn en elkaar aanvullen (of versterken) bij het totstandkomen en uitvoeren van lokaal veiligheidsbeleid. Doelen kunnen alleen door samenwerking worden gerealiseerd. Het is een uitdaging om het lokale veiligheidsveld in harmonie te laten functioneren. Schematisch gezien kan dit veld in functionele linies worden gedacht – linies die zich om de driehoek van politie, justitie en gemeente heen groeperen.⁵ De eerste linie bestaat uit 'risicomanagerende instituties' die zich primair met toezicht en handhaving bezighouden. Denk aan bevoegde en onbevoegde toezichthouders, milieugagenten, fiscale parkeercontroleurs, apv-controleurs, zowel publiek als privaat ingehuurde particuliere beveiligers en buurtconciërges – allen met een deels preventieve, deels repressieve taakstelling. Daaromheen bevindt zich een ring van scholen, woningcorporaties, hulpverleningsinstanties, religieuze instellingen en wat dies meer zij. Dit zijn civiele instituties (het 'maatschappelijk middenveld') die, naast hun hoofdtaken als onderwijs, zorg, hulp en huisvesting, ook een functie hebben in het overbrengen van normen, waarden en 'goed gedrag' (en in het verlengde daarvan: veiligheid). Ten slotte zijn er de burgers en hun uiteenlopende sociale relaties bij het veilig en leefbaar houden van hun leefomgeving. Zoals aangegeven worden Vliegende Brigades gevormd door gemeentelijke toezichthouders (zowel bevoegd als onbevoegd) van DST, veldwerkers en mogelijk aanvullende zorgverlenende professionals. Verder werken wijkteams van de politie Amsterdam-Amstelland nauw samen met de brigades. Daarom bestaan brigades in het voornoemde

⁴ In lijn hiermee wordt in het vervolg van het onderzoek ook gesproken over bevoegd en onbevoegd toezicht. Dit wil zeggen dat brigadisten al dan niet over bevoegdheden beschikken om bij overlastgevend gedrag te bekeuren.

⁵ Boutellier, J.C.J. (2005). *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: BJU.

liniemodel uit een combinatie van 'risicomanagerende' en 'civiele' organisaties. De filosofie is dat deze organisaties snel en flexibel kunnen worden ingezet om urgente overlast terug te dringen, dan wel op te heffen. Naar gelang de geconstateerde problematiek kunnen medewerkers op ieder gewenst moment en op elke locatie in Amsterdam aan het werk gaan. De methodiek achter deze aanpak wordt hieronder in meer detail uiteengezet.

Methodiek van de Vliegende Brigades

Overlast wordt door verschillende personen en groepen veroorzaakt en heeft diverse achtergronden en oorzaken. Denk aan de psychiatrische problemen die veelvuldig voorkomen bij drugs- en alcoholverslaafden of de problematische thuissituatie van jongeren waardoor rondhangen en 'rottigheid uithalen' uit de hand kunnen lopen. Om de overlast van al deze verschillende groepen tegen te gaan, is het zaak niet slechts repressief op te treden, maar ook de achterliggende problemen van personen serieus te nemen en aan te pakken. Voor het op langere termijn verbeteren – en wellicht zelfs verhelpen – van overlast is een meer diepgaande aanpak dan alleen toezicht en handhaving gewenst. De methodiek en werkwijze van de Vliegende Brigades bestaat uit vier, in elkaar overvloeiende, elementen. In eerste aanleg dragen de brigades bij aan normstelling op straat. Medewerkers van DST spreken mensen aan op hun (wan)gedrag. Zij beschikken daarbij niet altijd over opsporingsbevoegdheden (c.q. bevoegdheden tot verbaliseren). De tweede stap betreft daadwerkelijke normhandhaving; overtredingen van gedragsnormen worden beëindigd. Veelal zal dat gebeuren door het opleggen van een sanctie. Deze taak is in handen van de eerder genoemde htv'ers, die ook bijzonder opsporingsambtenaar (boa), zijn. Zij grijpen in bij overtredingen die zijn neergelegd in algemene plaatselijke verordeningen.

Stap drie is het in kaart brengen van en inspelen op achterliggende oorzaken van overlast. Voor het effectief bestrijden van overlast is het noodzakelijk om te onderkennen waardoor normoverschrijdend gedrag ontstaat. Om deze reden zijn er andere competenties aan de Vliegende Brigades toegevoegd. Wanneer problemen als gevolg van drankmisbruik of drugsverslaving worden aangepakt, zullen de Vliegende Brigades mede bestaan uit veldwerkers die de overlastgevers naar zorg toe kunnen leiden. Bij jeugdoverlast in relatie tot schoolverzuim kan een leerplichtambtenaar worden ingeschakeld. Ten slotte is het de ambitie dat er verbanden worden gelegd met maatschappelijke instituties bij overlastbestrijding. Hoewel voorop staat dat toezicht en ordehandhaving in de openbare ruimte een overheidstaak zijn met een grote rol voor politie en gemeente, is de bestrijding van overlast in de praktijk ook steeds meer een taak van zorginstellingen, hulpverleners en het onderwijs. Tegengaan van overlast noopt, met andere woorden, tot een multidisciplinaire werkwijze, waarbij dwarsverbanden ontstaan tussen allerlei relevante maatschappelijke instellingen en organisaties. Wil overlast op een

doeltreffender en doelmatiger wijze worden aangepakt, dan is het noodzakelijk dat verzamelde informatie wordt gedeeld met degenen die betrokken zijn bij de aanpak van een probleemsituatie. Nauwe samenwerking is een noodzakelijke voorwaarde voor uiteindelijk succes.

Vraagstelling onderzoek

Doorredenerend vanuit de oorspronkelijke uitgangspunten achter de Vliegende Brigades kijkt dit onderzoek naar hun functioneren in de praktijk. Hierbij gaat het niet om het niveau van beleidsvorming, maar om dat van beleidsuitvoering. Het draait om de dagelijkse praktijk van de brigades op straat. Deze invalshoek heeft geleid tot de volgende vraagstelling:

Hoe functioneren de Amsterdamse Vliegende Brigades in de praktijk, wat gaat er goed, wat zijn knelpunten, en wat voor verbeteringen zijn mogelijk?

Ter beantwoording van bovenstaande vraag wordt onderzocht of de doelen van de Vliegende Brigades voor iedereen helder zijn, hoe werkprocessen (zoals samenwerking) verlopen en wat hun opbrengsten zijn (en in het verlengde daarvan: wat gaat goed, waar zitten knelpunten?). Aanvullend stellen we twee afgeleide vragen. De eerste betreft de percepties die burgers hebben van Vliegende Brigades en andere gemeentelijke handhavers. De tweede gaat in op lokaal veiligheidsbeleid inzake toezicht en handhaving buiten Amsterdam. Deze laatste vraag moet informatie leveren voor verdere reflectie op de organisatie en taakstelling van de Vliegende Brigades. De insteek is steeds om vragen uit de beleidspraktijk op een onafhankelijke, bestuurskundige manier te benaderen. Op deze wijze wil het rapport geen beleidsadviezen geven, maar discussiepunten opwerpen die tot veranderingen en verbeteringen aanleiding kunnen geven.

Methodologie

Het onderzoek is opgebouwd uit een kwalitatief en een kwantitatief deel, aangevuld met een korte literatuurstudie (quickscan). Het kwalitatieve deel bestaat uit gesprekken met medewerkers van de Vliegende Brigades. In totaal hebben we bij zeventien professionals interviews afgenomen. Dit zijn medewerkers van de betrokken wijkteams van de politie, teamleiders van DST, medewerkers van OOV, veiligheidscoördinatoren van de stadsdelen en medewerkers van de GGD en Veldwerk Amsterdam. Het merendeel van de respondenten is sinds het begin van de Vliegende Brigades bij het project betrokken. Verder hebben we een aantal diensten met de onderzochte brigades (Wallen, Transvaal, Geuzenveld) meegelopen en hebben we een bijeenkomst van een HOR-

team⁶ bijgewoond. Deze participatiemomenten boden de mogelijkheid om uitgebreid met de brigadisten te spreken en hun dagelijkse werkprocessen te observeren. Ter ondersteuning van het veldwerk hebben we nog verschillende beleidsdocumenten bestudeerd.⁷

Het kwantitatieve deel is uitgevoerd door de dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam (O+S).⁸ Door middel van een enquête wilden we achterhalen hoe bekend Vliegende Brigades bij bewoners en ondernemers zijn en hoe ze hen beoordelen. Omdat leden van de Vliegende Brigades qua uniformering niet te onderscheiden zijn van andere gemeentelijke handhavers, gaat de vragenlijst voor het grootste deel over gemeentelijke handhavers in het algemeen.⁹ Zowel telefonisch als op straat zijn in totaal 498 enquêtes afgenomen. We hebben voor deze combinatie gekozen om ook in gesprek te komen met allochtone bewoners die over het algemeen ondervertegenwoordigd zijn in telefonische panels.

Tot slot is een quickscan uitgevoerd naar andere, zowel binnenlandse als buitenlandse, samenwerkingsmodellen op het terrein van gemeentelijk veiligheidsbeleid. We kijken naar Rotterdam, alsook naar voorbeelden in het Verenigd Koninkrijk en Noord-Amerika. Dit om zicht te krijgen op andere modellen die leerzaam kunnen zijn en nieuwe ideeën kunnen opleveren voor de dienst Stadstoezicht, dienst OOV en de politie te Amsterdam.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van de dagelijkse werkpraktijk (doelen, werkprocessen, opbrengsten) van de drie Vliegende Brigades die in Amsterdam actief zijn. Hierbij komen professionals zelf aan het woord. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van een enquête over Vliegen-

⁶ Een HOR-team is een opleidingsteam dat bestaat uit handhavers met verschillende achtergronden (milieu, parkeren, APV) die op termijn op allerlei beleidstreinen moeten kunnen acteren. Dit betekent dat zij, in aanvulling op hun boa-opleiding, cursussen volgen en onderling kennis en vaardigheden uitwisselen. Sommige brigadisten maken ook onderdeel uit van een HOR-team. De brigade in West is als geheel een HOR-team.

⁷ Zie documentatie op: www.eenveiligamsterdam.nl.

⁸ Laan, N., Boers, J. & Broekhuizen, J. (2010). *Bekendheid, functioneren en effecten van Vliegende Brigades en gemeentelijke handhavers: een onderzoek naar de percepties van bewoners en ondernemers*. Amsterdam: dienst Onderzoek en Statistiek (projectnummer 10097).

⁹ Voorheen bestonden er uiteenlopende benamingen voor bijvoorbeeld milieuagenten, parkeercontroleurs, bevoegde en onbevoegde toezichthouders en marktmeester in de stad. Om hier één lijn in te trekken is er begin 2009 voor al deze gemeentelijke functionarissen één zwart uniform met het opschrift 'handhaving' ingevoerd. Enigszins verwarrend hebben verschillende, maar niet alle, medewerkers in een handhavinguniform als bijzondere opsporingsambtenaar (boa) de bevoegdheid een proces-verbaal uit te schrijven voor geconstateerde strafbare feiten. Boa's zijn te herkennen aan een speciaal logo op hun uniform.

de Brigades en gemeentelijke handhavers onder ongeveer 500 inwoners en ondernemers in de gebieden in de stad (Wallen, Transvaal, Geuzenveld) waar de brigades operationeel zijn. Zijn zij bekend met de brigades en wat is hun oordeel over gemeentelijke handhavers? Tot slot geeft hoofdstuk 4 een indruk van toezicht, handhaving en hulpverlening elders. Innovatief beleid kan inspiratie bieden voor de positie en werkwijzen van Vliegende Brigades in Amsterdam. Aan de orde komen interventieteams (Rotterdam), community wardens (Schotland), police community support officers (Engeland en Wales) en straatambassadeurs (Verenigde Staten en Canada).

2 Doelen, werkprocessen en opbrengsten van Vliegende Brigades

De Vliegende Brigades zijn in 2007 als pilot gestart op de Wallen. Later zijn daar de Transvaalbuurt (Oost) en twee buurten in Geuzenveld (Nieuw West) bij gekomen. Alle brigades bestaan uit bevoegde en onbevoegde toezichthouders van stadstoezicht die op strategisch niveau door OOV worden aangestuurd en op operationeel niveau door de politie. Dit handavingsinstrument moet een bijdrage leveren aan een meer structurele oplossing van overlast door verbinding te leggen met maatschappelijke en gemeentelijke organisaties. Om invulling te geven aan dat laatste punt is er op de Wallen en in de Transvaalbuurt samenwerking gezocht met Veldwerk Amsterdam, een onderdeel van de afdeling Vangnet en Advies van de GGD. Medewerkers moeten verslaafden, evenals dak- en thuislozen, in een zorgtraject onderbrengen. In Geuzenveld bestaat dit samenwerkingsverband tussen brigadisten en GGD niet, omdat de drugsproblematiek aldaar vooral binnenshuis plaatsvindt. Veldwerk heeft daarmee geen grond om gebruikers te benaderen. In dit hoofdstuk zijn de interview- en observatiedata van het onderzoek verwerkt. We bespreken de visies van respondenten op de doelen, werkprocessen en opbrengsten van Vliegende Brigades. Tot slot signaleren we enkele verbeterpunten en formuleren we randvoorwaarden voor het succesvol kunnen functioneren van de brigades.

Doelen

Respondenten geven grotendeels aan dat ze bij de start van het project geen concreet beeld hadden van de doelen van de Vliegende Brigades. Zij herinneren zich doelen als 'het heroveren van de publieke ruimte' en het 'terugdringen van overlast' – de eerstgenoemde term wordt inderdaad letterlijk in het startdocument van de Vliegende Brigades gebruikt. Tegelijkertijd merken respondenten op deze doelen als ambigu te hebben ervaren. Geïnterviewden op de Wallen benadrukken deze ervaren ambiguïteit meer dan respondenten uit de andere twee gebieden. Mogelijkerwijs komt dit omdat de Wallenbrigade de eerst opgerichte brigade was.

Momenteel zien respondenten grotendeels overeenkomstige doelen voor de brigade in hun gebied. Het gaat in alle brigades om de aanpak van specifieke vormen van overlast op straat. Door respondenten op de Wallen wordt verwezen naar overlast die ontstaat door het gebruik van drugs en alcohol, waarbij wordt opgemerkt dat overlast door drugsver-

slaafden nu grotendeels beheersbaar is. Wel zorgen drugsdealers en alcoholisten nog voor problemen in het gebied.

Respondenten in de Transvaalbuurt noemen ook overlast die wordt veroorzaakt door drugsdealers, drugsverslaafden en alcoholverslaafden. Daarnaast wijzen zij op jongerenoverlast en overlast door gokken op straat. De politie geeft overigens aan dat ze al lange tijd geen hinderlijk gokgedrag meer heeft waargenomen. Respondenten van de brigade in Geuzenveld noemen grofweg dezelfde doelen als de andere twee brigades. Ook zij spreken over het tegengaan van overlast door drugsgebruikers, drugsdealers en jongeren. Daarnaast noemen de respondenten in dit gebied twee nevendoelen: het versterken van de informatiepositie van de politie en haar partners over drugspanden en het verhogen van het veiligheidsgevoel van bewoners en ondernemers in de buurt.

Werkprocessen

Ondanks een overeenkomstige opzet van de Vliegende Brigades valt in de gesprekken op dat de drie teams van elkaar verschillen in de dagelijkse invulling van hun werkzaamheden. Deels lijkt dit veroorzaakt door de enigszins verschillende problematiek waarmee elk van de brigades kampt en deels door verschillende invulling van de taken door de betrokken functionarissen. In onderstaande paragrafen gaan we hier nader op in. Hierbij beschrijven we eerst wat de respondenten melden over de praktische invulling van hun doelen. Vervolgens geven we hun visie op het begin van hun diensten en regelmatige briefings weer. Daarna komt het perspectief van respondenten op de samenwerking van alle betrokken partijen (specifiek Veldwerk) aan de orde. We ronden af met contact tussen brigadisten en burgers en de afsluiting van hun dagelijkse diensten.

Verschuivende taakinfilling

Volgens de respondenten vullen de Vliegende Brigades hun eerder genoemde doelen via de volgende vier werkprocessen in:

- preventief op straat aanwezig zijn;
- waarschuwen van (mogelijk) overlastgevende personen;
- waar nodig en mogelijk verbaliseren;
- het (her)kennen en aanspreken van verslaafden of daklozen om hen naar geschikte zorg te leiden (specifiek voor de Wallen en Transvaal).

Een groot deel van de respondenten benadrukt dat de praktische invulling van oorspronkelijke doelen en werkprocessen zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld. In hun optiek was het aanvankelijke plan op de Wallen om brigadisten gezamenlijk met het Veldwerk op straat rond te

laten lopen.¹⁰ Dit plan is echter nooit als zodanig uitgevoerd. De reden daarvoor was dat veldwerkers van de GGD het vertrouwen van hun doelgroep (daklozen, verslaafden) dreigden te verliezen als zij samen met 'uniformen' op straat werden gezien.

Een ander voorbeeld is dat Vliegende Brigades zich in de Transvaalbuurt, naast drugs- en jongerenoverlast, ook op alcoholoverlast in het Oosterpark zijn gaan richten. Dit park ligt officieel niet binnen de Transvaalbuurt. De belangrijkste oorzaak voor het verschuiven van de doelen en werkprocessen lijkt te liggen in een combinatie van twee factoren. Dat zijn ten eerste de afname van overlast die de brigades aanvankelijk bestreden en ten tweede de voorkeuren van de operationeel sturende politie. Hierdoor worden brigades ingezet op vormen van criminaliteit en overlast die acuut aandacht vergen, maar dat wijkt af van de oorspronkelijke plannen.

Begin diensten

Respondenten is gevraagd naar de dagelijkse praktijk van de Vliegende Brigades. Hieruit blijkt een aantal verschillen tussen de teams. Zo starten de drie Brigades op verschillende manieren hun diensten. De Wallenbrigade komt op bij politiebureau Nieuwmarkt waar een ruimte voor hen is gereserveerd. Zij kleden zich daar om en vertrekken vervolgens naar politiebureau Beursstraat. De brigade Transvaal start de dienst direct op politiebureau Linnaeusstraat. En de brigade Geuzenveld komt op bij een kantoor van DST en gaat van daaruit naar het politiebureau op de Lodewijk van Deysselstraat.

Voor de drie geldt dat zij idealiter aan het begin van hun dienst opdrachten, belangrijke informatie en informatieverzoeken ontvangen van de chef van dienst of een buurtregisseur van de politie. Het is dan ook de bedoeling dat de brigadisten zich aan het begin van hun dienst aanmelden bij de betrokken politiefunctionaris en aan het eind van de dienst zich weer bij hem (of haar) afmelden. Dit gebeurt echter niet altijd. Vooral het afmelden is een punt dat vooral respondenten op de Wallen als een verbetermogelijkheid zien.

In alle drie de gebieden wonen leden van de Vliegende Brigades een briefing van de politie bij. De brigades op de Wallen en in Geuzenveld sluiten zich aan bij de reguliere, dagelijkse politiebrieffings aan het begin van elke dienst. In de Transvaalbuurt organiseren de betrokken buurtregisseurs van de politie een speciale wekelijkse briefing voor de

¹⁰ Het lijkt hier vooral om beeldvorming van respondenten op de werkvloer te gaan. Volgens betrokken beleidsmakers is er in de oorspronkelijke plannen nergens terug te vinden dat brigadisten en veldwerkers koppels zouden moeten gaan vormen. Tegelijk is er al in een eerdere voortgangsrapportage van de Wallenbrigade geadviseerd om als brigadisten en veldwerkers gelijktijdig in het gebied aanwezig te zijn, maar niet als gemengd duo rond te lopen.

brigade. Naast de politie zijn dienstdoende brigadisten, de veldwerker en particuliere beveiligers van het bedrijf ISA op de speciale briefings aanwezig. Deze beveiligers zijn ingehuurd door het stadsdeel voor een aanvullende toezichthoudende taak op straat.

De briefings worden door alle betrokken partijen als cruciaal ervaren voor het uitvoeren van de taken van de brigades. Zoals hierboven al aangestipt worden de teams tijdens de briefings voorzien van de nodige informatie en krijgen zij werkopdrachten alsmede informatieverzoeken van de politie. Aan de hand daarvan lopen de brigades hun diensten.. Hierbij wordt volgens de respondenten rekening gehouden met hun meer brede taak: het voorkomen en tegengaan van diverse vormen van overlast in het publieke domein. Naast de beschreven dagelijkse politiebriefings krijgen de brigadisten algemenere werkopdrachten vanuit OOV. Daartoe zijn binnen de gemeente overleggen tussen DST en OOV afgesproken.

Uitvoering taken

Vanuit een gemeenschappelijk groter doel – het tegengaan van overlast op straat – hebben de drie brigades verschillende taken en werkzaamheden. Bij de precieze invulling van deze dagelijkse werkzaamheden speelt de operationele aansturing door de politie een duidelijke rol. De respondenten op de Wallen vertellen dat de brigade aldaar deels wordt ingezet ter preventie van overlast veroorzaakt door alcoholisten. De brigadisten zijn rond sluitingstijd aanwezig bij de Albert Heijn op de Nieuwmarkt, zodat overlast van alcoholverslaafden wordt voorkomen. De politie ziet dit als belangrijke taak, maar de brigadisten zelf betwijfelen of het nog nodig is om bij de supermarkt te posten. Ze vertellen daar al lange tijd geen ongeregelheden meer te hebben meegemaakt.

Verder handhaaft de brigade het alcoholverbod op de Wallen. De brigadisten vertellen dat zij toeristen altijd waarschuwen dat er een verbod in het gebied van kracht is. Daarentegen krijgen Amsterdammers, met name 'bekenden' (oftewel 'de doelgroep'), direct een boete. Tevens worden de brigadisten op de Wallen ingezet voor geldende aandachtspunten van de politie. Zo zijn zij actief om overlast van dealers van 'nepdope' te voorkomen. Voorts krijgen de respondenten via de politiebriefing informatieverzoeken mee en wordt ze geleerd om verdachte situaties te herkennen en deze aan de politie te rapporteren. Tot slot wordt de Wallenbrigade ingezet als extra mankracht voor de politie bij evenementen.

Ook in de Transvaalbuurt worden de brigades ingezet voor politietaken. Naast hun taak in het tegengaan van overlast van alcoholverslaafden in en rond het Oosterpark worden zij met informatieverzoeken van de politie op pad gestuurd. Zij verzamelen bijvoorbeeld informatie over de in de wijk bekende drugspanden; panden waar gebruikers en dealers samenkomen. Daarnaast worden ze ingezet om signalen van ophanden

zijnde overvallen te herkennen en deze aan de politie te rapporteren. De respondenten geven een voorbeeld van een overval die door informatie van brigadisten is verijdeld.

Voor de brigade in Geuzenveld geldt grotendeels hetzelfde. Wel is volgens respondenten de drugs- en jongerenoverlast in 'buurt 1 en 2' aldaar sterk afgenomen. Brigadisten nemen de beruchte overlastlocaties nog altijd mee in hun rondes, maar vertellen zelden nog drugsgebruikers of jongeren aan te treffen. Zij worden derhalve door de politie ook op andere taken ingezet. Een voorbeeld dat respondenten geven, is dat de politie brigadisten vraagt preventief en zichtbaar aanwezig te zijn bij mogelijke overvallocaties, met name rond sluitingstijden in winkelgebieden. Dan is namelijk het risico op overvallen het grootst. Daarnaast moeten ze contact maken met burgers om informatie in te winnen over allerlei problemen en klachten.

Samenwerking en contact professionals

Naast de doelen en dagelijkse werkprocessen verschillen de brigades in de vorm en frequentie van onderling contact tussen betrokken partijen. De medewerkers van de Wallenbrigade hebben hoofdzakelijk contact met de politie van bureau Beursstraat. Zoals gezegd melden zij zich daar bij de chef van dienst en wonen zij de middagbriefing bij. Verder heeft het team op de Wallen geen structurele contacten met andere professionals. Volgens respondenten van politie en stadsdeel is het wenselijk dat zij bij het 'klein handaversoverleg' van het Buurt Informatiecentrum aanwezig zijn, maar is dat niet altijd het geval.

In de Transvaalbuurt hebben de partijen die betrokken zijn bij de brigade veelvuldig contact. Deze partijen bestaan uit de politie (bureaus Linnaeusstraat en 's Gravesandeplein waar het Oosterpark onder valt), ISA en een veldwerker van de GGD. Zoals beschreven wonen zij een gezamenlijke wekelijkse briefing bij, die door alle partijen als een zeer nuttig overleg wordt ervaren. Zowel de brigadisten als de veldwerker noemen het contact met de politie als meest belangrijke opbrengst van deze briefings. De brigadisten hebben informatie van de politie nodig om te weten waar ze op moeten letten en krijgen via de briefing werkopdrachten en informatieverzoeken van de politie.

Voor de veldwerker is het contact met de politie belangrijk, omdat hij van hen hoort welke personen uit zijn doelgroep mogelijk problematisch gedrag vertonen. Bovendien kan de politie aan de veldwerker documentatie verstrekken die hij nodig heeft om mensen te helpen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een proces-verbaal van vermissing van een paspoort of een proces-verbaal van aanhouding. Dit laatste verbaal is nodig om de regiobinding aan te tonen die in Amsterdam nodig is voordat mensen in aanmerking kunnen komen voor huisvesting en andere zorg.

In Geuzenveld is de samenwerking vergelijkbaar met de wijze waarop de Wallenbrigade opereert. Brigadisten melden zich bij de chef van dienst. In tegenstelling tot de Wallen lijkt dit structureel goed te gaan. Ook wonen zij iedere ochtend de politiebrieffing bij. Opvallend is dat de brigadisten in Geuzenveld zelf contact leggen met een aantal instanties. In de andere twee gebieden verloopt dat contact grotendeels via de politie. Brigadisten in Geuzenveld spreken, naast de politie, geregeld met de buurtconciërge, waar klachten van bewoners binnen komen, met de bewonerscommissie, met schoolveiligheidsteams en met jeugdcentra.

Samenwerking met specifiek veldwerk

Omdat de samenwerking met Veldwerk (zorg- en hulpverlening) in de oorspronkelijke opzet van de Vliegende Brigades een grote rol speelt op de Wallen en in de Transvaalbuurt, besteden we hier in deze paragraaf specifiek aandacht aan. Veldwerk Amsterdam heeft vier medewerkers die de binnenstad als zorggebied hebben. Zij zijn dan ook degenen die op de Wallen rondlopen. In de Transvaalbuurt is één veldwerker actief. Zowel de respondenten van DST als de teamleider van het veldwerk vertellen dat er bij de start van het brigadeproject op de Wallen veelvuldig contact bestond tussen brigadisten en veldwerkers. Hun onderlinge contact is inmiddels wat verwaterd. Beide partijen beschrijven dit als een ontwikkeling die 'gewoon zo gelopen is'. In de loop der jaren blijken ze minder aan elkaar te hebben. Respondenten wijten dit aan een afname van overlast die door daklozen en verslaafden op de Wallen wordt veroorzaakt. Gemeentelijke toezichthouders treffen minder 'doelgroepers' aan waarover ze contact met veldwerk moeten hebben. Veldwerk is op zijn beurt door die afname minder vaak op de Wallen aanwezig en dus komen zij de toezichthouders minder frequent tegen.

Daarnaast hebben veldwerkers op de Wallen, maar ook in de Transvaalbuurt, een eigen werkrooster dat kan afwijken van het rooster dat de toezichthouders hebben. Indien nodig weten beide partijen elkaar volgens de respondenten te vinden, in ieder geval via de teamleiders van beide partijen. Op de Wallen is contact echter al een paar maanden niet meer nodig geweest. In de Transvaalbuurt bestaat wel frequent contact tussen brigadisten en veldwerkers. Zij spreken elkaar wekelijks tijdens de politiebrieffing. Daarnaast komt het voor dat de brigadisten een persoon treffen van wie zij vermoeden dat hij (of zij) zorg nodig heeft, maar deze nog niet (voldoende) krijgt. Brigadisten geven de betreffende persoon dan de contactgegevens van de veldwerker of stellen de veldwerker zelf op de hoogte. Beide partijen vertellen dat de laatstgenoemde vorm van contact steeds minder vaak nodig is. Net zoals op de Wallen benadrukt de veldwerker dat hij zich op straat liever niet laat zien met politieagenten en brigadisten. Hij licht toe veel te hebben geïnvesteerd in een vertrouwensband met zijn doelgroep. Openlijk contact met politie en brigadisten ondermijnt deze band. De brigadisten vertellen

hiervan op de hoogte te zijn en de opstelling van de veldwerker te begrijpen.

Contact met burgers

In alle drie de gebieden hebben de brigadisten contact met burgers. In het ene gebied gebeurt dat echter frequenter dan in het andere. Op de Wallen stellen de respondenten dat het contact met burgers vooral bestaat uit informatievragen van toeristen en het aanspreken van mensen op hun gedrag. Dan gaat het bijvoorbeeld om fietsen op het trottoir of om het meebrengen van een open bierflesje in een gebied waar een alcoholverbod geldt. Naast de doelgroepen jongeren en verslaafden hebben brigadisten in de Transvaalbuurt contact met bewoners en ondernemers. Zij worden enkele keren per dienst aangesproken met vragen, opmerkingen of klachten. Dit bleek ook tijdens de meeloopdienst. De respondenten vertelden toen dat zij vroeger in het bezit waren van kaartjes met contactgegevens van diverse instanties waar burgers overlast konden melden. Zij gaven aan die kaartjes graag weer terug zien. In Geuzenveld vertellen de respondenten dat brigadisten veelvuldig contact hebben met bewoners en ondernemers. Dit is zelfs een expliciete taak van de brigade in dit gebied. Tijdens de meeloopdienst viel het dan ook op dat de brigadisten meerdere bewoners tegenkwamen die zij duidelijk regelmatig spreken. Ook met de ondernemers bleek tijdens deze dienst een goede verstandhouding te bestaan. De Vliegende Brigades werden tijdens de dag regelmatig gegroet en aangesproken door met name winkelpersoneel.

Einde diensten en informatie-uitwisseling

De Vliegende Brigades maken dagrapportages aan het eind van iedere dienst. In deze rapporten beschrijven de brigadisten operationele zaken. Het kan dan gaan om het kenteken van een auto die opviel of een bekende dealer die rondliep in een gebied waar hij normaal gesproken niet komt. Tevens beschrijven ze het aantal waarschuwingen en verbalen dat ze gegeven of geschreven hebben, en waar het toen om ging. Op de Wallen maken brigadisten eveneens gebruik van Centip, een computersysteem op het politie-intranet. Zij kunnen zelf inloggen en belangrijke informatie, zoals kentekens die aansluiten bij een bepaald informatieverzoek, voor de politie muteren. Het muteren behoeft volgens de politierespondenten nog wel wat verbetering in zowel kwaliteit als frequentie. Ook melden brigadisten zich niet consequent af na het einde van hun dienst.

De door de brigadisten ingevulde dagrapporten gaan naar de teamleiders van DST. Vervolgens moeten deze teamleiders OOV informeren over de inhoud hiervan. Naast de opgemaakte dagrapporten worden er door DST ook maandrapportages voor OOV gemaakt. De maandrapportages geven informatie over de voortgang en resultaten die brigadisten boeken afgezet tegen de contractuele verplichtingen (werkopdrachten) die DST met OOV heeft. Uit gesprekken met respondenten ontstaat de

indruk dat de informatieoverdracht tussen partijen soepeler zou kunnen verlopen dan nu het geval is. In de praktijk gaan bijvoorbeeld alleen de dagrapportages van de Transvaalbuurt richting OOV. Bovenstaande constatering is van groot belang, omdat uitwisseling en overdracht van informatie de grondstof voor 'integraal' lokaal veiligheidsbeleid is.

Opbrengsten

Allereerst valt op dat de gesproken functionarissen grotendeels positief zijn over het functioneren van de brigades. Na enige opstartproblemen dragen ze volgens het merendeel van de respondenten inmiddels bij aan de objectieve en subjectieve veiligheid op de Wallen, in de Transvaalbuurt en in Geuzenveld. In alle drie de buurten hebben de respondenten het idee dat de overlast de afgelopen jaren sterk is afgenomen. Dit blijkt volgens hen uit cijfers over daadwerkelijke veiligheid, maar ook uit cijfers over het veiligheidsgevoel van burgers. Het beeld dat de respondenten schetsen komt overeen met de Amsterdamse Veiligheidsmonitor. Daaruit blijkt dat op de Wallen de objectieve index is gedaald van 260 (2003) naar 107 (2010) en de subjectieve index van 168 (2003) naar 83 (2010). Voor de Transvaalbuurt is dit van 89 (2003) naar 75 (2010) in de objectieve en van 127 (2003) naar 99 (2010) in de subjectieve index. Tot slot laat Geuzenveld een daling zien van 94 (2003) naar 71 (2010) in de objectieve en van 114 (2003) naar 102 (2010) in de subjectieve index.¹¹ Het merendeel van de respondenten koppelt dit aan de inzet van de Vliegende Brigades. Een aantal benadrukt echter dat dit zeker niet alléén toe te schrijven is aan de brigades, maar aan een heel scala van maatregelen dat in de drie buurten is ingezet. Er kan dus moeilijk een causale relatie worden gelegd tussen de inzet van brigades enerzijds en de afname van overlast anderzijds.

Naast een ervaren vermindering van overlast in de onderzochte buurten zien respondenten een aantal positieve neveneffecten van de inzet van Vliegende Brigades. De politie verwelkomt de teams in alle drie de gebieden als een aanvulling op het eigen personeelsbestand. De politie op de Wallen benadrukt dat ze diverse activiteiten niet zouden kunnen doen zonder inzet van de brigade. Voorbeelden die politierespondenten geven zijn de aanwezigheid van brigadisten bij de supermarkt op de Nieuwmarkt rond sluitingstijd en hun voortdurende zichtbaarheid op straat. Daarnaast levert de brigade voor de politie op de Wallen een belangrijke aanvulling bij de beveiliging van evenementen.

¹¹ Zie de geregistreerde cijfers over veiligheid en leefbaar op: www.eenveiligamsterdam.nl. Overigens laten de objectieve en subjectieve indexen niet per se lineaire dalingen zien. Cijfers uit 2007 geven bijvoorbeeld aan dat er in de Transvaalbuurt en Geuzenveld eerst een stijgende en daarna een dalende lijn wordt ingezet. Over de gehele periode 2003 tot 2010 is er echter sprake van een dalende trend.

Voor de politie in de Transvaalbuurt heeft de brigade een belangrijke functie als 'ogen en oren'. De politierespondenten noemen in dit verband een versterkte informatiepositie ten aanzien van drugspannen en het signaleren van dealers en mogelijke overvallers in de buurt. Een ander positief neveneffect dat door de respondenten in de Transvaalbuurt wordt gesignaleerd, is een verbeterde samenwerking tussen de betrokken partijen. Zij noemen daarbij vooral de verhouding tussen zorg en handhaving. Deze samenwerking is volgens de respondenten door het bestaan van de brigade vanzelfsprekender geworden.

Tot slot wordt in Geuzenveld een aantal positieve neveneffecten genoemd. Daar ziet niet alleen de politie maar ook het stadsdeel de brigade als een manier om zichtbaar aanwezig te zijn in de buurt. De politie heeft niet de capaciteit om zoveel op straat rond te lopen. Voorts signaleren respondenten, behalve een verbeterde samenwerking tussen organisaties, een verbeterd contact met bewoners. Niet alleen de politie maar ook het stadsdeel ontvangt via de brigadisten de nodige informatie over wat er leeft onder burgers.

Tot besluit: voorwaarden voor verder wel-slagen

Hierboven zijn de doelen, werkprocessen en opbrengsten van de Vliegende Brigades in Amsterdam besproken. We hebben daarbij verschillende positieve geluiden gesignaleerd. Tegelijk zijn er tijdens het onderzoek diverse knelpunten boven komen drijven. Sommige punten hebben we, impliciet of expliciet, al in ons lopende verhaal naar voren gebracht. Andere punten zijn door respondenten zijdelings aangedragen. We bespreken al deze punten kort door te wijzen op een viertal voorwaarden voor Vliegende Brigades om succesvol te kunnen zijn. Deze voorwaarden zijn respectievelijk de verbinding met de politie en geconstateerde praktische problemen in dezen, de verbinding tussen brigadisten enerzijds en zorg- en hulpverleners anderzijds, verdere professionalisering van DST en de vraag naar hoe 'vliegend' Vliegende Brigades eigenlijk (moeten) zijn. Onderstaande moet niet als eenduidige aanbevelingen voor beleid worden gelezen. Het gaat eerder om aandachtspunten die handvatten kunnen bieden voor het doorvoeren van toekomstige veranderingen en verbeteringen aan de brigades.

Verbinding met politieagenten en oplossen praktische problemen

Respondenten in de drie onderzochte gebieden zien redelijk overeenkomstige voorwaarden waaraan de inzet van een Vliegende Brigade moet voldoen om succesvol te kunnen zijn. Allereerst is er volgens hen de noodzaak van een betere operationele aansturing van brigadisten om te voorkomen dat ze doelloos in een buurt rondlopen. Zoals nu het geval is moet deze aansturing bij de politie liggen door het meegeven van dag- of weekopdrachten, bij voorkeur in de vorm van een briefing waar alle benodigde informatie met betrokkenen wordt gedeeld. Het punt van aansturing wordt door respondenten eveneens naar voren gebracht,

omdat brigadisten te maken hebben met vooroordelen. Veel burgers, maar ook politieagenten, hebben nog altijd het beeld van de 'de stads-wacht' in hun hoofd die wat rondwandelt maar niets mag. Behalve in de Transvaalbuurt uitgenomene geïnterviewde brigadisten allemaal de behoefte dat de politie hen meer serieus neemt. Zij voelen zich geaccepteerd en gewaardeerd door de agenten die ze kennen en met wie ze direct samenwerken, maar merken bij anderen nog de invloed van denken in oude stereotypen. Dit hangt deels ook samen met de onbekendheid van politieagenten met nieuwe ontwikkelingen die momenteel bij DST gaande zijn. Tijdens ons onderzoek werd daarom door verschillende respondenten aangevoerd dat gemeentelijke handhavers en politieagenten beter op elkaar betrokken moeten raken. Ter illustratie: tijdens een lunchpauze in de kantine van een politiebureau was er opvallend genoeg sprake van twee strikt gescheiden groepen; politiemensen en gemeentelijke handhavers aten apart hun broodjes op.

Daarnaast loopt de politie tegen praktische problemen aan. En eerste constatering is dat voormalige DST-teamleiders slecht bereikbaar waren. Dit wordt door de politie als storend ervaren, omdat teamleiders een spilfunctie bezitten; zij vormen de schakel tussen OOV en de politie enerzijds en de brigadisten anderzijds. Een volgend issue dat door de politie wordt genoemd, draait om de kwaliteit en frequentie van rapportages die brigadisten leveren. Respondenten bij OOV en politie vertellen niet met regelmaat informatie te ontvangen en de inhoud daarvan te summier (essentiële zaken ontbreken) of juist te gedetailleerd (er worden zaken vermeld die er niet toe doen) te vinden. In samenhang met het vorige punt kan worden opgemerkt dat er voor sommige teamleiders nog een verbeterslag te maken valt. Ook lijken zij op operationeel niveau niet altijd even zichtbaar voor brigadisten. Tevens is het in de ogen van politierespondenten cruciaal om een vast team van brigadisten in een gebied te hebben, dat de bijbehorende doelgroep kent. Brigadisten op hun beurt wisselen liever regelmatig van gebied om hun werk zo veelzijdig mogelijk te houden. Het opzetten van brigades die om de paar maanden, eventueel gedeeltelijk, van bezetting wisselt lijkt daarmee een gulden middenweg. Ten slotte kan de afmelding van hun dienst door brigadisten worden verbeterd (Wallengebied).

Verbinding met zorg- en hulpverleners

Behalve normstelling en normhandhaving op straat hebben Vliegende Brigades zich ook ten doel gesteld om achterliggende problemen in kaart te brengen en verbindingen te leggen met professionals in het veld van zorg- en hulpverlening. In de Transvaalbuurt lijken deze laatste doelen het beste te worden gerealiseerd. Contact tussen brigadisten en veldwerkers van de GGD dreigt op de Wallen te verwateren. In Geuzenveld hebben de brigades contact met een breder veld bestaand uit een buurtconciërge, een bewonerscommissie en een schoolveiligheidsteam. Door respondenten in de Transvaalbuurt wordt de noodzaak van dit contact met een breed veld nog eens extra benadrukt. Zij zien een

heleboel jongeren in de buurt die de basisschool niet afmaken, vanuit huis geen sturing krijgen en de weg naar begeleiding en zorg niet zelf kunnen of willen vinden. Deze jongeren komen al vroeg in aanraking met criminaliteit, omdat veel vrienden om hen heen criminele activiteiten ontplooiën. De veldwerker en brigadisten vrezen bij veel van deze jongeren dezelfde toekomst als de alcoholisten die zij in het Oosterpark treffen. Ambulant jongerenwerk zou een oplossing moeten bieden. Respondenten van stadsdeel Oost geven aan dat de samenwerking met jongerenwerk in de toekomst beter vorm moet krijgen. In ieder geval laat de casus duidelijk zien dat Vliegende Brigades niet alleen in handhaving moeten investeren, maar dat een constructieve samenwerking met de 'sociale sector' minstens zo fundamenteel blijft.

Verdere professionalisering DST

Een volgend omvangrijk punt is dat het voor de politieorganisatie een aanzienlijke investering vergt om, in overleg met hun DST-teamleiders, brigadisten (zowel bevoegd als onbevoegd) op straat te begeleiden en coachen. Politierespondenten onderstrepen dat het tijd kost om wederzijds vertrouwen te ontwikkelen, onderling afspraken te maken en goed op elkaar ingespeeld te raken. Deze symbiose kan verder worden verbeterd. Hoewel er met de oprichting van de Handhavingsacademie inmiddels belangrijke stappen zijn gezet, komt toch naar voren dat politierespondenten verbetermogelijkheden zien op het punt van een verdere professionalisering van brigadisten. Zij wijzen op het schrijven van processen-verbaal, het communiceren met lastige doelgroepen, alsook het signaleren en herkennen van overvallen, drugsdeals, illegale prostitutie en andere misdrijven. Tevens worden het beschikken van gedegen kennis over het strafrecht en de algemene plaatselijke verordening (apv), en het maken van goede informatierapportages genoemd. Wat de politie betreft moeten de kennis en vaardigheden die hiermee samenhangen (nog) beter in de opleiding van brigadisten worden openomen. Daar voegen politierespondenten van specifiek de Wallen en Geuzenveld aan toe dat er meer aandacht besteed zou moeten worden aan de-escalatie en aanhoudingstechnieken. Brigadisten kunnen weerbaarder worden gemaakt.

Over het algemeen zijn de respondenten het er over eens dat Vliegende Brigades alleen uit bevoegde toezichthouders zouden moeten bestaan – dat wil zeggen: toezichthouders die zijn opgeleid tot bijzondere opsporingsambtenaar (boa) en daarom mogen verbaliseren. Enerzijds maakt de boa-status dat brigadisten serieuzer worden genomen door hun doelgroep van daklozen en verslaafden, anderzijds vergroot deze status hun zelfredzaamheid. Daardoor hoeven brigadisten minder snel een beroep te doen op politiecapaciteit. Niettemin moet de politie altijd 'backup' beschikbaar hebben, omdat brigadisten ofwel in een gevaarlijke situatie terecht kunnen komen ofwel iemand tegenkomen waar direct politie bij moet optreden. Denk bijvoorbeeld aan een persoon die gesigna-

leerd staat en aangehouden moet worden. Een laatste behoefte van een heel andere orde die door politie en brigadisten wordt genoemd is dat zij in de Transvaalbuurt en Geuzenveld graag de beschikking zouden hebben over eigen fietsen. Daarmee kunnen brigadisten vaker op bepaalde 'hotspots' aanwezig zijn of kunnen zij sneller een wildplasser aan de andere kant van de straat verbaliseren. Ook de teamleiders van DST zouden graag fietsen zien, zodat brigadisten niet altijd hoeven lopen.

Vliegen Vliegende Brigades?

Meerdere respondenten hebben opgemerkt dat er van het 'vliegen' van de brigades weinig terecht komt. Vooral OOV en de stadsdelen zouden graag zien dat de brigades op een gegeven moment weer verder zouden trekken als de nood in een bepaald gebied gelenigd is. Een respondent vindt dat de tijdelijke aanwezigheid van de teams noodzakelijk is om een structurele oplossing voor de gesignaleerde problemen te bedenken, maar dat hier tevens een uiterlijke termijn van bijvoorbeeld twee jaar voor wordt gesteld. Daarentegen wil de politie de brigades het liefst behouden. Politierespondenten vrezen dat de overlast weer terugkeert als de Vliegende Brigades zijn vertrokken. Behalve dat dit voor henzelf problemen oplevert, kan een opleving van overlast eveneens negatieve gevolgen hebben voor het vertrouwen dat burgers in de overheid stellen.

Nochtans blijft het een lastige vraag 'hoe lang' het 'hoe goed' moet gaan met een buurt, willen de brigadisten zich kunnen terugtrekken (en 'hoe slecht' het moet gaan voordat ze weer terugkomen). Uiteindelijk is de beantwoording van deze vraag aan beleidsmakers. Deels kunnen zij zich baseren op statistische informatie uit de veiligheidsindexen, deels gaat het om eigen ervaring, intuïtie en politieke besluitvorming. Cruciaal is dat alle partijen in een lokaal veiligheidsnetwerk hun rol goed vervullen en tot een productief samenspel komen. Het is bijvoorbeeld denkbaar om een afschalingsprotocol te ontwikkelen. Dit protocol kan dienen ter bevordering van een meer afgewogen, rationeel onderbouwde beslissing over aantallen in te zetten brigadisten en het vervangen van bevoegde door onbevoegde toezichthouders. In het verlengde hiervan kunnen ook andere maatregelen worden genomen, zoals het ophangen van camera's, het aanstellen van buurtconciërges en het eventueel langdurig inzetten van hulpverlening en (na)zorg.

3 Percepties van bewoners en ondernemers

In het vorige hoofdstuk zijn de professionals van de Vliegende Brigades aan het woord geweest. Vervolgens staan in dit hoofdstuk de percepties van bewoners en ondernemers centraal. Hiertoe hebben we enquêtes afgenomen op de Wallen, in de Transvaalbuurt en in Geuzenveld, de drie gebieden waar de Brigades hun rondes lopen. Geënquêteerde respondenten zijn bewoners van de Wallen, de Transvaalbuurt en Geuzenveld en ondernemers/winkeliers op de Wallen. Voor de telefonische afname van de vragenlijsten is een steekproef getrokken, bestaande uit vaste en mobiele telefoonnummers. Omdat allochtone Amsterdammers telefonisch relatief lastig te bereiken zijn, hebben we in de Transvaalbuurt en Geuzenveld (waar relatief veel allochtonen wonen) ook op straat¹² vragenlijsten afgenomen. De ondernemers op de Wallen hebben een aankondigingsbrief van O+S ontvangen waarin zij op de hoogte zijn gesteld van het onderzoek en de komst van een enquêteur. In totaal hebben 498 respondenten de vragenlijst ingevuld.

Een complicerende factor is dat er begin 2009 stadsbreed een formeel kledingvoorschrift voor gemeentelijke handhavers is vastgesteld. Het gevolg is dat er uiterlijk geen onderscheid tussen toezichthouders en handhavers meer bestaat, ook niet tussen handhavers die bij een centrale dienst of een stadsdeel werken.¹³ Voor de enquête betekende dit dat we hebben gevraagd naar de bekendheid van respondenten met specifiek de Vliegende Brigades. Voor de rest gaan uitspraken over gemeentelijke handhavers in het algemeen. Om tot een generiek beeld van het instrument 'Vliegende Brigades' te komen, doen we verslag van gemiddelden op basis van de drie onderzochte buurten.

Bekendheid Vliegende Brigades en gemeentelijke handhavers

Ondanks dat handhavers van de Vliegende Brigades niet van hun andere collega's te onderscheiden zijn, zegt vijftien procent van alle ondervraagden bekend te zijn met de Vliegende Brigades, en weten ze een juiste omschrijving te geven. Daarnaast geeft vier procent van de respondenten aan dat ze de Vliegende Brigades kennen, maar kunnen ze

¹² In de Transvaalbuurt: Krugerplein en hoek Dani Theronstraat/Ben Viljoenstraat; in Geuzenveld: rond de Noordzijde en gebied rond de Henriette Roland Holststraat.

¹³ In de toekomst zullen fiscale parkeercontroleurs in dienst van Cition een ander uniform krijgen.

geen beschrijving geven. Bij deze groep is dus niet te achterhalen of ze werkelijk de juiste handhavers bedoelen. Ook geeft één procent een pertinent onjuist antwoord, zoals 'mensen in een helikopter'. Meer in het algemeen kent 54 procent van de respondenten de handhavers van de dienst Stadstoezicht: bovenop de genoemde vijftien procent die weet wie de Vliegende Brigades zijn, is dus 39 procent bekend met 'gewone' gemeentelijke handhavers.

Bekendheid met taken handhavers

Gevraagd naar welke taken gemeentelijke handhavers hebben, noemt iets minder dan de helft (44 procent) 'toezicht houden' als taak. Daarnaast wordt 'rondlopen' of 'overlastgevende personen aanspreken op ongewenst gedrag' vaak genoemd (respectievelijk 33 en 27 procent). Niet alle toezichthouders en handhavers mogen bonnen uitschrijven, alleen een functionaris met een aanstelling tot bijzondere opsporingambtenaar (boa) is hiertoe bevoegd. Iets meer dan de helft van de bewoners weet dat gemeentelijke handhavers een bonn mogen uitschrijven; 9 procent weet zelfs dat sommige handhavers dit wel mogen en anderen niet. Onder de ondervraagde ondernemers liggen deze percentages lager (respectievelijk 33 en 7 procent). Respondenten zijn dus behoorlijk goed op de hoogte van wat handhavers doen en wat hun juridische bevoegdheden zijn.

Oordeel over zichtbaarheid in en bijdragen aan de buurt

Respondenten is ook gevraagd om aan te geven welke handhavers ze in hun buurt hebben zien rondlopen. De politie wordt in alle buurten het meest opgemerkt (90 procent), gevolgd door de handhavers van de Dienst Stadstoezicht (64 procent). Verder worden straatcoaches en fiscale parkeercontroleurs van Cition vaak genoemd. De helft (52 procent) van de respondenten ziet gemeentelijke handhavers een paar keer per week of meer rondlopen in hun buurt, terwijl 39 procent hen een keer per week of minder ziet rondlopen. Handhavers lijken dus zichtbaar aanwezig te zijn voor het grote publiek.

Een meerderheid van de respondenten is van mening dat de gemeentelijke handhavers bijdragen aan hun gevoel van veiligheid in de buurt,¹⁴ dat ze ervoor zorgen dat overlast en criminaliteit minder vaak voorkomt en dat ze er zijn om je te helpen. Respondenten zijn verdeeld over de stelling of ze de handhavers zullen missen als zij vertrekken uit de buurt: 45 procent zal hen missen, 17 procent is neutraal en 2 procent zal ze niet missen. De enige negatief geformuleerde uitspraak in de vra-

¹⁴ Uit de enquêteresultaten komt overigens naar voren dat de frequentie van hoe vaak burgers gemeentelijke handhavers zien niet uitmaakt voor hun gevoel van veiligheid. Bewoners en ondernemers die handhavers vaak zien voelen zich niet significant veiliger dan zij die dat niet doen.

genlijst ('je ziet ze te weinig') wordt door een groot deel (43 procent) van de bewoners ontkracht. Veel bewoners weten niet of de handhavers en politieagenten goed samenwerken. Ook weet een kwart van de respondenten niet of de handhavers burgers serieus nemen en of ze reageren op problemen in de buurt.

Contact met handhavers en oordeel hierover

Een ruime meerderheid van de respondenten zou een gemeentelijke handhaver aanspreken als dat nodig mocht zijn. Tegelijkertijd heeft 80 procent nog nooit contact met hen gehad. Van de bewoners die wel contact hadden, had een groot deel (45 procent) dat eenmalig en 15 procent vier keer of meer. De redenen voor het contact zijn zeer divers. In de meeste gevallen heeft de respondent zelf contact gezocht met een handhaver voor hulp of om een melding te doen. Ze hadden bijvoorbeeld hulp nodig om een weggelopen kind terug te vinden of ze wilden melding doen van overlast door vuilnis. Verder melden veel bewoners dat ze contact hadden om een praatje te maken, zowel geïnitieerd vanuit de bewoner als de handhaver. In enkele gevallen werd de respondent door de handhaver aangesproken op ongewenst gedrag, zoals op de stoep fietsen of een verkeerde straat inrijden.

Ook bij de ondernemers op de Wallen heeft een meerderheid (76 procent) geen contact gehad met een gemeentelijk handhaver. Vijf van de 21 ondernemers (24 procent) heeft dat wel gehad. De frequentie van dit contact is zeer verschillend: twee ondernemers hebben één keer contact gehad, twee hadden dat vaker en één ondernemer weet niet meer hoe vaak er contact is geweest. Vier van de vijf ondernemers had contact met een handhaver vanwege overlast. De andere ondernemer benaderde de handhaver vanuit zijn functie als bestuurslid van de buurtvergadering.

Een kleine helft (47 procent) van de ondervraagde bewoners is positief over het contact met gemeentelijke handhavers. Laatstgenoemden toonden begrip of pakten het probleem direct aan. Als reden voor een negatief oordeel wordt zowel de houding van de handhaver genoemd als de behandeling van de klacht of de vraag. Soms is behalve het contact met gemeentelijke handhavers ook de politie ingeschakeld. In één geval betrof het een aangifte, in het andere geval werd bijvoorbeeld de politie op de hoogte gebracht van een wietplantage. Bewoners die contact hebben gehad met een handhaver is gevraagd een rapportcijfer te ge-

ven. Gemiddeld geven ze gemeentelijke handhavers een 6,6.¹⁵ Bij de ondernemers is het niet mogelijk een betrouwbaar gemiddelde te berekenen. Slechts vijf ondernemers hebben contact gehad met een gemeentelijke handhaver.

Samenvatting

Met een enquête onder bijna vijfhonderd respondenten hebben we gevraagd of bewoners en ondernemers bekend zijn met de Vliegende Brigades in hun buurt. Vijftien procent wist een goed antwoord te geven. Toezicht houden, rondlopen en het aanspreken van mensen op hun gedrag worden door de respondenten als belangrijke taken van gemeentelijke handhavers aangemerkt. Sommige mensen zijn op hoogte van hun bevoegdheid tot verbaliseren voor 'kleine' overtredingen en overlast. Gemeentelijke handhavers worden door de helft van de ondervraagden vaker dan eens per week gezien. Een meerderheid is positief over de bijdragen die handhavers leveren aan hun gevoel van veiligheid en het terugdringen van daadwerkelijke onveiligheid. Niettemin heeft het overgrote deel (rond de tachtig procent) van de bewoners en ondernemers nooit contact gehad met een handhaver. Bewoners die dit wel hadden, geven handhavers daarvoor gemiddeld het cijfer 6,6.

¹⁵ Het is lastig om dit cijfer in een context te plaatsen. Om de enquête niet te lang te maken hebben we geen vragen gesteld over rapportcijfers voor contacten met bijvoorbeeld politieagenten en particuliere beveiligers. Een conclusie uit ander onderzoek naar burgerpercepties over gemeentelijke handhavers en particuliere beveiligers luidt dat, ofschoon burgers geen uitgesproken mening hebben, zij positiever over beide groepen denken dan doorgaans wordt aangenomen. Toch springen gemeentelijke handhavers er op onderdelen net iets beter uit dan hun private collega's. Het imago van particuliere beveiligers lijkt verhoudingsgewijs wat stoerder, maar is soms ook negatiever. Een mogelijke interpretatie hiervan is dat burgers op het terrein van veiligheid meer vertrouwen hebben in de overheid dan in het bedrijfsleven (zie: Steden, R. van, Roelofs, M. & Heijnen, M. (2009). *Pluriforme politiefunctie: inventarisatie van burgerpercepties over beveiligers, toezichthouders en handhavers*. Amsterdam: Vrije Universiteit/dienst O+S).

4 Innovatief beleid elders

Voor dit slothoofdstuk hebben we een quickscan uitgevoerd naar lokaal veiligheidsbeleid elders, waarbij gemeentelijke toezichthouders en handhavers (of varianten hierop) zijn betrokken. Daaruit blijkt dat Stadstoezicht een redelijk uniek verschijnsel is. Er is een aantal projecten bekend in Belgische steden zoals Brussel en Antwerpen, maar informatie daarover is schaars. Ook bij onze oosterburen bestaan er enkele initiatieven zoals de Kommunalen Ordnungsdiensten in Nordrhein-Westfalen, maar gemeentelijke toezichthouders en handhavers komen in Duitsland niet op grote schaal voor en er is wederom weinig over hen bekend. In andere Europese landen lijkt er helemaal geen sprake van gemeentelijke diensten in de sfeer van Stadstoezicht. Voor zover we kunnen overzien is de beste informatie afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk. Naast de interventieteams in Rotterdam, bespreken we daarom respectievelijk community wardens in Schotland en police community support officers (pcso's) in Engeland en Wales. Tevens staan we stil bij de functie van ambassadeurschap (of gastheerschap) in de Verenigde Staten en Canada.

Dit wil niet zeggen dat er helemaal geen andere voorbeelden voorhanden zijn; de cases zijn pragmatisch gekozen, omdat er in wetenschappelijke tijdschriften over is gepubliceerd. De beschrijvingen zijn uitdrukkelijk bedoeld als aanzet tot discussie. Voor het geven van adviezen zijn de cases te verschillend en wijken ze te veel af van wat de Vliegende Brigades in Amsterdam doen. Toch kunnen voorbeelden, juist omdat ze zo verschillend zijn, bijdragen aan nadere overdenking en debat. Niet om een organisatorische aanpak één op één over te nemen, maar om de mogelijkheid te verkennen interessante elementen uit de cases te gebruiken in onze eigen context. Derhalve eindigen we met een korte reflectie op wat de bevindingen voor de Vliegende Brigades zouden kunnen betekenen.

Interventieteams in Rotterdam

Binnen Nederland bestaat er de nodige variatie in de aard en omvang van gemeentelijke diensten Stadstoezicht. Soms gaat het daarbij nog over de klassieke stadswachten, steeds vaker worden werknemers tot boa's of apv-controleurs opgeleid. Er vindt momenteel een professionaliseringsslag plaats. In de afgelopen tien jaar zijn echter al verschillende experimenten uitgevoerd. Een controversiële casus waarin de Rotterdamse dienst Stadstoezicht een hoofdrol speelt is die van de stedelijke

interventieteams.¹⁶ Deze zijn in 2001 opgericht door het Programmabureau Veilig om letterlijk 'achter de voordeur' van mensen te kunnen kijken. De bezoeken dienen onder andere ter controle van de in- of uitschrijving van personen in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) of de aanvraag van een huisvestingsvergunning. Zo moeten bijvoorbeeld illegale logementen worden tegengegaan. De aanpak is controversieel, omdat medewerkers van Stadstoezicht samen met andere partijen, zoals de Belastingdienst of Sociale Dienst, bij burgers over de vloer komen, zonder dat hun duidelijk wordt verteld waarom ze zijn geselecteerd. Hierdoor groeide de kritiek dat de privacy van mensen wordt geschonden. Bovendien beperken de bezoeken zich meestal niet tot een enkele verdenking, maar fungeren ze als 'sleepnet' voor allerlei zaken. Ook krijgen burgers niet altijd adequate rapportages over wat er zich in hun huis heeft afgespeeld. De Ombudsman heeft interventieteams daarom diverse malen op de vingers getikt.

Alle kritiek ten spijt heeft Rotterdam de aanpak doorgezet. Breed geformuleerd is het doel van de interventieteams 'het versterken van de veiligheid en het versterken van de sociale verbondenheid'. Uitgangspunt is een offensief beleid waarin naar een samenhangende aanpak van uiteenlopende gemeentelijke diensten wordt gestreefd. Het werkproces is erop gericht diensten – van de genoemde Belastingdienst en Sociale Dienst tot de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving – integraal controles uit te laten voeren; zij kijken 'meervoudig' naar aangetroffen problemen rondom panden en personen. Een team van Stadstoezicht bereidt de huisbezoeken voor. Daarnaast verwerken zij de meldingen, verzorgen zij de administratie, registratie en archivering, en zien zij toe op de resultaten van en dossiervorming rond huisbezoeken. De opbrengsten van de interventieteams zijn ambivalent. Er bestaat weinig zicht op de effectiviteit van de teams in termen van objectieve en subjectieve veiligheid. Er kan derhalve moeilijk een goede balans worden gevonden tussen veiligheid en privacybescherming. Tevens bestaat er een gebrekkige afstemming tussen de gemeente en de deelgemeenten bij de inzet van interventieteams. Beide niveaus sturen teams aan, die elkaar daardoor in de weg kunnen zitten. Ook gebruiken de teams verschillende checklists, protocollen en werkwijzen die soms juridisch niet houdbaar zijn (privacybescherming). Tot slot kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij de democratische verantwoording over de interventieteams. Omdat resultaten lastig te meten zijn, blijft het evalueren van hun opbrengsten een precaire opgave.

Community wardens in Schotland

Het Nederlandse fenomeen 'stadswachten' heeft Brits veiligheidsbeleid over de jaren heen beïnvloed. Vooral het idee van een gemeentelijke

¹⁶ Sluis, A. van & Marks, P. (2010). *Rotterdamse interventieteams: van dringen bij de voordeur tot een gedragen en gelegitimeerde aanpak*. Paper voor NIG-congres.

dienst die personeel zonder bevoegdheden levert om op straat te patrouilleren, is door verschillende steden aan de andere kant van de Noordzee overgenomen. Stadswachten zijn daar vertaald als *community wardens*, die kunnen worden gekarakteriseerd als geüniformeerd personeel dat het welzijn van een buurt moet bevorderen, maar doorgaans niet onder directe aansturing van de politie staat. Meestal zijn *community wardens* in dienst van lokale overheden. Door de grote verscheidenheid van organisatie- en samenwerkingsmodellen waarbinnen deze wardens opereren, is het ondoenlijk om een volledig overzicht van Groot-Brittannië te geven. We beperken ons daarom tot een studie in Schotland.¹⁷ De aandacht gaat daarbij uit naar wat professionals over hun eigen werk vertellen.

Het doel van de *community wardens* wordt omschreven als zichtbaar voor burgers aanwezig zijn en effectief op hun behoeften, zorgen en klachten reageren. In dezen draait het voornamelijk om het oplossen (of doen verminderen) van veiligheidsgerelateerde problemen zoals kleine criminaliteit en overlastgevend – asociaal – gedrag. Het is dus niet verwonderlijk dat een overgrote meerderheid van de *community wardens* geregeld met politieagenten samenwerkt. In breder verband hebben ze contact met andere partners, zoals ondernemers, hulpverleners, opvangthuizen, buurthuizen, allerlei faciliteiten in een buurt (denk bijvoorbeeld aan een zwembad) en uiteenlopende bewoners. Hun werkprocessen kunnen worden samengevat tot rondwandelen, mensen aanspreken, aangesproken worden, informatie met partners delen en oplossingen voor problemen zoeken. Veel wardens geven aan dat hun aanwezigheid een positief effect heeft op het doen verminderen van hondenpoep, zwerfvuil, graffiti, hangjongeren en dergelijke. Naar eigen zeggen dragen zij bij aan het welzijn van buurten en wijken. Hiermee is meteen iets over gepercipieerde opbrengsten gezegd. Een opvallend punt is dat *community wardens* zichzelf in de studie aanmerken als verbindende schakels in een gemeenschap (buurt, wijk). Zij moeten jongeren, etnische groepen en andere minderheden in lokale besluitvorming betrekken; mensen stimuleren en enthousiasmeren. Tevens hebben wardens de taak om professionals op elkaar te betrekken.

Pcso's in Engeland en Wales

Een andere benadering is die van *police community support officers* (*pcso's*) in Engeland en Wales. In tegenstelling tot de *community wardens* gaat het bij *pcso's* wel om politieagenten. In 2002 is deze laagste rang binnen de Britse politie ingevoerd, welke kan worden vergeleken met de rang van politieursurveillant in ons land. De achtergrond van dit initiatief is dat lokale politiediensten niet overal zichtbaar aanwezig kunnen zijn voor burgers. Vanwege een toegenomen werkdruk en admi-

¹⁷ Donnelly, D. (2008). 'Community wardens in Scotland: practitioners' views'. *The Howard Journal*, 47 (4), 371-382.

nistratieve lasten, maar ook door het rondrijden in gesloten politieauto's en de inzet van meer personeel op recherchewerk, dreigde de traditionele *bobby* langzaam uit het straatbeeld te verdwijnen. Bovendien staat de Britse politie, anders dan in ons land, onder druk van marktwerking. Lokale politiediensten kunnen agenten verhuren aan onder meer gemeenten, ziekenhuizen en winkelcentra die veiligheidspersoneel nodig hebben. Particuliere beveiligingsdiensten gingen van hun kant de concurrentie aan door goedkopere arbeidskrachten aan te bieden. Het salaris van beveiligers ligt immers (fors) lager dan van reguliere dienders. Uit hieruit voortvloeiende bezorgdheid over een fragmentering van het politielandschap zijn *pcso's* geïntroduceerd.¹⁸ Vanwege hun lagere opleiding en minder bevoegdheden kunnen zij qua prijsstelling beter met beveiligers concurreren. Bovendien hebben *pcso's* door hun politiestatus een kwalitatief en symbolisch voordeel: opleidingen alsook regulering (niet de sterkste punten van de Britse beveiligingsbranche) zijn beter geborgd en mensen stellen over het algemeen meer vertrouwen in een overheidsdienst.

Het doel van de inzet van *pcso's* in stadscentra en woonwijken is het bieden van geruststelling (*reassurance*) aan burgers. Door hun geüniformeerde aanwezigheid moeten zij een veilig gevoel bieden. Deze doelstelling is in Groot-Brittannië nadrukkelijk ingevoerd, omdat er een gapend gat (*reassurance gap*) bestaat tussen daadwerkelijke criminaliteitscijfers en onveiligheidsgevoelens. Terwijl geregistreeerde criminaliteit daalt, zeggen mensen zich steeds minder veilig te voelen. Alledaagse werkprocessen van *pcso's* bestaan uit surveillance en mensen aanspreken op ontoelaatbaar gedrag. Zij hebben derhalve beperkte bevoegdheden om voor asociaal gedrag en kleine overtredingen te bekeuren. Mochten situaties te ingewikkeld worden of uit de hand lopen, dan wordt ondersteuning van reguliere collega's ingeroepen. De opbrengsten van dit beleid zijn enigszins ambivalent. Aan de ene kant worden *pcso's* nogal eens uitgedaagd en uitgejouwd vanwege hun beperkte bevoegdheden.¹⁹ Aan de andere kant melden evaluaties dat *pcso's*, in tegenstelling tot collega's bij de noodhulp, niet van incident naar incident rijden, maar juist door te voet door de stad te surveilleren veel contact met burgers kunnen maken. Meestal verlopen dergelijke contacten zonder dat de volledige inzet van politiebevoegdheden noodzakelijk is. Tevens blijkt uit onderzoek dat de aanstelling van *pcso's* heeft geleid tot een afname van criminaliteit (zoals inbraken in auto's) op plaatsen waar zij regelmatig rondlopen.

¹⁸ Johnston, L. (2007). "Keeping the family together': police community support officers and the 'police extended family' in London". *Policing and Society*, 17 (2), 119-140.

¹⁹ Caless, B. (2007). "Numties in yellow jackets': the nature of hostility towards the police community support officer in neighbourhood policing teams". *Policing*, 1 (2), 187-195.

Straatambassadeurs in de VS en Canada

Een belangrijk onderdeel van lokaal veiligheidsbeleid is het tegengaan van hinderlijk, ruw en zelfs overlastgevend gedrag. Als 'hufferigheid' de boventoon gaat voeren, wordt de stad een weinig aangename plaats om te vertoeven. Daartegenover staat een 'gastvrije ruimte'²⁰ die bezoekers samen delen en zich dus ook als zodanig naar elkaar toe opstellen. Regels van gastvrijheid omvatten wederzijdse, respectvolle en vriendelijke omgangsvormen die meestal zonder problemen worden nageleefd. Toch gaat dit niet altijd helemaal vanzelf. Een gastvrije ruimte heeft daarom gastheren (of -vrouwen) nodig die mensen welkom heten, maar hen ook aan de regels van het gebied laat houden. De hamvraag is dan wie die gastheren precies zijn. In Noord-Amerika (de VS en Canada) zijn hiervoor straatambassadeurs in het leven geroepen.²¹ Deze worden meestal gefinancierd door business improvement associations (BIAs): een samenwerkingsverband van ondernemers, met steun en toestemming van de gemeentelijke overheid. Financiën die hieruit voortvloeien worden gebruikt om stedelijke domeinen (vaak stadscentra) te verbeteren om de komst van meer bezoekers te stimuleren.

Het doel van de ambassadeurs is om een 'schone en veilige' omgeving te creëren. Mensen moeten er aangenaam kunnen vertoeven. Hun werkproces bestaat uit surveilleren. Ze fungeren als 'ogen en oren' op straat. Daarbij verzamelen ze informatie over mankementen aan bijvoorbeeld het straatmeubilair, graffiti, vandalisme, zwerfvuil en ongewenste (criminele) gedragingen. Het gaat dan om dagrapporten en statistieken, als om directe meldingen aan relevante instanties. Straatambassadeurs zijn noch particuliere beveiligers, noch politiemensen en hebben geen bevoegdheden. In feite hebben ambassadeurs een vrij complexe verhouding met agenten. De politie stuurt hen niet direct aan, en spreekt hen ook niet op dagelijkse basis. Blijkens hun kleding willen ambassadeurs niet met agenten worden geassocieerd, hoewel hun kleurrijke uniformen wel 'gezag' moeten uitstralen. Vanuit hun eigen rationaliteit willen ambassadeurs vooral hulp verstrekken, mensen tussen gebouwen en naar hun auto toe begeleiden en zelf het goede voorbeeld geven.

Het gedrag van straatambassadeurs moet de verpersoonlijking van 'schoon, veilig en heel' uitstralen. Tegelijkertijd hebben ze een politieachtige functie door te letten op fysieke en sociale onregelmatigheden, waarover ze verslag uitbrengen aan de autoriteiten. Daarvoor hebben ze enige politietraining gekregen, zijn ze opvallend aanwezig op straat, beschikken ze over portofoons en proberen ze op een informele wijze wet-

²⁰ Van Stokkom, B. (2009). 'Te gast in (semi-)publieke ruimtes: naar conviviale stedelijke omgangsvormen'. *B&M*, 36 (3), 202-216.

²¹ Sleiman, M. & Lippert, R. (2010). 'Downtown ambassadors, police relations and 'clean and safe' security'. *Policing & Society*, 20 (3), 316-335.

geving gericht op het terugdringen van overlast te handhaven. Communicatie hierover met overtredders ('je bent volgens wet of verordening X niet gerechtigd hier te skateboarden...') staat centraal. Over de opbrengsten van het werk dat ambassadeurs verrichten, zijn de betrokkenen bij dit project positief. Door overtredders op een nette manier op hun wangedrag te wijzen, vriendelijk op te treden, wordt de politie werk uit handen genomen. Tevens kan de politie snel worden ingeschakeld als er iets mis gaat. Het kernidee is, samengevat, om op een subtiele en onopvallende wijze de openbare orde te handhaven, zonder expliciete verwijzingen naar 'uniformen' op straat.

Tot besluit: twee discussiepunten voor de Vliegende Brigades

Innovaties in lokaal veiligheidsbeleid zoals de Vliegende Brigades staan niet op zichzelf. Op verschillende plaatsen in Nederland en (ver) daarbuiten wordt geïnnoveerd en geëxperimenteerd. Vaak hebben beleidsmakers hier over en weer weinig zicht op, terwijl dit soort kennis nieuwe ideeën en inzichten op kan leveren. Uit de cases rijzen overkoepelende vragen en discussiepunten. Aan de hand hiervan willen we eindigen met een aanzet tot verder gesprek. De gekozen cases laten zien dat lokale veiligheidsfuncties variëren van een regulerende servicetaak (straatambassadeurs) via een 'samenbindend element' in buurten (community wardens) of tussen organisaties (interventieteams) tot echte politieagenten (pcso's). Met de Vliegende Brigades ontwikkelen toezichthouders zich van onbevoegde naar bevoegde functionarissen met boa-bevoegdheid. Zij nemen zodoende een middenpositie in tussen de werelden van handhaving en hulpverlening.

De eerste vraag die dit oproept is of Vliegende Brigades (nog) meer een verbindende schakel kunnen worden in de stad. Dit gebeurt deels al door het contact tussen brigadisten en bewoners of ondernemers in een wijk. Community wardens lijken echter nog een stap verder te gaan. Een denkbare weg is het organiseren van spreekuren of buurtbijeenkomsten, waar burgers met hun klachten of adviezen heen kunnen. Daarnaast is, net als in het Rotterdamse, ook in Amsterdam stroomlijning van complexe samenwerkingsverbanden soms hard nodig. Met hun plek tussen politie enerzijds en zorgverlening anderzijds hebben brigadisten en hun teamleiders de potentie om een hecht 'anker' in het overdragen van informatie binnen het lokale veiligheidsveld te worden.

De tweede vraag is of en hoeveel ruimte er moet blijven voor onbevoegd, servicegericht personeel. Het voorbeeld van de straatambassadeurs laat zien dat het niet per se noodzakelijk en verstandig is om overal politie(achtige) uniformen te hebben rondlopen om toch een 'schone, veilige en hele' omgeving te creëren. Te veel nadruk op controle kan zelfs contraproductief werken, wantrouwen doen toenemen en uitsluiting bevorderen. Een voorstelbaar model is het optuigen van op elkaar ingespeelde linies van servicemedewerkers die gastheer (of -

vrouw) zijn voor toeristen en andere bezoekers van Amsterdam (nieuw type stadswachten, mogelijkwerwijs particuliere beveiligers), gemeentelijke handhavers die bekeuren voor 'kleine' overtredingen en politieagenten die kunnen ingrijpen als het echt mis dreigt te gaan. De stad moet immers haar veilige én gastvrije uitstraling blijven behouden.

5 Samenvattende conclusie

In dit rapport hebben we verslag gedaan van empirisch onderzoek naar de doelen, werkprocessen en opbrengsten van Vliegende Brigades in Amsterdam. Daarbij stond de volgende vraagstelling centraal:

Hoe functioneren de Amsterdamse Vliegende Brigades in de praktijk, wat gaat er goed, wat zijn knelpunten, en wat voor verbeteringen zijn mogelijk?

Additioneel hebben we in samenwerking met de dienst Onderzoek en Statistiek onder ongeveer 500 Amsterdammers een enquête uitgevoerd naar hun percepties van de Vliegende Brigades en gemeentelijke handhavers. Ook hebben we een blik geworpen op innovatief lokaal veiligheidsbeleid buiten Amsterdam dat inspiratie kan bieden voor een verdere ontwikkeling van de brigades. Puntsgewijs worden bevindingen over wat goed gaat en waar knelpunten zitten op een rij gezet. Vanuit de filosofie dat onafhankelijk bestuurskundig onderzoek vooral moet bijdragen aan een kritische reflectie op de beleidspraktijk worden er geen aanbevelingen gedaan, maar verschillende punten ter discussie (en uiteindelijk wellicht verbetering) aangedragen.

Wat er goed gaat

- * De Vliegende Brigades zijn door de betrokkenheid van diverse partijen in het lokale veiligheidsveld – onder meer politie, OOV, DST, zorg- en hulpverlening, en stadsdelen – een concreet voorbeeld van gezamenlijk optrekken en optreden.
- * De betrokken respondenten zijn in meerderheid tevreden over de Vliegende Brigades. Zowel de objectieve als de subjectieve veiligheidsindex geeft aan dat cijfers dalen (de veiligheid neemt dus toe) in alle buurten waar de brigadisten actief zijn. Niettemin is het lastig om een causale relatie met dit project te leggen. Waarschijnlijk is dat een combinatie van gerichte maatregelen om overlast in het publieke domein te doen verminderen effect sorteert.
- * De politie heeft door brigadisten meer 'ogen en oren' op straat beschikbaar. Er is een uitbreiding van capaciteit ontstaan die onder de operationele regie van de politie werkt en dagelijkse briefings bijwoont.
- * De informatiepositie van politie en gemeente is door de aanwezigheid van brigadisten op straat verbeterd. Er is meer contact met bewoners en ondernemers.
- * Van de geënquêteerde bewoners en ondernemers is vijftien procent bekend met de Vliegende Brigades, en nog eens 39 procent met gemeentelijke handhavers meer in het algemeen (totaal dus 54 procent).

Deze gemeentelijke handhavers, waarvan brigadisten qua uniformering niet te onderscheiden zijn, worden regelmatig op straat gezien. Burgers zijn in meerderheid positief over de bijdragen die gemeentelijke handhavers leveren aan de objectieve en subjectieve veiligheid in hun buurt.

Knel- en verbeterpunten

* Hoewel door het oprichten van Vliegende Brigades de gezamenlijkheid in het lokale veiligheidsveld is toegenomen, kan de dagelijkse synergie tussen brigadisten en politieagenten verder worden verbeterd. Dit ligt enerzijds aan de 'koudwatervrees' bij de politie, zeker bij hen die niet direct zijn betrokken bij de Vliegende Brigades. Bij de politie heerst er de nodige onbekendheid met de professionaliteit en eventuele bevoegdheden van de nieuwe gemeentelijke toezichthouders. Anderzijds moeten brigadisten bewuster omgaan met bijvoorbeeld het afmelden van hun dienst bij de dienstdoende politiechef. Ook dragen te grote wisselingen in het personeelsbestand van brigadisten niet bij aan wederzijdse betrokkenheid. Tot slot zijn niet alle teamleiders van DST even sterk in hun rol van verbindende en coachende schakel tussen OOV, politie en brigadisten.

* Het contact en de samenwerking tussen zorg en handhaving staat onder druk. Brigadisten en veldwerkers spreken elkaar steeds minder of niet meer. Dit kan positief worden geduid: door de afname van overlast in het publieke domein gaat het hier deels om een natuurlijk verloop. Niettemin blijft het samenbrengen van hulp en handhaving een van de hoofddoelstellingen van de Vliegende Brigades. Als de verbinding met hulp en zorg verder verwatert, blijft vooral de repressieve component van dit instrument over. Het sociale gezicht van de Vliegende Brigades dreigt dan uit beeld te geraken.

* Met het opleiden van 'onbevoegde' tot 'bevoegde' toezichthouders worden binnen DST stappen voorwaarts gezet op het professionaliseringspad. Toch blijven er zaken voor verbetering vatbaar. Er zijn uiteenlopende punten genoemd: het opstellen van heldere (standaard)instructies voor het invullen van dagrapportages en het verbeteren van de invulvaardigheid zelf, het (door)ontwikkelen van de-escalatie- en aanhoudingstechnieken, maar ook het krijgen van eigen fietsen om in noodsituaties sneller ter plaatse te kunnen zijn en fysieke inspanningen te verlichten.

* Een laatste punt betreft de dynamische naamgeving van Vliegende Brigades. Zoals het er nu voorstaat, lijken brigadisten voornamelijk in hun buurten te blijven. Dit komt hoofdzakelijk voort uit de vrees dat de overlast weer terugkeert als zij vertrekken en burgers teleurgesteld achterblijven over wat gemeente en politie doen (of nalaten). Evenwel is het instrument van de Vliegende Brigades geen doel op zichzelf, maar een middel om tot oplossingen voor bestaande problemen te komen. Zijn voor die problemen passende oplossingen gevonden, dan kan het heilzaam zijn om de brigadisten na rijp beraad weer terug te trekken. Er

kan onder meer worden gedacht aan het opstellen van een afschalingsprotocol (van bevoegd naar onbevoegd toezicht). Tevens verdient het vinden van structurele, op de lange termijn gerichte maatregelen die overlast tegengaan aandacht. Juist de sociale sector van hulp- en zorgverlening kan hierbij van grote waarde zijn.

