

Bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht

*Een bestuurskundig onderzoek naar het
voorbereidings- en implementatietraject,
de uitdagingen en problemen en de
beoordeling van het traject*

Maurice Prijs
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Januari 2011

Eerste lezer: dr. A. van Sluis
Tweede lezer: dr. A. Cachet

Masterscriptie door Maurice Prijs, 2011

Fotografie omslag

Marnix Schmidt Fotografie (2010), Utrecht

Print

Multicopy, Utrecht

VOORWOORD

In 2008 heb ik het idee opgevat om nogmaals voor een opleiding de collegezaal te betreden. In het verleden heb ik me in een voorgaande opleiding bezig gehouden met management en juridische vraagstukken en een gedeelte van die opleiding in Ierland gedaan. Bij terugkomst was ik in de gelegenheid om bij het Ministerie van Justitie (arrondissementsrechtbank in Zutphen en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in Den Haag) en de regiopolitie Noord- en Oost Gelderland een halfjaar onderzoek te doen. Alle waren mooie ervaringen. Na mijn afstuderen in 2002 was ik van mening dat ik bij een lokale overheid moest gaan werken om een compleet beeld van de overheid te krijgen. Sindsdien ben ik werkzaam bij de gemeente Utrecht en in dat jaar 2008 realiseerde ik me dat het tijd was voor iets nieuws. Nieuws in die zin dat ik na diverse handhavingsvraagstukken, verschillende hoorzittingen bij de bezwarencommissie, zittingen bij de rechtbank en de Raad van State en mijn werkervaring binnen het openbaar bestuur ook wel de tekortkomingen van met name alleen het juridische ervoer. Ik wilde mezelf “wijzer” maken. Tijdens een zoektocht naar een nieuwe ervaring kwam ik zowaar op de site van de Erasmus Universiteit Rotterdam en vond daar het schakelprogramma Bestuurskunde. Een mooie match. Qua inhoud een programma waar het nu eens niet ging over recht of krom, zwart of wit maar meer om de nuancering: het verschillend waarnemen van ontwikkelingen.

Het programma is me zeer goed bevallen. Ik heb zeer verschillende modules mogen ervaren met dito toetsingsvormen. Ik vind het zeer waardevol om met andere studenten samen te werken, zeker in zo’n speciaal programma waarin allemaal studenten zitten met meerdere jaren werkervaring bij de overheid. Waarbij een nuancering al snel op zijn plaats is: wat is nu eigenlijk de overheid? Het intensief samenwerken creëert een breder beeld omdat het je een kijkje in de keuken van de ander laat zien. Zeer waardevol. Toch heb ik er bewust voor gekozen om dit afsluitende onderzoek, waarbij aanbevolen werd om het met twee personen uit te voeren, alleen te doen. Alleen, want ik wilde het proces van begin tot einde ervaren, met een onderwerp dat ik wilde onderzoeken.

Een groot gedeelte van mijn eerste werkjaren hebben in het teken gestaan van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving op kleine overlastgevende feiten. Zo raakte ik ook vanaf 2004 betrokken bij de bestuurlijke strafbeschikking. Een prachtig onderwerp waar ik graag met een bestuurskundige bril naar wilde kijken. Dat is bij deze gelukt en het resultaat is dit onderzoek.

Ik wil bij deze alle docenten, die aan het deeltijdprogramma Bestuurskunde verbonden zijn, bedanken voor hun waardevolle bijdragen. In het bijzonder wil ik natuurlijk dr. Arie van Sluis bedanken voor de begeleiding die hij mij heeft gegeven in dit afstudeertraject. Alhoewel ik het onderzoek “alleen” wilde doen, blijkt een begeleider toch onmisbaar. Met Arie ben ik het afstudeerpad opgegaan en heb mijn route gevonden. Ten slotte een dankwoord voor de mensen die ik mocht interviewen. Zij hebben me, naar mijn mening, in open gesprekken waardevolle informatie gegeven en daarmee de mogelijkheid geboden om dit onderzoek af te ronden. Allen veel dank!

Ik wens de lezers van dit onderzoek veel leesplezier en hoop dat zij, net als ik, er wijzer van worden.

Maurice Prijs
Utrecht, januari 2011

SAMENVATTING

Nederlandse gemeenten hebben de afgelopen jaren zich steeds meer ingezet op het gebied van veiligheid. Veiligheid blijkt niet langer meer het terrein waarop alleen de politie en het Openbaar Ministerie actief is. Veel gemeenten zijn zich zowel beleidsmatiger als operationeel op straat meer gaan inzetten, samen met politie en Openbaar Ministerie, op het gebied van veiligheid. De gemeente Utrecht is een van de grote gemeenten die zich intensiever is gaan inzetten op veiligheid en Utrecht is onderwerp van dit bestuurskundig onderzoek.

In Utrecht zijn buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) actief die tot taak hebben om toezicht te houden en op te treden tegen kleine ergernissen. Kleine ergernissen zijn de ergernissen waaraan de gemiddelde (Utrechtse) burger zich irriteert. Het gaat dan met name om hondenpoep, loslopende honden en overlast door afval. De inzet is mogelijk door de komst van de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke strafbeschikking is een onderdeel van de wet OM-afdoening en is mede op aandrang van met name de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) tot stand gekomen. Deze gemeenten wilden graag zelf actief en breder gaan optreden tegen overlast in het publieke domein. Vanaf 01 januari 2009 is het mogelijk om deze strafbeschikking in te zetten.

Dit onderzoek richt zich voornamelijk op het jaar 2008. In dit jaar hebben de gemeente Utrecht, de regiopolitie Utrecht en het Utrechtse Openbaar Ministerie samengewerkt aan de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking. Een aantal zaken stond al vast, bijvoorbeeld dat er landelijke wetgeving was die gemeenten de mogelijkheid tot implementatie gaf, dat er afspraken met politie en Openbaar Ministerie gemaakt moesten worden en dat de inwerkingtreding op 01 januari 2009 was. In de praktijk bleek dat er nog het nodige moest gebeuren. De actoren hebben verschillende achtergronden, belangen en percepties waardoor er verschillende inzichten zijn. Het managen daarvan vraagt vanzelfsprekend de nodige inzet en dat maakt het interessant.

De gemeente Utrecht is als pilotgemeente betrokken geweest bij de implementatie. In zo'n pilotfase is, zoals het begrip pilotfase al suggereert, nog niet alles van begin tot eind geregeld. In een pilotfase moet ook gepioneerd worden: niet alles staat vast.

Dit onderzoek gaat over de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht. De volgende centrale vraag is geformuleerd.

Hoe is het voorbereidings- en implementatietraject van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht verlopen, welke uitdagingen en problemen hebben actoren ervaren en hoe is het traject te beoordelen?

In dit onderzoek is de netwerktheorie van Koppenjan en Klijn (2004) gebruikt voor het observeren van het proces. De theorie van Bekkers (2007), inhoudende de verschillende benaderingen van beleid, is gebruikt voor de beoordeling van het traject.

Het onderzoek heeft de volgende conclusies opgeleverd.

De bestuurlijke strafbeschikking is een politiek instrument met een rationele gedachte.

De bestuurlijke strafbeschikking is vormgegeven in de politiek, helpt de burgemeester bij de inzet op veiligheid, maar is destijds, in de wet OM-afdoening, vormgegeven als een effectief, efficiënt en samenhangend middel.

Politie en Openbaar Ministerie maken zich meer zorgen om de context van de bestuurlijke strafbeschikking, dan om het instrument zelf.

Politie en Openbaar Ministerie hebben de indruk dat de gemeente nog veel ervaring moet opdoen in het werkveld. Ze hebben de perceptie dat ze meer werk hierdoor moeten leveren. Harde cijfers hebben ze niet, maar het beeld is aanwezig.

De gemeente moet zich inzetten voor de bestuurlijke strafbeschikking en andere actoren erbij betrekken.

De gemeente moet de initiator van het proces zijn en andere actoren erbij betrekken. Politie en Openbaar Ministerie gaan niet op eigen initiatief de bestuurlijke strafbeschikking introduceren.

De rationele benadering van beleid is leidend in het proces.

De actoren in het proces laten zich het meest leiden door de rationele benadering van beleid waarin effectiviteit, efficiëntie en samenhang de boventoon voeren.

In het besluitvormingsnetwerk en -processen moet er veel aandacht zijn voor de "zachte" kant.

Netwerken worden gevormd met verschillende actoren, met daarbij allerlei "harde" afspraken als convenanten, notulen en dergelijke. In processen is het belangrijk dat ook de "zachte" kant in de zin van goed kunnen omgaan met elkaar en elkaar vertrouwen sterk ontwikkeld wordt.

Het moment van introductie bepaalt het proces.

Het proces in vrij "klein" gehouden en dat zorgde voor een vloeiende samenwerking. De beperkte invloed van de gemeenteraad en de media heeft het proces in de huidige vorm en met de huidige resultaten opgeleverd.

Als laatste in dit onderzoek volgen de aanbevelingen en randvoorwaarden. In het traject is het belangrijk gebleken om aan *factfinding* te doen. In trajecten zoals de bestuurlijke strafbeschikking, waarin vernieuwende aspecten aanwezig zijn, maken harde cijfers een belangrijk deel uit van de beeldvorming van actoren. *Trust* tussen actoren is noodzakelijk om tot goede resultaten te komen. In samenwerkingsverbanden tussen overheden kan al een standaard *trust* aanwezig zijn maar gaandeweg het traject moet *trust* ook gemanaged worden. De randvoorwaarden zijn goed opgeleide buitengewoon opsporingsambtenaren, een feitenlijst die op orde is en goede afspraken met partners.

Ten slotte nog een heel recente observatie. In dit onderzoek blijkt dat er sprake is van een gemeente die meer bevoegdheden benut in het beteugelen van de kleine overlastgevende feiten. Politie en Openbaar Ministerie kunnen zich daarin vinden. Echter, in de Haagse politiek worden nu ook vragen gesteld of deze gang van zaken wel zo wenselijk is en waarom burgemeesters eigen ordediensten moeten hebben.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	5
1. INLEIDING	9
1.1 Boa's in de publieke domein.....	9
1.2 Doelstelling.....	9
1.3 Centrale vraag	9
1.4 Deelvragen	9
1.5 Aanpak onderzoek.....	10
1.6 Opbouw van het onderzoek.....	13
2. CONTEXT VAN HET ONDERZOEK	15
2.1 Sturing in veiligheid	15
2.2 Samenwerken aan veiligheidsbeleid	16
2.3 Veiligheid in de politieke arena	17
2.4 Gemeenten en OM-afdoening.....	19
2.5 Acceptatie bestraffen en toetsing rechter	20
3. THEORETISCH KADER	23
3.1 Benaderingen van beleid en beleidsprocessen.....	23
3.2 Netwerk	26
3.3 Actoren.....	27
3.4 Actorposities en strategieën van actoren	27
3.5 Sturing in netwerken	29
3.6 Beoordeling van beleid en beleidsprocessen	32
4. OPERATIONALISATIE	35
4.1 Benaderingen van beleid en beleidsprocessen.....	35
4.2 Netwerk	36
4.3 Actoren, actorposities en strategieën van actoren.....	36
4.4 Sturing in netwerken	36
4.5 Beoordeling van beleid en beleidsprocessen	37
5. CASUS: Implementatie bestuurlijke strafbeschikking in Utrecht	39
5.1 Beschrijving traject	39
5.2 Aanloop intensivering gemeentelijke handhaving	40
5.3 Netwerk van gemeente, politie en Openbaar Ministerie.....	41
5.4 Overlegvormen.....	43
5.5 Keuze voor handhaving	44
5.6 Afwegingen om te komen tot de bestuurlijke strafbeschikking	45
5.7 Bestuurlijke strafbeschikking in de praktijk.....	46
6. BEVINDINGEN ONDERZOEK	49
6.1 Benadering van de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking	49
6.2 Actoren: gemeente, politie en Openbaar Ministerie	52
6.3 Posities en strategieën van gemeente, politie en Openbaar Ministerie	54
6.4 Sturing in netwerken	56
6.5 Sturing in netwerken: succesfactoren in Utrecht	58
6.6 Sturing in netwerken: tegenstellingen in Utrecht.....	60

6.7 Beoordeling van de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht	63
7. ANALYSE	67
7.1 Benadering van de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking	67
7.2 Netwerk van gemeente, politie en Openbaar Ministerie	68
7.3 Actoren: gemeente, politie en Openbaar Ministerie	69
7.4 Strategieën van gemeente, politie en Openbaar Ministerie bij de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking	71
7.5 Sturing in netwerken: succesfactoren in Utrecht	72
7.6 Sturing in netwerken: tegenstellingen in Utrecht	75
7.7 Beoordeling van de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht	76
8. CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN SLOTBESCHOUWING	79
8.1 Deelvragen	79
8.2 Centrale vraag	85
8.3 Aanbevelingen	85
8.4 Slotbeschouwing	86
LITERATUURLIJST	89
AFKORTINGEN- EN BEGRIPPENLIJST	91
GEINTERVIEWDE PERSONEN	93

1. INLEIDING

1.1 Boa's in de publieke domein

In 1994 is in het wetboek van Strafvordering de mogelijkheid gecreëerd voor (andere) overheidsorganen, zoals gemeenten, om buitengewone opsporingsambtenaren in dienst te nemen. In eerste instantie is deze wijziging voornamelijk bedoeld geweest om einde te maken aan allerlei afzonderlijke regelingen die jachtopziemers en brugwachters hadden. De wetgever beoogde daarmee dat er in de opsporing van strafbare feiten een en ander gestroomlijnd werd. Duidelijk kwam daar naar voren dat deze boa's onder toezicht stonden van de hoofdofficier van Justitie en de korpschef van politie. Was het in de beginjaren wellicht nog wat onwennig voor gemeenten om medewerkers in dienst te hebben die konden bekeuren, vanaf 1994 zijn er een aantal ontwikkelingen geweest waardoor het aantal boa's in Nederland steeg tot ongeveer 25.000 in 2009. Dat betekent dus ook dat er in de loop van de jaren meer door de gemeenten opgetreden is tegen overlastgevende feiten. En het einde is wellicht nog niet in zicht: in steeds meer gemeenten komt de vraag naar handhaving (door boa's) naar voren.

Ook werd in 2005 de OM-afdoening met de bestuurlijke strafbeschikking geïntroduceerd. Deze wet maakt het mogelijk dat gemeenten zelfstandig kunnen optreden tegen overlastgevende feiten. Naast het feit dat er dus meer boa's in het publieke domein aanwezig zijn, zijn hun mogelijkheden om op te treden ook groter geworden.

Boa's lopen rond in het publieke domein net zoals hun collega's van de politie. Beide met verschillende achtergronden als werkgevers, taken en opleidingen. Maar ook gezamenlijk, doch vaak afzonderlijk van elkaar, bezig met het creëren van een veiligere en betere leefomgeving waar inwoners, bezoekers en bedrijven het prettig toeven vinden.

Een van die gemeenten waar boa's de afgelopen jaren meer zijn ingezet om een betere leefomgeving te bewerkstelligen, is de gemeente Utrecht. Utrecht is een van de gemeenten die voorop loopt op het gebied van het inzetten van boa's en het hanteren van de bestuurlijke strafbeschikking. Andere grote en kleine gemeenten zullen waarschijnlijk op termijn gaan volgen. In dit onderzoek zal aan de hand van de gebeurtenissen die zich hebben afgespeeld in de gemeente Utrecht een studie worden gedaan.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is een beschrijving van het voorbereidings- en implementatietraject van de bestuurlijke strafbeschikking in Utrecht en een beoordeling daarvan naar aanleiding van de ervaringen van de betreffende actoren. De resultante van deze exercitie is een onderzoek waarin de uitdagingen en problemen worden neergezet en een beoordeling van het traject wordt gegeven.

1.3 Centrale vraag

Hoe is het voorbereidings- en implementatietraject van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht verlopen, welke uitdagingen en problemen hebben actoren ervaren en hoe is het traject te beoordelen?

1.4 Deelvragen

- Wat is de achtergrond van de bestuurlijke strafbeschikking in Nederland?

- Hoe is het netwerk van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht vormgegeven?
- Welke actoren zijn betrokken bij het traject in de gemeente Utrecht en wat zijn hun percepties?
- Welke ervaringen hebben actoren in de gemeente Utrecht?
- Wat zijn de succesfactoren en verbeterpunten in de gemeente Utrecht?
- Welke bestuurskundige benadering van beleid is leidend voor de actoren in de gemeente Utrecht?
- Welke bestuurskundige benadering van beleid past het beste bij het traject van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht?
- Hoe kan de uitkomst van het traject in de gemeente Utrecht vanuit verschillende bestuurskundige invalshoeken beoordeeld worden?

1.5 Aanpak onderzoek

De implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking is nog relatief nieuw in Nederland en is object van dit bestuurskundig onderzoek. Dit onderzoek beslaat het traject vanaf het moment dat de bestuurlijke strafbeschikking, met de invoering van de wet OM-afdoening op 01 februari 2008, voet aan de grond in Nederland kreeg tot en met de eerste bestuurlijke strafbeschikking die in Utrecht op straat werd uitgeschreven op 01 januari 2009. Het betreft dus een casuonderzoek bij de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht is een van de pilotgemeenten die op 01 januari 2009 met de bestuurlijke strafbeschikking is gestart en die voorop loopt in het gebruik van dit nieuwe handhavinginstrument.

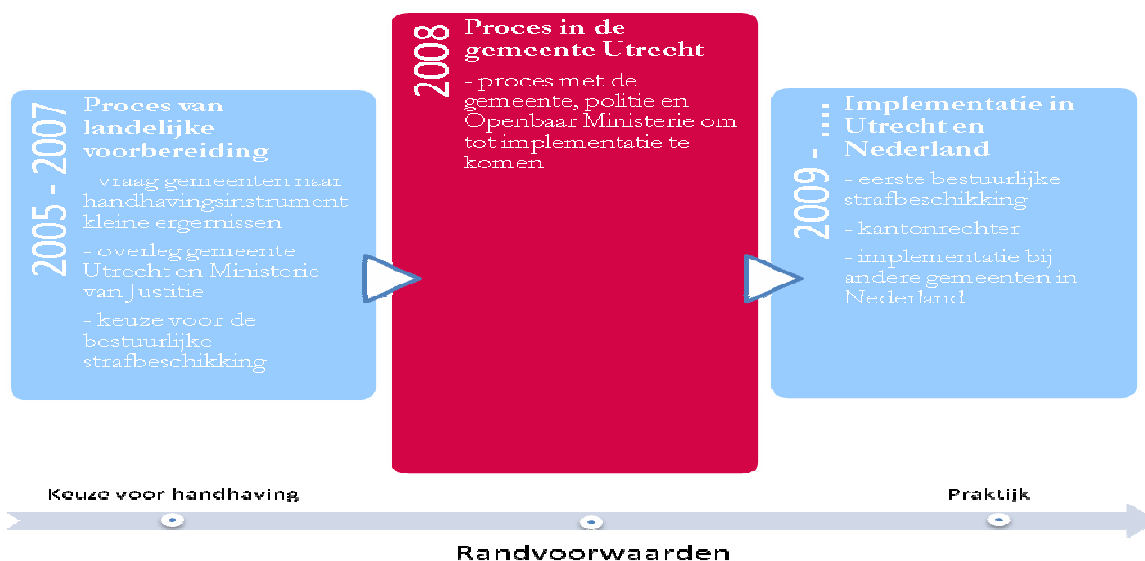
In de aanpak van het onderzoek worden achtereenvolgens uitgewerkt: begrenzing van het onderzoek, onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken en de wijze van analyse onderzoeksgegevens.

Begrenzing onderzoek

De bestuurlijke strafbeschikking omvat de periode van 2005 tot en met heden en zal ook voortgang vinden. Er zijn in principe drie periodes te onderscheiden die naar jaartallen gerangschikt zijn: periode 2005 – 2007, periode 2008 en de periode 2009 en verder. De periode 2005 – 2007 kenmerkte zich door de vraag van gemeenten bij de landelijke politiek om een handhavinginstrument voor kleine ergernissen, voorstellen daarvoor in het parlement, overleg tussen de gemeente Utrecht en het Ministerie van Justitie en de uiteindelijke keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking. In 2008 gaf de gemeente Utrecht met de lokale partners, politie en Openbaar Ministerie, het proces vorm en vond er tussen de gemeente Utrecht en partijen interactie plaats. De randvoorwaarden voor een goede implementatie werden gecreëerd. De periode 2009 en verder ging en gaat over het uitschrijven van de (eerste) strafbeschikkingen, de gang naar de kantonrechter en de landelijke uitrol van de bestuurlijke strafbeschikking.

In dit onderzoek staat het jaar 2008 centraal en ligt de focus op het proces vanaf het moment dat de gemeente Utrecht de juridische mogelijkheid kreeg om de bestuurlijke strafbeschikking te gaan toepassen tot 01 januari 2009, het moment dat de eerste bestuurlijke strafbeschikking werd uitgeschreven. Het proces tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie om tot een implementatie te komen, staat centraal. De processen zijn opeenvolgend en relevant daarbij is dat hetgeen zich afspeelt in een proces van invloed is op het voorgaande of komende proces. Om een goed beeld te krijgen in dit onderzoek wordt in de casus, hoofdstuk 5, ook ingegaan op de relevante gebeurtenissen die van invloed zijn op de handelwijze van de verschillende actoren.

In de figuur hieronder is het proces weergegeven aan de hand van periodes, die corresponderen met de jaartallen, die het traject van de bestuurlijke strafbeschikking doorlopen heeft.



Figuur 1. Begrenzing onderzoek

Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie in dit onderzoek is de casestudy. De casestudy is gericht op de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht loopt, vergeleken met andere gemeenten, voorop met de implementatie van het nieuwe beleid. Interessant is het dan ook om te onderzoeken hoe het beleid vorm heeft gekregen en functioneert. Utrecht is natuurlijk qua grootte, geredeneerd naar inwonersaantal, de vierde gemeente van Nederland. In die hoedanigheid, gelieerd aan het aantal overlastgevende feiten dat toch wel kenmerkend is voor zo'n grote gemeente, is het nieuwe beleid onderzoekswaardig. Pragmatisch gezien, ik ben werkzaam bij de gemeente Utrecht en in Utrecht is er de bereidheid om mee te werken aan dit onderzoek. Met de bevindingen van dit onderzoek kunnen andere gemeenten en andere lokale overheden hun voordeel doen. Vanuit andere gemeenten is ook veelal de vraag gekomen om informatie over het besluitvormingsproces en de implementatie. Vanuit een bestuurskundig perspectief kan hieraan met dit onderzoek een bijdrage worden gegeven. Relevant is het in dat opzicht ook omdat vaststaat dat alle andere Nederlandse gemeenten en daarmee ook natuurlijk de daarbij behorende ketenpartners met de strafbeschikking kunnen gaan werken. Een aantal is al gestart in 2010, een aantal andere treffen voorbereidingen. Dit onderzoek kan een aanzet voor hen zijn om een verantwoorde keuze te maken. Kritiek op het onderzoeken van een bepaalde casus is er natuurlijk ook. De bevindingen in een enkelvoudig casestudy-onderzoek gelden dus in principe alleen voor de onderzochte casus. Toch zijn er overlappingen en kan het daarom ook als representatief voor andere casussen uit het domein worden gezien, die echter niet onderzocht zijn (Van Thiel, 2007: 101). In dat geval ontlene lezers empirische rijkdom aan dit onderzoek.

Gemeenten en andere decentrale overheden die nog willen beginnen met de implementatie van het nieuwe beleid kunnen de gegevens uit dit onderzoek tot zich nemen en er hun voordeel mee doen. In die hoedanigheid is dit onderzoek een "early warning".

Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een casestudy. De onderzoeksgegevens die daarbij relevant zijn, zijn voornamelijk met behulp van de methode interview en in mindere mate door observatie en inhoudsanalyse verkregen.

Een interview is een gesprek waarin de onderzoeker, door vragen te stellen aan een of meerdere personen (respondenten), informatie verzamelt over het onderzoeksonderwerp (Van Thiel, 2007: 101). Interviews kunnen ingedeeld worden in de volgende technieken: volledige gestructureerde interviews, ongestructureerde open interviews en semigestructureerde interviews.

Naast het interview is ook de eigen observatie een manier om een beeld te schetsen in het onderzoek. In sommige onderzoeken is het lastig vanwege gebrek aan gegevens of een gekleurd beeld van de gegevens om een (objectief) beeld te schetsen. Het eigen waarnemen kan dan een meerwaarde zijn.

Bij inhoudsanalyse bestudeert de onderzoeker de inhoud van het bestaande materiaal, meestal schriftelijke documenten (Van Thiel, 2007: 121). Naast het interview en de observatie levert het onderzoeken van bestaand materiaal veel waardevolle onderzoeksgegevens op.

Onderzoekstechnieken

De drie onderzoeksmethoden, interview, observatie en inhoudsanalyse kennen een aantal varianten, de technieken. Voor de methode interview zijn dat het open en semi-gestructureerde interview. Bij observatie gaat het om participatieve observatie en bij inhoudsanalyse om tekstuele analyse.

Het houden van open en semigestructureerde interviews zijn relevant voor dit onderzoek. Dit impliceert ook een bepaalde ruimte bij de interviewer en geïnterviewde, immers beiden hebben de mogelijkheid om meer of verder te vragen en te antwoorden dan in een voorgaand of komend interview met een andere geïnterviewde het geval is. Flexibiliteit kan dan een voordeel zijn, immers er kunnen bepaalde verduidelijkingen komen op antwoorden en vragen. Daarnaast kan flexibiliteit ook in het nadeel werken, immers het kan een gevaar zijn voor de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Dit, omdat niet ieder gesprek op dezelfde wijze zal verlopen. Aan de hand van een interviewhandleiding, waarin de opbouw van het interview en de vragen vermeld staan, zijn de interviews gehouden.

Eigen observatie is in dit onderzoek interessant, enerzijds omdat het beleid nieuw is en niet geheel uit interviews en bestaand materieel gereconstrueerd kan worden. Anderzijds omdat het een sfeerimpressie geeft die voor bijvoorbeeld andere gemeenten zinvol kan zijn. Omdat er nog weinig kennis over het onderzoeksonderwerp is, wordt er van een minder gestructureerde vorm van observatie gebruik gemaakt.

Wijze van analyse onderzoeksgegevens

In dit kwalitatief onderzoek zijn kwalitatieve data, uitspraken van de respondenten en tekstfragmenten, gebruikt. Kwalitatieve data zijn veelal ongestructureerd (Van Thiel, 2007: 154).

De acht verschillende interviews zijn opgenomen door een recorder en na elk interview is dat betreffende interview minutieus uitgewerkt op papier. Woord

voor woord is vermeld wat er tijdens het interview gezegd is. Alles wat tijdens het gesprek gezegd is, is opgeslagen. Op het moment dat alle interviews uitgewerkt waren, heeft een eerste inhoudelijk ordening plaatsgehad op basis van de operationalisaties. Het doel hiervan was om “losse” gegevens en relevante informatie te scheiden. De informatie, passages uit de interviews, is opgedeeld en gerangschikt naar deelonderwerpen die corresponderen met de operationalisatie. Vervolgens zijn die met elkaar en de theorie vergeleken en is gekeken naar allerhande verbanden, patronen en verschillen.

1.6 Opbouw van het onderzoek

Dit onderzoek is opgebouwd uit acht hoofdstukken waarbij de hoofdstukken verdeeld zijn in diverse paragrafen. In dit hoofdstuk, hoofdstuk 1, stond de inleiding op het onderwerp van deze studie. Verder is er aandacht voor de opzet en uitvoering van het onderzoek. De context van het onderzoek staat in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 is het theoretisch kader: de bril waarmee naar het onderzoek is gekeken. De gehanteerde theorie wordt hierin weergegeven. In het hoofdstuk daarna, hoofdstuk 4 worden de theoretische begrippen geoperationaliseerd en staat de aanpak van het onderzoek weergegeven. In hoofdstuk 5 staat de reconstructie van de Utrechtse casus centraal. In deze casus komt de problematiek rond het nieuwe beleid naar voren. In hoofdstuk 6 staan de bevindingen. Hierin wordt de empirie beschreven. Hoofdstuk 7, de analyse, is de beoordeling van de empirie. Dit hoofdstuk staat in het teken van de analyse. Dit onderzoek sluit af met hoofdstuk 8. In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies getrokken, aanbevelingen gedaan en vindt een slotbeschouwing plaats. Aan het einde van dit onderzoek is opgenomen een literatuurlijst, een begrippenlijst en een lijst met geïnterviewde personen.

2. CONTEXT VAN HET ONDERZOEK

2.1 Sturing in veiligheid

De politie heeft in Nederland jarenlang het alleenrecht gehad om op te treden tegen strafbare feiten. Bij lichte overtredingen kon zij dat afdoen door het uitschrijven van een bekeuring, bij zwaardere overtredingen en misdrijven kon zij in samenwerking met het Openbaar Ministerie een onderzoek instellen waarna de officier van Justitie de zaak op zitting bij de rechter kon brengen. Het was uiteindelijk de strafrechter die een oordeel over de zaak gaf.

In de afgelopen jaren is, naar aanleiding van een aantal incidenten, de rol van de lokale overheid in het veiligheidsbeleid veranderd. De rol is geïntensiveerd en veiligheid is daarmee een van de dragers van het gemeentelijk beleid geworden (Tops, van Duin, van Os en Zouridis, 2010: 9). De lokale overheid, met in het bijzonder de burgemeester, heeft aan aantal taken en bevoegdheden gekregen om politie en Justitie beter aan te sturen of te faciliteren met het doel om overlast aan te pakken. Zo zijn de burgemeestersbevoegdheden uitgebreid. Een burgemeester kan onder andere huisverboden opleggen aan plegers van huiselijk geweld en samenscholingsverboden uitvaardigen. Daarbij hebben lokale overheden ook zelf de mogelijkheden gekregen voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit met bijvoorbeeld de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) en om hun publieke toezichthouders en met name handhavers bestuursrechtelijk en strafrechtelijk op te laten treden tegen allerlei kleine ergernissen. Qua organisatie van de gemeenten zijn afdelingen Openbare Orde en Veiligheid ontstaan die programmatisch handhavingsbeleid maken en participeren gemeenten in Veiligheidshuizen. Gemeenten zijn door deze ontwikkelingen onafhankelijker geworden van de politie en kunnen hun eigen veiligheids-capaciteit gericht voor lokale doelen inzetten (Tops et al, 2010: 13).

Ontwikkelingen als de focus van de politie op de kerntaken, een veranderde kijk op het veiligheidsbegrip en mede daardoor de introductie van toezichts- en handhavingstaken bij lagere overheden hebben een verschuiving teweeg gebracht. In met name het laatste decennium is er van allerlei kanten meer bezinning gekomen op de politietaak. Het veiligheidsbegrip van jaren geleden is verschoven naar een leefbaarheidsbegrip waarbij de gemeenten in Nederland en zeer zeker in de grote steden de regie krijgen op het beleid omtrent veiligheid. Met de burgemeester als verantwoordelijke. Veiligheidszorg wordt uitdrukkelijk niet uitsluitend als politieaangelegenheid meer gezien. De politie is bezig met een herijking van waar ze voor staat: wat haar identiteit is en wat daarbij haar kerntaken zijn. Daarbij is de politie kritischer geworden over wat ze wel en wat ze vooral niet zou moeten doen. Het zoeken naar geschikte bondgenoten in het veiligheidsveld opent de deur naar talloze partijen waaronder toezichthouders en handhavers. Van Steden spreekt bijvoorbeeld over een *police extended family*. De politiefunctie wordt omschreven als een regulatieve functie bestaande uit toezicht op en handhaving van algemeen geaccepteerde normen en regels en het beschermen van de orde binnen een sociale omgeving, indien nodig met gebruikmaking van drang en/of dwang. Dit leidt tot een pluriformisering van de politiefunctie (Van Steden, Roelofs en Heijnen, 2009: 5-6). Andere instanties dan de politie kunnen ook politiefuncties vervullen.

Het monopolie dat de politie min of meer had op handhavingstaken, Van Steden bestrijdt dit monopolie overigens en geeft aan dat er in het verleden ook al meerdere actoren betrokken waren, is daarmee ook verdwenen. Vond eerst een

verschuiving plaats naar meer bestuursrechtelijke handhaving waarbij de politie als “sterke arm” desgewenst kon functioneren en assisteren, later is ook een gedeelte van de strafrechtelijke handhaving naar anderen dan politieambtenaren gegaan omdat zij onvoldoende aandacht en prioriteit gaf aan die onderwerpen en/of onbekwaam was op die gebieden. Steeds vaker zijn het dus andere (in casu gemeente)ambtenaren die handhavend optreden, een voorbeeld daarvan zijn de boa’s. Gemeenten zijn daarmee onafhankelijker geworden van de politie en kunnen hun veiligheidscapaciteit gericht voor lokale doelen inzetten (Tops et al, 2010: 13). Boa’s zijn dan ook aangesteld om specifieke zaken aan te pakken waar de politie niet aan toekomt en/of wat de politie niet als haar taak ziet. Voorbeelden daarvan zijn het niet opruimen van hondenpoep, het op straat gooien van afval en wildplassen.

In het totale (gewelds)spectrum van toezichthouders/boa’s, politie (surveillance), politie (mobiele eenheid) en leger is de politie daardoor meer naar rechts (= meer gericht op excessen / geweld) geschoven.

Een andere redenatie is dat gemeente en politie beide zich meer zijn gaan bezighouden op het veiligheidsterrein. De gemeente zet zich in die hoedanigheid meer in op de leefbaarheidszaken en ontlast de politie daarmee (Rijksoverheid) en de politie zet daardoor meer in op de midden en zware criminaliteit. Beide hebben ze belang bij veiligheid en daarom zetten ze in op die gebieden waar ze in kunnen zetten, zodat beide afzonderlijk en in samenhang de maximale ruimte benutten om op te treden.

Welke redenatie ook gevolgd wordt, de politie is zich steeds meer gaan richten op de in hun ogen als kerntaken omschreven werkzaamheden. Daarbij kan gedacht worden aan het opsporen van zware misdrijven. Gemeenten hebben bijvoorbeeld daarentegen het betaald parkeren geïntroduceerd. Naleving van het parkeerbeleid is in het kader van de kerntakendiscussie van de politie niet neergelegd bij de politie, maar bij de gemeenten zelf. Gemeenten die zelf (opgestelde) regels gaan naleven, komen ook op raakvlakken met het politiewerk. Immers, de boa’s zijn ook op straat aanwezig en constateren ook andere strafbare feiten en/of krijgen te maken met verbaal en fysiek geweld.

Naast de ontwikkelingen van een veranderende opvatting over de regie van veiligheid, een terugtrekkende en op kerntaken baserende politie, bleek ook de rechterlijke macht in hun ogen overspoeld te worden met relatief kleine zaken, bijvoorbeeld eenvoudige winkeldiefstallen. Dat kost zittingscapaciteit en belast de rechters. Dat moest beteugeld worden.

2.2 Samenwerken aan veiligheidsbeleid

Overheden als gemeenten maken samen met andere actoren als politie, Openbaar Ministerie, (wijk)welzijnsorganisaties, ondernemers, bewoners en andere partners veiligheidsbeleid (gemeente Utrecht). Daarbij streven ze naar het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid. Objectieve veiligheid is de veiligheid zoals die gemeten kan worden aan de hand van het aantal aangiftes dat bijvoorbeeld bij de politie binnenkomt. Subjectieve veiligheid geeft meer het gevoel van inwoners weer: hun beleving. Een inwoner kan zich onveilig voelen, terwijl er uit de “harde” cijfers blijkt dat er geen onveilige (criminele) situaties zich voordoen.

Om veiligheidsbeleid vorm te geven, worden er prioriteiten gesteld. Dit zijn zaken waar de partners zich in het bijzonder op gaan richten. Veiligheidsbeleid

kenmerkt zich door de samenwerking van verschillende actoren met elk zijn eigen verantwoordelijkheid. De gemeente vervult vaak de regierol. De gemeente is hierin namelijk initiatiefnemer omdat de burgemeester op basis van de Gemeentewet verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid in een gemeente. Het samenwerken met andere partijen moet tot winst leiden.

De verschillende actoren zijn in het veiligheidsbeleid “veroordeeld” tot elkaar. De basis hiervoor is voor een gedeelte wettelijk bepaald, immers actoren als politie en Openbaar Ministerie hebben wettelijke taken om veiligheid te waarborgen en bij onveiligheid op te treden. Anderzijds is het de bedoeling dat zoveel mogelijk relevante actoren erbij betrokken worden om een zo goed mogelijk beleid te krijgen.

2.3 Veiligheid in de politieke arena

De voornoemde ontwikkelingen, met name op het gebied van de inzet van politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht, ontging ook de landelijke politiek niet en met name door de aanhoudende vraag van gemeenten naar intensievere handhaving op lokale ergernissen kwam ook dit issue op de politieke agenda.

Wetsvoorstel OM-afdoening in het parlement

Het wetsvoorstel OM-afdoening, ingediend op 29 oktober 2004, kwam voort uit de centrale ambities van het kabinet om de veiligheid te vergroten (in het regeerakkoord van destijds was opgenomen dat de rechterlijke macht in haar algemeenheid ontlast moet worden van minder zware taken) en het advies uit 2003 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de toekomst van de nationale rechtsstaat. Dit is een algemene modernisering: de capaciteit van de Justitieketen moest worden aangepast aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving. Vergroting van de mogelijkheden tot en doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken was van groot belang (Tweede Kamer, 2004-2005, 1). Hierna volgt een reconstructie van de behandelingen in de Tweede en Eerste Kamer waarin uiteindelijk het belangrijke besluit, om gemeenten intensiever te mogen laten handhaven, ook werd genomen.

Behandeling in de Tweede Kamer

In vergaderjaar 2004-2005 is het wetsvoorstel OM-afdoening (29 849) behandeld in de Tweede Kamer. In beginsel werd er nog niet gesproken over het opleggen van bestuurlijke strafbeschikkingen door bestuursorganen. De kern van het wetsvoorstel was een aanpassing van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Het wetsvoorstel is dan ook om principiële redenen gewenst. De rechtsgelijkheid en rechtseenheid zijn ermee gediend. In casu kwam het er dus op neer dat de rechterlijke macht ontlast moest worden van de veelal lichtere strafzaken (de zogenoemde bulkzaken), die toch veelal bij afwezigheid van de verdachte, bij verstek, afgedaan werden. De rechterlijke macht kan daardoor de vrijgekomen tijd aan voorbereiding en behandeling op zitting van deze zaken beter inzetten op de zwaardere misdrijven waar ze tot dan toe klaarblijkelijk te weinig tijd voor hadden. Het Openbaar Ministerie kan dan, bij die kleinere vergrijpen, als voorportaal voor de rechterlijke macht functioneren. Uit het oogpunt van doelmatigheid (efficiëntie) biedt dit ook voordelen. Immers, in plaats van een rechter tijdens een zitting kan een parketsecretaris bij het Openbaar Ministerie de zaak in eerste instantie afdoen. In de Tweede Kamer werd al snel duidelijk dat dit een majeure wijziging in culturele en institutionele zin betrof: het rechterlijk bestraffingsmonopolie werd losgelaten en dat impliceert een belangrijke vernieuwing van het strafprocesrecht.

Belangrijk punt bij de behandeling was het oog voor de praktijk. In de memorie van toelichting wordt een praktijkverhaal uit Dordrecht aangehaald waarbij, in een situatie voor de komst van de OM-afdoening, een aangehouden verdachte van een eenvoudig en bewezen strafbaar feit een transactie aangeboden krijgt. In dat voorbeeld wordt een beeld geschetst van communicatietraject tussen agent, hulpofficier, parketsecretaris, officier van Justitie en eventueel rechter teneinde tot een afwikkeling van de strafzaak te komen. De moraal van dit voorbeeld was dat het efficiënter en effectiever moet.

Tot dat moment ging het er bij de behandeling met name om hoe een betere verdeling tussen politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht gerealiseerd kon worden met daarbij de doelstelling dat de processen “leaner” gemaakt moesten worden.

Amendement Van Haersma Buma

Het ingediende amendement (nummer 18) van 25 april 2005 van CDA Tweede Kamerlid Van Haersma Buma beoogde een verdere gang in de ambities om de veiligheid te vergroten en een extra partner in veiligheid daadwerkelijk op straat te introduceren: de lokale overheden en dan met name de gemeenten. Zijn amendement voorzag in een impuls van de handhaving van kleine ergernissen door lokale bestuursorganen. Onder de voorgestelde bestuurlijke strafbeschikking moesten feiten komen te vallen waarop boa's mogen bekeuren, maar die geen gevaarzettend karakter hebben. Klassieke voorbeelden, zoals hiervoor reeds vermeld, van zaken waar boa's op mogen bekeuren zijn het niet opruimen van hondenpoep, het op straat gooien van afval en wildplassen.

Zij kunnen hierdoor ook gaan meehelpen om de gevoelens van veiligheid te vergroten en wel door de aanpak van de kleine maar zeer overlastgevende ergernissen in het publieke domein. Niet alleen de georganiseerde criminaliteit zorgt voor overlast, maar juist die zaken waar de burger en dus de lokale overheid iedere dag mee te maken heeft, zoals (klachten over) hondenpoep en afval op straat, en waar politie en Justitie weinig prioriteit aan geven.

Van Haersma Buma was van mening dat niet alleen de bestraffingsbevoegdheid van rechterlijke macht naar het Openbaar Ministerie moest, maar dat die ook nog verder kon worden gedelegeerd, naar bijvoorbeeld politie en lokale overheden als gemeenten. Het zou veel effectiever en efficiënter zijn als nu juist die politieagent of boa op straat de schuld van een verdachte kon vaststellen en meteen kon straffen. Naar aanleiding van voorgaand voorbeeld uit Dordrecht gaat het bij de OM-afdoening eenvoudiger en sneller: de agent of boa stelt zelf de schuld vast van de verdachte, legt een geldboete op en de verdachte moet, wanneer die het er niet mee eens is, zelf (en dus actief) in verzet gaan. Het procesinitiatief komt dus bij de verdachte (in casu: bestrafte) te liggen. Het amendement werd aangenomen.

Het wetsvoorstel OM-afdoening is op 21 juni 2005 aangenomen door de Tweede Kamer. De PvdA, Groep Lazrak, D66, Groep Wilders, VVD, CDA, ChristenUnie, SGP en LPF stemden voor.

Behandeling in de Eerste Kamer

In het vergaderjaar 2005-2006 is het wetsvoorstel in de vaste commissies van de Eerste Kamer behandeld. De senatoren gaven blijk van waardering voor het streven naar de vergroting van de doelmatigheid in de strafrechtsketen. In de memorie van antwoord, ontvangen op 31 januari 2006, gaf de minister van

Justitie Donner, nogmaals aan dat de introductie van deze wet niet als kostenbesparende maatregel kan worden gezien. Dat deze maatregel efficiënter is, is slechts een bijkomend voordeel van een verbetering van de rechtsgelijkheid en rechtseenheid. Het wetsvoorstel brengt meer eenheid aan in het geheel van regelingen waarin zonder tussenkomst van de rechter straffen worden opgelegd, dit komt de rechtsgelijkheid ten goede. Het sluit daarnaast bijvoorbeeld ook beter aan bij het Duitse systeem van *Ordnungswidrigkeitengesetz* (OWiG), waarmee in Duitsland strafzaken worden afgedaan. Dit systeem heeft juist ook model gestaan voor ingevoerde systemen in andere Europese landen. Daarbij, de systematiek van buitengerechtelijk afdoen is in Nederland niet vreemd, immers in 1983 is de Wet vermogenssancties ingevoerd, die buitengerechtelijke afdoening al mogelijk maakte.

Aandacht in de Eerste Kamer is er wel voor het amendement van Van Haersma Buma. De gemeente krijgt immers een eigen positie in de strafrechtsketen, die ook beleidsvorming mogelijk maakt en het Openbaar Ministerie moet er toezicht op houden. In vergelijking met de gang van zaken in 1983 is het nu de gemeente die eigenhandig kan optreden. Wel blijft dat een verdachte altijd in bezwaar (in casu: verzet) kan gaan en het Openbaar Ministerie blijft daarvoor de enige die de toegang tot de rechter beheerst. De minister van Justitie gaf aan de Eerste Kamer weer dat er van uit gegaan wordt dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het aantal feiten waarop beboet kan worden, zal gaan stijgen.

Het voorstel is op 04 juli 2006 zonder stemming aangenomen door de Eerste Kamer. De fracties van SP en GroenLinks is daarbij aantekening verleend.

2.4 Gemeenten en OM-afdoening

Een lang gekoesterde wens van gemeenten en andere lagere overheden als de provincies en de waterschappen is met de aanneming van het wetsvoorstel in vervulling gegaan. De met name grote gemeenten hebben bij diverse kabinetten aandacht heeft gevraagd voor de problematiek inzake kleine overlastgevende feiten. De juridische mogelijkheid om tot implementatie te komen werd dan ook verwelkomt. Edoch, naast de juridische component die het mogelijk maakte, zijn er nog een aantal andere facetten die eveneens nodig zijn om tot een (succesvolle) implementatie te komen. Dat wil zeggen dat met alleen de juridische mogelijkheid het er nog niet is. De inzet van dit nieuwe instrument noopt onder andere tot politiek-bestuurlijke besluitvorming en ketensamenwerking met andere actoren. De democratisch gekozen organen als het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad alsmede bijvoorbeeld andere actoren (zoals toch de politie en Openbaar Ministerie), immers het gaat toch om handhaving in de buitenruimte, kunnen op dit proces invloed uitoefenen. Invloed in de ruimste zin van het woord: positief als negatief. De democratisch gekozen organen hebben bijvoorbeeld invloed vanwege het feit dat verordeningen moeten worden aangepast, extra inzet door de gemeente op deze feiten nodig is en dat er (daardoor) extra financiële middelen nodig zijn. De toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking vereist samenwerking tussen de verschillende actoren of beter gezegd: ketenpartners. De gemeente moet dus goede ketenpartners vinden en daarmee een goede samenwerking aangaan. Voor een goede implementatie is het belangrijk dat alle partijen van elkaar weten wat ze doen, hoe ze dat gaan doen en wat ze van elkaar verwachten (Ministerie van Justitie, 2009: 13).

Gemeenten zijn weliswaar niet meer of in mindere mate afhankelijk van politie- en Justitiebeleid voor de aanpak van kleine overlastgevende feiten en kunnen

zaken zelf afdoen, er moet nog wel enige afstemming plaatsvinden met partners. De gemeenten krijgen met de invoering van dit nieuwe instrument de mogelijkheid om meer prioriteit te geven dan voorheen aan de beteugeling van kleine ergernissen en hier actief zelf op in te zetten. Maar er komen ook andere uitdagingen voor terug. Zij zijn afhankelijk van andere actoren. Afhankelijk in die zin dat zij die andere actoren nodig heeft en daar geen substitutie kan plaatsvinden omdat ze die andere actoren (vanuit bijvoorbeeld een juridische en/of staatsrechtelijke invalshoek) moet raadplegen. Anderzijds is het met in het achterhoofd de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de openbare ruimte verstandig om zoveel mogelijk draagvlak te hebben. Steun van andere actoren voor het beleidsvoorstel is zeer gewenst en dat kan bijdragen aan een succesvolle implementatie.

Het Ministerie van Justitie heeft met de G4-gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) afspraken gemaakt om de bestuurlijke strafbeschikking als pilot, met startdatum 01 januari 2009, in de G4 te starten. Dit omdat enerzijds de vraag van de G4 het grootst was, immers 75% van alle bekeuringen voor overlast worden in de G4 uitgeschreven, anderzijds omdat Justitie dit nieuwe instrument eerst in de praktijk wilde testen alvorens het over alle bestuursorganen (alle gemeenten, waterschappen en provincies) wordt uitgerold. 2009 is voor alle partijen een ervaringsjaar.

2.5 Acceptatie bestrafen en toetsing rechter

Sinds 01 januari 2009 kunnen buitengewoon opsporingsambtenaren uit de gemeente Utrecht, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag een bestuurlijke strafbeschikking opleggen aan overtreders van kleine overlastgevende feiten. Overtreders worden bij de bestuurlijke strafbeschikking aangeduid als “bestrafte”. Immers, het is bij dit handhavingsinstrument niet de rechter die feitelijk straft, maar de buitengewoon opsporingsambtenaar. Het administratieve verwerkingsproces is natuurlijk ook per 01 januari 2009 van start gegaan. Dat proces bestaat uit het versturen van de aankondiging van de strafbeschikking naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) in Leeuwarden, het invoeren van de strafbeschikking aldaar en het verzenden van de strafbeschikking naar de bestrafte. De bestrafte kan bij ontvangst van de strafbeschikking bepalen of hij betaalt (daarmee erkent die direct schuld en ziet die af van verzet) of juist in verzet gaat. Als de bestrafte betaalt, is het proces ten einde. Als de bestrafte besluit in verzet te gaan, dan dient hij een verzetsschrift in bij de kantonrechter. Bestrafte die in verzet gaan, zijn op twee punten interessant: ten eerste omdat een hoog verzetpercentage (veel bestrafte die in verzet gaan) een oordeel geeft over de acceptatie van het nieuwe beleid. Ten tweede omdat een rechter zich dan zal buigen over de zaak. De rechter zal onderzoeken of de opgelegde strafbeschikking in het individuele geval wettig en overtuigend was. Zeker bij een nieuw instrument is het belangrijk om te weten of deze het oordeel van de rechter kan doorstaan.

Verzetspercentage

Het verzetspercentage bij de bestuurlijke strafbeschikking is over de onderzoeksperiode relatief hoog. Uit cijfers van het CJIB blijkt dat het uitkomt op 17% in 2009 en 11% in 2010. Dat houdt dus in dat respectievelijk gemiddeld zeventien en elf van de honderd bestrafte verzet indient. Dat wil nog niet zeggen dat de overige 83% of 89% het eens is met de strafbeschikking. Aan hun beslissing om niet in verzet te gaan, kunnen andere factoren ten grondslag liggen. Zij kunnen vanwege de hoogte (of laagte) van het bedrag niet in verzet gaan omdat ze de inspanning van het in verzet gaan niet vinden opwegen tegen het

opgelegde bedrag. Daarnaast is het wel de ervaring dat bestrafden die het ergens principieel niet mee eens zijn, in verzet gaan. Op basis van de 17% en 11% lijkt het dat de strafbeschikking nog niet een volledig geaccepteerd instrument is.

Kantonrechter

Op donderdag 20 augustus 2009 vond de eerste strafbeschikkingszitting bij de kantonrechter in Utrecht en daarmee in Nederland plaats. Hier werden de eerste verzetszaken naar aanleiding van de opgestarte handhaving in 2009 behandeld. Tijdens deze zitting zijn twee zaken behandeld. De rechter heeft beide keren een veroordeling uitgesproken. Dat houdt in dat de rechter de opgelegde strafbeschikking in die beide situaties wettig en overtuigend vond, oftewel het instrument is in die gevallen juist toegepast. Op woensdag 03 februari 2010 heeft een tweede zitting plaatsgevonden, ook hier zijn aan alle bestrafden weer veroordeeld. Op basis van deze twee zittingen kan geconcludeerd worden dat de strafbeschikking juridisch stand houdt. Tegen rechterlijke uitspraken in dit soort verzetszaken staat nog hoger beroep open bij het gerechtshof en vervolgens de Hoge Raad en het Europese Hof van Justitie. Thans is nog geen enkele bestrafte in hoger beroep gegaan. Daarbij, procedures duren bij deze instanties vaak lang en dat gaat het tijdsbestek van dit onderzoek te buiten.

De gerechtelijke uitspraken bevestigen de rechtsgeldigheid van de bestuurlijke strafbeschikking. Ze zijn een randvoorwaarde voor het goed kunnen uitvoeren van het beleid en scheppen de mogelijkheid voor een positieve beoordeling van het instrument.

3. THEORETISCH KADER

3.1 Benaderingen van beleid en beleidsprocessen

In de bestuurskunde zijn verschillende benaderingen van beleid en beleidsprocessen. Een benadering is een wijze van kijken naar beleid en beleidsprocessen. Deze benaderingen hebben verschillende grondslagen voor vorming, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarbij heeft iedere benadering zijn eigen evaluatiecriteria. Hieronder komen vier benaderingen aan bod: rationele, politieke, culturele en institutionele benadering.

Rationele benadering

Na de Tweede Wereldoorlog en in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw lag de nadruk bij beleid en beleidsprocessen op de analytische kant. Ze moesten gericht zijn op doelgericht en weloverwogen handelen. Het oplossen van beleidsproblemen, waarbij dus doelgericht en weloverwogen gehandeld moest worden, stond centraal. Deze eerste, klassieke en unicentrische benadering is aan te duiden als de rationele benadering. Unicentrisch in de zin dat er gedacht werd dat een samenleving vanuit een punt door een homogene groep bestuurd zou worden. Bij de rationele benadering ging men ervan uit dat een beleidsboodschap helder en eenduidig was. Daarbij was tevens sprake van uitvoerders en burgers die als loyaal te bestempelen waren. In navolging van de rationele benadering ontstonden er meerdere benaderingen.

Bij de rationele benadering wordt beleid gedefinieerd als een verzameling doelstellingen en middelen die in een bepaalde tijdsvolgorde worden aangewend, neergelegd in een politiek bekrachtigd besluit of plan (Bekkers, 2007: 88). De doelrationaliteit is het belangrijkste verklarende mechanisme. Het streven is dan ook om zo rationeel mogelijk opereren. Bij de beoordeling in het kader van de rationele benadering wordt rekening gehouden met de effectiviteit, efficiency en samenhang.

De rationele benadering had als eerste benadering van beleid ook tekortkomingen en wel in die zin dat bijvoorbeeld beleidsboodschappen niet altijd helder en eenduidig bleken, dat er niet vanuit een centraal punt gestuurd kon worden en dat uitvoerders en burgers niet altijd loyaal waren, oftewel is het beleid dan wel haalbaar? Dat werd wellicht in het verleden verondersteld, maar bleek dus niet altijd zo te zijn. In het poldermodel, dat in Nederland geïntroduceerd werd met het Akkoord van Wassenaar in 1982, bleek dat de Nederlandse overheid veelal met andere partijen consensus wilde bereiken. Consensus maakt moeilijker onderwerpen eenvoudiger uit te leggen en verdeelt de verantwoordelijkheden. Naderhand is dat “polderen” verder doorgevoerd en werd het een symbool voor de wijze waarin er in Nederland (met succes) gehandeld werd. Hieruit bleek dus ook wel dat alleen een rationele benadering weinig goed deed aan het meervoudige karakter van problemen waarmee bijvoorbeeld de overheid geconfronteerd werd. Netwerken gingen bijvoorbeeld een belangrijker rol spelen.

Politieke benadering

Na de hiervoor geschetste periode waarin de rationele benadering de boventoon voerde, kwam daarna een richting die de politieke visie benadrukte. Deze politieke benadering van beleid en beleidsprocessen kan net als de rationele benadering als klassiek betiteld worden. Hierbij staat echter wel een polycentrisch perspectief centraal: beleid en beleidsprocessen krijgen vorm en inhoud doordat meerdere partijen hierop invloed willen uitoefenen. Zij worden ook beïnvloed door het feit dat er meer en vaak concurrerende sturende centra

zijn (Bekkers, 2007: 64). Beleid en beleidsprocessen worden in deze benadering meer gezien als strijd en conflictbeheersing. De politieke benadering ziet beleid bijvoorbeeld ook meer als machtsbron om bepaalde doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

Bij de politieke benadering wordt beleid gedefinieerd als de tijdelijke codificatie van de consensus en daarmee van de machtsverhoudingen in een beleidsnetwerk (Bekkers, 2007: 88).

Beleid dat gebaseerd is op wet- en regelgeving maakt het mogelijk dat de overheid bepaalde zaken aan bijvoorbeeld de burger kan opleggen en dat bij niet naleving daarvan, handhavend wordt opgetreden. Macht en belang zijn de belangrijkste verklaringsmechanismen. Het streven is om de eigen belangen veilig te stellen en draagvlak van verschillende partijen te hebben. Bij de beoordeling spelen dan prominent de begrippen steun en draagvlak mee.

Waarbij in de rationele benadering nog een onderscheid was tussen beleid en politiek, is dat weggefallen in de politieke benadering: beleid en politiek zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Draagvlak en steun voor een bepaald beleid staan meer centraal. Kenmerkend voor deze benadering zijn de termen “macht” en “arena’s”. Macht als het vermogen van actoren om een bepaald gewenst gedrag te kunnen realiseren. Arena’s als plaatsen waar beleid wordt gemaakt en geconstrueerd (Bekkers, 2007: 64).

Culturele benadering

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn er in ieder geval nog twee benaderingen van beleid te onderscheiden: de culturele en institutionele benadering. Deze benaderingen hebben met elkaar gemeen dat ze beleid en beleidsprocessen vooral zien in relatie tot betekenisverlening. Er zijn natuurlijk ook verschillen.

De culturele benadering heeft een voluntaristische invulling van betekenisverlening. Dat impliceert dat actoren zelf (op basis van hun eigen vrije wil) zin kunnen geven aan de wijze waarop ze beleidsproblemen definiëren en naar relevante aanpakken zoeken. Beleid wordt gedefinieerd als een “talige” sociale constructie gericht op betekenisverlening die tot de verbeelding moet spreken (Bekkers, 2007: 89). In deze benadering zijn rationele en politieke componenten geïncorporeerd. Hierdoor is deze benadering “rijker”, immers er wordt vanuit meer perspectieven naar het beleidsprobleem gekeken. Bij deze benadering kan symboliek een belangrijke rol spelen. De overheid kan goed voorbeeldbeleid ontwikkelen en/of inspelen op zaken in de samenleving. Kernwaarden zijn zingeving door middel van communicatie en interacties tussen partijen.

De culturele benadering van beleid legt de nadruk op zinsgevingsprocessen door middel van communicatie en andere vormen van interactie. Beleid is daarmee ook meer een sociale constructie. Beleid kan ook vooral symbolisch van aard zijn, dat wil zeggen dat het niet of nauwelijks uitvoerbaar is, maar waarmee de overheid vooral haar goede wil toont of het belang van een mentaliteitswijziging wil onderstrepen (Bekkers, 2007: 72). In het beteugelen van overlast in de openbare ruimte kan de overheid daar een aantal maatregelen nemen, bijvoorbeeld de inzet van meer handhavers op straat.

Institutionele benadering

De benadering die op deterministische wijze invulling geeft aan betekenisverlening is de institutionele benadering. Het zijn vooral de gegroeide praktijken, neergeslagen in instituties, regels, routines en procedures, die zin geven. Zij beperken daarmee de vrijheid van actoren om zelf vorm en inhoud te geven aan beleid. Het zijn de institutionele beperkingen die daarmee het verloop en de inhoud van beleid en beleidsprocessen voor een groot deel beïnvloeden (Bekkers, 2007: 71). Deze benadering is net als de culturele benadering nog relatief nieuw. Beleid wordt gezien als uitkomst van regelgeleide interactie en belichaming van een geheel van regels (Bekkers, 2007: 89).

Als er regels gemaakt zijn, dan is het de bedoeling dat de processen in en tussen het openbaar bestuur op basis van die regels verlopen. Het kan dan gaan om zowel formele als informele regels. Bij het maken van beleid moet er ook rekening mee gehouden worden en dat werkt als een beperking.

De institutionele benadering gaat uit van regelgeleide, padafhankelijke interacties tussen partijen. Beleid is in dit opzicht niet alleen goed als het effectief, efficiënt en samenhangend is, het moet tevens ook passend zijn voor het handelen van het openbaar bestuur. Bij de beoordeling in het kader van deze benadering wordt rekening gehouden met de legaliteit en de legitimiteit. Legaliteit in de zin of het voldoet aan vigerende wet- en regelgeving en daarmee als “legaal” bestempeld kan worden. Legitimiteit als de wijze waarop de overheid vanuit haar institutionele karakter kan handelen.

In de institutionele beleidsanalyse wordt vooral gelet op de structurerende invloed die allerlei instituties (zijnde allerlei formele en informele regels, spelregels, praktijken en procedures) hebben op de vrijheid van actoren om beslissingen te nemen en relaties die tussen deze actoren dientengevolge bestaan (Hemerijck, 2001: 86). Zij structuren daarmee de interacties tussen de betrokken actoren en beïnvloeden daarmee ook de waardering die actoren hechten aan een bepaald beleidsontwerp. Zij geven daarmee de marges aan waarbinnen beleid kan worden ontwikkeld (Hemerijck, 2001: 91). In deze benadering gaat het ten eerste om de *logic of consequence*, die ook centraal staat in de rationele benadering, verwijzend naar met name de effectiviteit van het gevoerde beleid (Bekkers, 2007: 83). Een traditionele beleidsanalyse vraagt aandacht voor de te verwachten gevolgen van een bepaald beleidsprogramma in relatie tot de beoogde doelstellingen van het programma. Het gaat hierbij dus meer om *output / outcome*. Ten tweede gaat het ook om de *logic of appropriateness*, waarbij er vooral gekeken wordt naar de legaliteit en legitimiteit van beleid. Bij de *logic of appropriateness* gaat het om de vraag of een beleidsprogramma wel past bij het heersende politieke en maatschappelijke klimaat (Bekkers, 2007: 184). Hierin staat een meer politieke benadering centraal en gaat het vooral om de kwaliteit van het afwegings- en afstemmingsproces tussen belangen, tussen waarden. Het gaat hierbij meer om de *throughput*, waarbij de kwaliteit van het proces bepaalt of er sprake is van een passend antwoord, waarbij ogenschijnlijk onverzoenbare waarden en belangen met elkaar verenigd zijn (Bekkers, 2007: 378).

Uit de verschillende benaderingen blijkt al dat er op verschillende wijzen naar beleid en beleidsprocessen gekeken kan worden. Wat als “goed en succesvol” aangeduid kan worden in de ene benadering, hoeft dat niet te worden in een andere benadering. Beleid maken en succesvol implementeren vraagt dus nogal wat. Ook voor de evaluatie van beleid, waar verderop in dit theoretisch kader op

wordt ingegaan, is er een verschil in beoordeling op basis van de diverse benaderingen.

3.2 Netwerk

Organisaties bestaan niet in isolement, maar maken altijd deel uit van een maatschappelijke context. Die maatschappelijke context kan worden opgevat als de omgeving waarin organisaties opereren. De omgeving van een organisatie is te beschrijven als datgene wat niet tot de organisatie zelf gerekend wordt. (Edwards en Schaap, 2000: 38). De omgeving van organisaties is dynamischer en complexer geworden. De dynamiek is terug te vinden in het feit dat, minder dan in het verleden, er gekeken wordt vanuit een unicentrisch (rationeel) perspectief: er zijn veelal meerdere partijen op de een of andere manier betrokken. Complexer is het in de zin dat organisaties zelf niet voor honderd procent kunnen en/of willen bepalen wat ze doen.

Wetgeving in Nederland stelt bijvoorbeeld kaders aan het handelen van een actor. Anderzijds en dan met name in het veiligheidsbeleid zijn er verschillende actoren die tezamen een aantal doelstellingen moeten behalen. Tezamen in de zin van bijvoorbeeld een gelijktijdige aanpak en/of tezamen in de zin dat actoren volgend op elkaar zijn. De *output* van de ene actor is de *input* voor de volgende. Gezien de complexiteit van de problemen en de institutionele achtergrond van actoren hebben de individuele actoren veelal zelf niet de hulpbronnen in huis om de problemen alleen op te lossen. Hulpbronnen kunnen bijvoorbeeld zijn: kennis, geld, menskracht en tijd. Daar zit een potentieel spanningsveld: de actor heeft dus niet alleen te maken met de eigen organisatie, maar ook met andere.

Ten tweede willen organisaties het ook niet meer alleen oplossen. Dit vanuit het adagium dat brede steun en draagvlak zou zorgen voor beter beleid, immers iedereen heeft erover mee kunnen praten. Het vergroot, bij een goede samenwerking, een beter draagvlak en daarmee een beter beleid.

Go alone strategies generally lead to sub-optimal, substantively poor and ineffective problem solving. But cooperation comes at a cost. The transaction costs of cooperation can be high. This means that problemsolving always involves weighing the potential added value of cooperation against the limitations and costs of such cooperation (Koppenjan en Klijn, 2004: 114).

Daarnaast, mocht er in het proces iets mis gaan, dan is ook niet een bepaalde partij verantwoordelijk, immers er zijn er meerdere bij betrokken.

Het handelen van actoren in netwerken komt dus voort uit de dynamiek, complexiteit van de omgeving en de wens om goede oplossingen te creëren. Actoren zijn afhankelijk van elkaar en hebben elkaar dus nodig. Ze vinden elkaar in een beleidsnetwerk. Een beleidsnetwerk kan worden omschreven als een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke actoren bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's of gericht zijn op het gebruik van bepaalde middelen (Bekkers, 2007: 65) of als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen (Edwards en Schaap, 2000: 39). In tegenstelling tot de rationele benadering, sluiten de politieke, culturele en institutionele benadering hier goed op aan.

3.3 Actoren

In een netwerk zijn meerdere actoren aanwezig. Een actor is een handelende eenheid (Edwards en Schaap, 2000: 46). Actoren verschillen van elkaar, maar hebben ook weer zaken gemeen, bijvoorbeeld een gedeeld belang. Er treedt dus, net als hiervoor al beschreven is, een spanningsveld op: actoren verschillen van elkaar, maar hebben elkaar ook weer nodig, in meer of mindere mate en wellicht ook weer in de toekomst. De dynamiek en complexiteit in een netwerk krijgen vorm en inhoud door de actoren. Actoren in een netwerk kunnen onderscheiden worden van actoren die elkaar stimuleren tot actoren die elkaar hinderen bij (elkaars) doelbereiking. Ze kunnen elkaar stimuleren wanneer een actor een bepaalde faciliteit nodig heeft, maar niet bezit, terwijl een andere actor die faciliteit heeft en dat ook wil inzetten. Bij het hinderen is het andersom, de ene actor heeft iets nodig, maar de andere actor weigert dat in te zetten. Actoren kunnen dus variërend van een win-win tot een verlies-verlies situatie interacteren. Vanzelfsprekend komt het handelen van actoren grotendeels voort uit hun institutie en strategie. De strategieën komen in een volgende paragraaf aan de orde.

Vertrouwen (*trust*) speelt ook een belangrijke rol. Vertrouwen moet in processen tussen actoren ook groeien.

Trust is regarded as perceptions of the good intentions of other actors. The intentions of another actor are central here. It concerns an expectation about the intention of another actor will respect the interests of the "trusting" actor (Koppenjan en Klijn, 2004: 83).

Om tot een netwerk te komen, moet dus bepaald worden wie tot het netwerk toetreden en wat de belangen van de verschillende actoren zijn. Bij de toetreding ontstaan keuzes: welke actoren treden wel toe en welke niet? Actoren in het netwerk zullen aangeven of ze tevreden zijn met de actoren in het netwerk of dat er andere actoren bij moeten komen. Actoren die niet tot het netwerk toegelaten worden, maar die wel vinden dat ze erbij horen, vertonen weerstand. Met het uiteindelijke doel in het achterhoofd en de daarvoor benodigde inbreng van de verschillende actoren moet dus een netwerk ontstaan die dat kan verwezenlijken.

3.4 Actorposities en strategieën van actoren

In een netwerk zitten verschillende actoren met verschillende posities ten opzichte van elkaar, belangen en achtergronden. Dat komt tot uiting in de mate waarin ze elkaar wel of niet nodig hebben en de strategieën die ze hanteren. De positie van de actor houdt verband met de afhankelijkheidsrelatie van die actor ten opzichte van een of meerdere actoren. Strategie is te omschrijven als een plan van handelen (Van Dale, 2010). Iedere actor heeft een eigen strategie die niet, gedeeltelijk of wel overeen kan komen met de strategie van andere actoren. Actoren vertonen dan ook strategisch gedrag: het gedrag dat ze op basis van hun strategie uiten in contact met andere actoren in het netwerk.

Actorposities

Actoren hebben een positie ten opzichte van elkaar en van de eigen organisatie. Het gaat dan niet alleen om de vraag welke middelen de diverse actoren kunnen inbrengen, maar ook om hoe afhankelijk de eigen organisatie is van die middelen om de in kaart gebrachte organisatiedoelen te bereiken. De afhankelijkheidsvraag is goed te beantwoorden door het belang van de hulpbron en de vervangbaarheid van de hulpbron te bepalen (Edwards en Schaap, 2000: 48).

Belang van de bron	Vervangbaarheid	
	Hoog	Laag
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein	Onafhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Tabel 1. Afhankelijkheidsverhoudingen

Strategieën

Actoren kunnen verschillende strategieën vertonen (Koppenjan en Klijn, 2004: 49).

Go alone strategies strategieën waarbij een actor een eigen oplossing voor een probleem voor ogen heeft en deze oplossing realiseert zonder andere actoren daarbij te betrekken.

Conflictual strategies strategieën die tot doel hebben om bepaalde oplossingen te voorkomen of te blokkeren.

Avoidance strategies strategieën waarbij een actor niet een bepaalde oplossing heeft en een passieve houding aanneemt of conflicten wil vermijden.

Cooperative strategies strategieën waarbij een actor meewerkend is naar andere actoren toe en zo een positief resultaat wil bewerkstelligen.

Facilitating strategies strategieën waarbij actoren ervan uitgaan dat samenwerking nodig is om oplossingen te bereiken. Actoren hebben een gevoel van verantwoordelijkheid om te participeren.

Strategieën die niet of gedeeltelijk overeenkomen, veroorzaken belangen-tegenstellingen en laten bepaalde interactiepatronen in een netwerk zien. Interactiepatronen als conflict, dwang, overleg, onderhandeling, ruil, compromis- en coalitievorming (Bekkers, 2007:65).

Onderwerp van een strategie

De strategie van een actor is veelal gebaseerd op de kwaliteiten en mogelijkheden van de individuele actor zelf en van de andere actoren. Actoren kunnen elkaar nodig hebben of juist niet, tegengestelde belangen hebben of geen of nauwelijks invloed op elkaar hebben. In die zin zijn realisatie- en hindermacht, inzichtverrijking, bronafhankelijkheid en belanghebbendheid te onderscheiden. Het geeft bijvoorbeeld aan met welke actoren wel of geen rekening gehouden moeten worden om bepaalde ambities en doelstellingen te realiseren. De genoemde vijf zaken geven een beeld van het handelen van de ene actor en van de ander.

Realisatiemacht bepaalde actor(en) kan (kunnen) zorgen dat de besluitvorming plaats vindt. Bepaald beleid kan hierdoor gesteund worden en/of bepaalde beslissingen worden genomen over het realiseren van het beleid.

Hindermacht bepaalde actor(en) kan (kunnen) de besluitvorming vertragen en/of blokkeren. Deze actor(en) heeft (hebben) bepaalde beschikbare middelen, bijvoorbeeld juridische, om de besluitvorming uit te stellen of juist helemaal niet door te laten gaan.

- Inzichtverrijking bepaalde actor(en) kan (kunnen) bijdragen aan de verrijking van kennis, inzichten en ideeën over problemen en over oplossingen (Edwards en Schaap, 2000: 47). Deze actor(en) kan (kunnen) een aanvulling zijn op de bestaande ideeën van actoren, zaken verduidelijken of in een ander perspectief plaatsen.
- Bronafhankelijkheid bepaalde actor(en) kan (kunnen) bijdragen door middelen ter beschikking te stellen die nodig zijn voor de realisatie van de organisatiedoelen van een of meerdere andere actoren. De ene actor is bijvoorbeeld afhankelijk van de andere omdat deze een exclusief middel heeft en niet op een andere wijze aan dat middel kan komen. De middelen kunnen variëren van bijvoorbeeld financiële middelen tot juridische bevoegdheden.
- Belanghebbendheid bepaalde actor(en) kan (kunnen) in zijn (hun) belang geraakt worden door de uitkomsten van een besluitvormingsproces. Besluiten in een netwerk zijn van positieve of negatieve invloed op een belanghebbende.

3.5 Sturing in netwerken

Het sturen van processen (in bijvoorbeeld een veiligheidsketen) kan op verschillende wijzen. De overheid is namelijk op vele terreinen actief en heeft daarbij te maken met veel verschillende soorten organisaties, waarvan ze de activiteiten op een of andere manier wil sturen. Sturing of sturen is als volgt te definiëren:

- Sturen is een bepaalde richting geven aan [...](Van Dale, 2010).
- Sturing is een doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen (Beurskens en Korsten, 2007).
- Sturing is de (doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context (Bekkers, 2007: 21).

Naar aanleiding van de vorige paragrafen blijkt dat actoren in netwerken afhankelijk zijn van elkaar en een gezamenlijk doel moeten bereiken, ze moeten dus samenwerken om dat te gaan realiseren. Verschillende actoren zijn aanwezig die in ruimere of beperktere mate nodig zijn voor een succesvolle implementatie. Er dient dus sturing plaats te vinden om tot resultaten te kunnen komen.

Actoren hebben hun eigen belevingen vanuit de positie waarin ze zich bevinden.

Many actors are involved and their interests are at stake. They will use different strategies in various arenas based on their own perceptions, interests and objectives in order to influence the problem situation and the problem solving process (Koppenjan en Klijn, 2004: 113-114).

Er is een groot scala aan manieren van sturing (door de overheid), de twee ideaaltypische benaderingen zijn de verticale en horizontale wijze van sturing. De ideaaltypische benaderingen stellen de rol van overheid centraal met daarbij de methodieken en instrumenten. Verticale sturing, ook wel te typeren als *command and control*, is klassiek en gebaseerd op hiërarchie. De overheid treedt op als opdrachtgever en feitelijk bestuurder van het proces. Horizontale sturing is meer te typeren als netwerken en dit is meer te baseren op *bottom up*. Hierbij heeft de overheid meer een regierol als de regisseur die acteert als intermediair tussen de

betrokken actoren, contacten legt en de communicatiekanalen open houdt (Hupe en Klein, 1997). In het licht van genoemde benaderingen van beleid en beleidsprocessen past de rationele benadering meer bij de verticale, *command and control*, sturing. De andere drie benaderingen passen meer bij de horizontale sturing en vinden hun weg in netwerken.

Deze twee ideaaltypische benaderingen verschillen van elkaar in de wijze waarop de overheid sturing geeft aan processen. Deze verschillen zijn een resultante van de benaderingen op de sturingsomgeving, de sturingsmethodiek, de sturingsinstrumenten en de beheersing. Bij verticale sturing heeft de overheid de hiërarchie of is zij daarna op zoek. In het geval van horizontale sturing wil de overheid zorg dragen voor een goed netwerk. De methodieken die gehanteerd worden in de meer klassieke, rationele benadering en die passen bij de hiërarchische sturing zijn *top down*, formeel, inhoudelijk, beleidsmatige en een strakke coproductie. In de netwerksturing is het meer gebaseerd op *bottom up*, informeel, op hoofdlijnen, frontlijn sturen en losse samenwerking. De sturingsinstrumenten verschillen van juridisch in de verticale sturing tot communicatie in de horizontale sturing. Ten slotte, de beheersing in de verticale sturing is sterk gebaseerd op *input* en *output*, terwijl bij de horizontale sturing de *throughput* en *outcome* leidend zijn.

In het volgende schema (deels ontleend aan Manetas, 2009: 63) zijn bij de twee verschillende sturingsmodaliteiten de verschillende kenmerken weergegeven.

Sturing	Verticale sturing (<i>command and control</i>)	Horizontale sturing (netwerken)
Benadering van beleid	Rationele benadering	Politieke, culturele en institutionele benadering
Rol	Opdrachtgever	Regisseur
Sturingsomgeving	Hiërarchie of hiërarchiezoekend	Netwerk of netwerkzoekend
Sturingsmethodiek	<i>Top down</i> Formeel Inhoudelijk Beleidsmatig sturen Strakke coproductie	<i>Bottom up</i> Informeel Op hoofdlijnen Frontlijn sturen Losse samenwerking
Sturingsinstrumenten	Juridisch	Communicatie
Beheersing	<i>Input – output</i> Vanuit het management binnen de organisatie	<i>Throughput – outcome</i> In samenspraak/ wisselwerking met de omgeving

Tabel 2. Sturingsmodaliteiten en kenmerken

Idealiter is in netwerken het streven naar een win-win situatie het summum. Echter, bij besluitvorming zijn dus de nodige actoren betrokken met verschillende opvattingen, meningen en achtergronden. Die verschillende perspectieven en belangen kunnen zoals gezegd zorgen voor spanning in het netwerk. Daarbij geldt dat met name actoren toch wederzijds afhankelijk van elkaar zijn en er hun eigen beeld op nahouden. Aan de andere kant kan een goede samenwerking in het netwerk het beleid versterken. Een deadline kan een extra dimensie aan het traject geven, immers met de verschillende actoren moet binnen

een tijdsbestek consensus worden bereikt. Dit is wellicht ook weer van invloed op hun handelen.

Inherent aan het feit dat verschillende actoren bij elkaar zitten in een netwerk en moeten samenwerken, is het ontstaan van interactiepatronen. Afzonderlijke actoren moeten met elkaar communiceren om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken. In een netwerk moet sturing plaatsvinden op tot *problem solving* te komen. Om het proces van *problem solving* goed uit te voeren zijn twee exercities nodig:

- 1) *an issue of interaction where the actors with a stake in the problem must manage to coordinate their perceptions, activities and institutional arrangements.*
- 2) *prescriptions for improving the interactions between parties as well as management strategies for initiating and supporting interactions (Koppenjan en Klijn, 2004: 9).*

Een netwerk moet dus gemanaged worden om de gewenste resultaten te behalen.

Management of uncertainties in network settings kent drie strategieën. Het gaat dan om het managen van de inhoud (*content*), managen van het proces (*game*) en managen van de instituties (*institutions*). Het gaat er daarbij om dat het managen van *uncertainty* op twee manieren kan gaan: het reduceren van *uncertainty* en het managen van *uncertainty*. Voor elk van de drie strategieën zijn er telkens strategieën die aangewend kunnen worden om te gebruiken. Bij management of the content is een strategie *facilitating instead of decisive research*.

Ensuring research that is not focused on settling knowledge conflicts, but on supporting interaction by addressing diverging knowledge issues and demonstrating the consequences of alternatives, showing the bandwidth within which solutions can be generated or to nuance these, suggest new angles, account for and explain research findings and offer the opportunity to reformulate conflicts knowledge questions (Koppenjan en Klijn, 2004: 246).

Management of the game heeft als doel dat actoren elkaar beter leren kennen en dat ze elkaar daardoor beter weten te vinden bij het coördineren van elkaars strategieën en oplossingen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in drie hoofdstrategieën: *initiating or terminating interactions*, *designing games* en *facilitating the game*. *Initiating or terminating interactions* gaat over het koppelen of niet koppelen van actoren, arena's en speelvelden. In dit geval kunnen er keuzes gemaakt worden om wel of juist niet met bepaalde actoren samen te werken. Een strategie hierbij is *coupling actors*. Bij *designing games* gaat het erom dat actoren het eens worden over de regels van het spel. Het spel kan goed gespeeld worden als de actoren dezelfde regels hanteren. Winnen of verliezen is beter te bevatten en te legitimeren als het spel volgens de spelregels gespeeld wordt. Een strategie hierbij is *agreements about steps in the proces*.

It is about timing and sequence of activities, what deadlines apply and how these are handled. The principle of parallel ordering is used here as much as possible (Koppenjan en Klijn, 2004: 248).

Facilitating the game gaat over *supporting the interactions between stakeholders, in part through promoting the implementation and when necessary the readjustment of the process agreements*. Een strategie hierbij is *facilitating at the beginning of the game*.

Focusing activities on the motivation of the parties, the creation of game rules, a balanced composition of the game field, the management of the expectations and the promotion of a climate in which parties can get to know one another (Koppenjan en Klijn, 2004: 248).

Als laatste is er het *management of institutional uncertainty*. Organisaties zijn vanuit hun institutionele achtergrond verschillend. Dat uit zich ook in organisatieculturen. In organisatieculturen zijn de volgende lagen te onderkennen: waarden en grondbeginselen, rituelen, helden en symbolen (Sanders en Neuijen). Organisatieculturen staan daarmee voor de *values* die voor actoren geleiden. Een strategie die hier bij hoort is *changing network rules focused on network composition*.

Changing network rules is about changing the number of actors within the network, their position, the entry rules, the process of network formation, the degree of self regulation and organizations (Koppenjan en Klijn, 2004: 250).

3.6 Beoordeling van beleid en beleidsprocessen

Een andere dimensie is die van de evaluatie van het traject. Evaluaties dienen doorgaans twee doelen. Ten eerste om te leren en naar de toekomst toe verbeteringen aan te brengen. Ten tweede om verantwoording af te leggen over de resultaten. Naar aanleiding hiervan kan er ook bijgestuurd worden. Hoe en met welke criteria is het traject te beoordelen? Bestuurskunde is de wetenschap die de inrichting, werking en het functioneren van het openbaar bestuur onderzoekt (Van Thiel, 2007: 9). In die lijn volgt dat beleid en beleidsprocessen moeten worden geëvalueerd: er moet een oordeel over gegeven worden. Het geven van een oordeel kan aan de hand van een relevante bestuurskundige theorie. Dat is ook een van de bedoelingen van dit onderzoek. Uit de procesevaluatie moet een oordeel volgen. De diverse benaderingen van beleid hebben verschillende beoordelingscriteria en daarmee verschillende uitkomsten.

Het oordelen over beleid en de wijze waarop dat tot stand is gekomen kan door middel van een procesevaluatie. Procesevaluaties hebben tot doel in kaart te brengen hoe de processen om bepaalde doeleinden of effecten te bereiken daadwerkelijk verlopen (Bekkers, 2007: 300). Om een beoordeling uit te voeren zijn beoordelingscriteria nodig.

Een oordeel vormen kan aan de hand van een bepaalde bestuurskundige benadering van beleid, maar moderner is het om vanuit meerdere gezichtspunten een evaluatie, een multirationaliteitanalyse, uit te voeren en een oordeel te geven. Aan de hand van de uitkomsten van de vier benaderingen van beleid en beleidsprocessen, respectievelijk de rationele, politieke, culturele en institutionele benadering kan een finaal oordeel geveld worden. De benaderingen blijken van elkaar te verschillen. Eenzelfde beleidsproces kan in de ene benadering wel als succesvol en geslaagd worden aangeduid, terwijl dat bij een andere benadering niet het geval is. De vier benaderingen kunnen afzonderlijk een antwoord geven op de vraag of beleid succesvol is, maar ook als multirationaliteit gekoppeld worden en een oordeel geven. Individuele oordelen komen naar voren in de vier evaluatievragen van beleid: werkt het?, past het?, mag het? en hoort het?. In dit licht is er sprake van een *multiple* evaluatie.

Vanuit de rationele benadering van beleid, waarbij het gaat om doeltreffend- en doelmatigheid, komt de vraag “werkt het?” naar voren. Beleid dient in deze context ertoe dat doelstellingen gerealiseerd en resultaten behaald moeten worden. Effectiviteit van beleid is niet te negeren en elementair voor een

bevestigd antwoord op de gestelde vraag. Causaliteit tussen het beleid en de positieve effecten moet gewaarborgd zijn.

De vraag “past het?” is gesteld vanuit de politieke benadering. In de politieke benadering gaat het om machtsstrijden tussen allerlei belanghebbende partijen. Het verwerven van steun en draagvlak voor beleid is elementair. Meerdere actoren moeten akkoord gaan met het in te zetten beleid. De vraag impliceert ook dat er een zogenaamde “*fit*” moet zijn tussen de actoren en het beleid. Bij weerstand zal de “*fit*” ontbreken en bij draagvlak zal er sprake zijn van een “*fit*”. Als dit laatste aanwezig is, is de vraag positief te beantwoorden en zal het beleid vanuit de politieke benadering geslaagd zijn.

De derde vraag “hoort het?” is gebaseerd op de culturele benadering van beleid. Bij deze benadering staat het zingevingsproces centraal. Beleid moet voor alle betrokken actoren een gedeelde betekenis hebben. Het gaat erom of beleid voor de actoren aanvaardbaar en geloofwaardig is. Een overheid die er stelselmatig niet in slaagt om door middel van het te voeren beleid in te spelen op de wensen en noden van bijvoorbeeld burgers, heeft aldus een geloofwaardigheidsprobleem (Hemerijck, 2003: 44-47).

De “mag het?” vraag is gesteld op de legaliteit en legitimiteit. Het gaat dan om de juridische mogelijkheden en de rechtsstatelijke inbedding van het instrument. In casu gaat het erom wat wettelijk en constitutioneel toelaatbaar is. Montesquieu hanteerde de *trias politica* waarbij er een scheiding bestond tussen de verschillende machten binnen een staat. Op deze wijze, een verdeling naar rechterlijke, wetgevende en uitvoerende macht moest een goede uitvoering gegeven kunnen worden aan de uitvoering van de democratische rechtsstaat. Past en hoort het dat een overheid in die zin een bepaald juridisch instrument hanteert? Juridische regels kunnen voldoen en aansluiten bij de gegroeide praktijk of weten die juist te doorbereken. Dit laatste is zeker het geval bij nieuwe wetgeving.

In de uitvoering van beleid en beleidsprocessen wordt het succes van een beleidsprogramma voor een groot gedeelte bepaald (Bekkers, 2007: 297). In dit onderzoek ligt de nadruk op de uitvoering van het implementatietraject van de bestuurlijke strafbeschikking. Het implementatietraject geeft een beeld van hoe het proces gegaan is. Daarbij gaat het om de kwaliteit van de onderlinge verhoudingen en het vermogen van partijen om een gedeeld beeld van de aard en omvang van het beleidsprobleem te ontwikkelen om zodoende tot resultaten te komen. Om een antwoord, in het kader van een multirationaliteit, te geven over het proces van de implementatie van nieuw beleid moeten dus antwoorden gegeven worden op de voornoemde vier evaluatievragen. Op basis van die antwoorden kan een oordeel gegeven worden.

Dit leidt tot vier verschillende oordelen, immers de definities van beleid en criteria voor oordeelsvorming zijn verschillend. Toch zijn er handvatten geboden, in die zin dat de nadruk bij de beoordeling ligt op de wijze waarop de doelstellingen zoals die door de gemeente in dit traject zijn bepaald, verwezenlijkt worden. De evaluatie van de organisatie en het proces van uitvoering staan daarmee centraal en worden getoetst.

4. OPERATIONALISATIE

4.1 Benaderingen van beleid en beleidsprocessen

In het theoretisch kader zijn vier benaderingen van beleid weergegeven. De benaderingen van beleid zijn nodig om te reconstrueren welke benadering(en) een bepaalde actor aanhangt en voor het uiteindelijke oordeel over het nieuwe beleid. Beleid dient beoordeeld te worden om te kunnen vaststellen of het succesvol of minder succesvol is en wat het toekomstperspectief van het beleid is. Immers, beleid kan op korte termijn wel of niet succesvol zijn, maar heeft ook een doorwerking naar de langere termijn. Beleid kan soms enige tijd nodig hebben om toch succesvol te blijken of juist niet. De uitkomsten van een beoordeling dienen om verantwoording af te leggen en te kunnen (bij)sturen. Beleid dat gemaakt wordt in gemeenten en uitgevoerd wordt door (onder regie van) de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag en dagelijks bestuur kan ter verantwoording in de gemeenteraad komen. Het bijsturen van beleid is noodzakelijk als de veronderstellingen van beleidsmakers ten tijde van het maken van het beleid niet overeenkomen met de uitwerking van het beleid in de praktijk. Daarbij kan ook meespelen dat de context waarin het beleid moet functioneren gewijzigd is ten opzichte van het moment dat het beleid werd gemaakt. Hieronder staan de vier benaderingen.

De rationele benadering is de benadering van beleid waarin het accent ligt op het bereiken van de doeleinden op grond van de kennis en informatie. Meer weten levert volgens deze benadering beter beleid op (Bekkers, 2007: 54). Aan de kenmerken effectiviteit, efficiëntie en samenhang wordt de empirie getoetst. Effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin de genomen maatregelen daadwerkelijk hebben geleid tot de realisatie van de beoogde effecten. Efficiëntie verwijst naar de verdeling van kosten en baten die samenhangen met de inzet van bepaalde middelen. Samenhang verwijst naar de onderlinge afstemming tussen de doelstellingen van het beleid (Bekkers, 2007: 58).

De politieke benadering is de benadering van beleid waarin het accent op de machtsstrijd tussen allerlei belanghebbende partijen ligt. Draagvlak is bij deze benadering dan ook essentieel voor het succes van het te voeren beleid (Bekkers, 2007: 54). Het kenmerk draagvlak wordt in de empirie getoetst. Draagvlak heeft betrekking op de steun die verworven wordt van actoren die een belangrijke rol spelen in de uitvoering van het beleid.

De culturele benadering is de benadering van beleid waarin beleid vooral wordt gezien als een zingevingsproces. Succesvol beleid is beleid dat voor alle betrokken partijen een gedeelde betekenis heeft (Bekkers, 2007: 54). Het kenmerk gedeelde betekenis wordt in de empirie getoetst. De gedeelde betekenis heeft betrekking op het gemeenschappelijk beeld dat over de aard en omvang van het probleem en mogelijke aanpakken is gecreëerd (Bekkers, 2007: 75).

De institutionele benadering is de benadering van beleid waarin beleid vooral wordt gezien als iets dat gevormd wordt door bepaalde gestolde regels, praktijken en instituties. Succesvol beleid is beleid dat voldoet aan en aansluit bij de gegroeide praktijken of deze weet te doorbreken. (Bekkers, 2007: 54). De kenmerken legaliteit en legitimiteit worden in de empirie getoetst. Legaliteit in de zin of het voldoet aan vigerende wet- en regelgeving, legitimiteit in de zin dat ze past binnen historisch gegroeide normen, regels en praktijken (Bekkers, 2007: 79).

4.2 Netwerk

Een (beleids)netwerk kan worden omschreven als een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke actoren bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's of gericht zijn op het gebruik van bepaalde middelen (Bekkers, 2007: 65) of als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen (Edwards en Schaap, 2000: 39).

Aan de kenmerken interactie- en communicatiepatronen, duurzaamheid en gericht op beleidsproblemen wordt de empirie getoetst. De interactie- en communicatiepatronen houden verband met de samenwerking. De duurzaamheid met de borging van het beleid in de toekomst en de structurele inbedding van het beleidsprobleem. In het netwerkperspectief zijn, met name naast de rationele benadering, de politieke, culturele en institutionele benaderingen belangrijk. Immers, deze benaderingen gaan niet uit van een unicentrisch perspectief waarin de overheid als dominante actor alleen kan handelen. Zij zijn meer geënt op samenwerking om tot resultaten te komen.

4.3 Actoren, actorposities en strategieën van actoren

Een actor is een handelende eenheid (Edwards en Schaap, 2000: 46). Het begrip handelen komt hierin naar voren. Het handelen van een actor is gebaseerd op een strategie: een plan van handelen. Binnen netwerken zijn verschillende actoren aanwezig die verschillende belangen hebben. Deze actoren hebben met elkaar te maken en wel in die zin dat belang van de bron en vervangbaarheid voor de interactie bepalend zijn. Actoren kunnen ten opzichte van elkaar onafhankelijk zijn, een lage of hoge afhankelijkheid hebben. Het kenmerk strategie wordt in de empirie getoetst. De strategie is te beoordelen naar alleen of gezamenlijk handelen, meewerken of tegenwerken en actieve of passieve houding. Bij alleen handelen gaat het erom dat een actor alleen wil handelen, bij gezamenlijk handelen is het tegenovergesteld: de actor wil met anderen samenwerken. Bij meewerken gaat het erom dat de actor aan het beleid meewerkt en bij tegenwerken is het net andersom. Een actieve houding duidt op medewerking verlenen en een passieve houding vice versa.

4.4 Sturing in netwerken

In dit onderzoek wordt bij sturing rekening gehouden met de wijze van samenwerking tussen de actoren. De manier waarop de samenwerking is vormgegeven, kan uit de twee ideaaltypische sturingsvormen en de identiteit die de stuurder daarbij aanneemt vormgegeven worden: als opdrachtgever (*top down*) of regisseur (*bottom up*). Deze twee sturingsvormen van een stuurder zijn gebaseerd op de rol die de actor die stuurt zichzelf toedicht en de rol die de actoren elkaar toedichten en aannemen. Om de samenwerking in uitingsvormen weer te geven, wordt gebruikt gemaakt van de identificatie van de actoren die met elkaar samenwerken. Hier gaat het om de actoren die in het spectrum aanwezig zijn en een bijdrage moeten leveren aan de realisatie van het beleid. Bij deze actoren is het van belang om te onderscheiden welke rollen ze (willen) aannemen in de samenwerking. Zijn actoren dominant of juist niet? De identificatie van de rollen is van belang en welke beelden de actoren van elkaar hebben. Daarbij komt ook naar voren wie als initiator van het proces kan functioneren. Sturing en samenwerking dienen ook succesvol te zijn. Succesvol wordt geïnterpreteerd als het creëren van een proces van samenwerking waarvan actoren een positief beeld hebben.

In de vorige drie paragrafen zijn netwerk, actoren en strategieën van actoren behandeld. Alle zijn ze gelieerd aan sturing in netwerken of met managen van een netwerk. Het sturen of managen van netwerken gaat vanuit de inhoud, proces en instituties. Inhoud, proces en instituties worden in de empirie getoetst. Bij inhoud gaat het om het creëren van een *common-ground*, een minimale basis voor communicatie dat verdere interactie en gezamenlijk leren stimuleert (Koppenjan en Klijn, 2004: 245). Communicatie is de onderlinge afstemming en gezamenlijk leren duidt op verwevenheid. Bij het proces gaat het erom dat actoren elkaar (goed) kennen en goed weten te vinden. Kennen in de context van identificeren en goed weten te vinden als elkaar eenvoudig kunnen benaderen. Bij instituties speelt de institutionele achtergrond. De overeenkomsten onderling moeten prevaleren boven de verschillen. Partijen zijn verschillend, maar hebben ook veel overeenkomsten. De gemeenschappelijkheid is belangrijk.

4.5 Beoordeling van beleid en beleidsprocessen

De verschillende benaderingen, rationele, politieke, culturele en institutionele benadering hebben een eigen kijk op beleid. De verschillende benaderingen onderscheiden zich daarom ook in de wijze waarop ze beleidsprocessen beoordelen als succesvol of minder succesvol (Bekkers, 2007: 54).

Rationele benadering

Bij elk van de actoren wordt in het kader van de effectiviteit gekeken of de feitelijk resultaten overeen komen met de beoogde resultaten of doelstellingen. Bij de efficiency gaat het erom of de actor binnen het gestelde budget is gebleven. De samenhang is te onderscheiden in de interne en externe samenhang. Bij de interne samenhang gaat het om de uitwerking die het beleid heeft op aanwezige beleidsprogramma's. Sluit het nieuwe beleid daar goed op aan of juist niet? De externe samenhang is gericht op de mogelijke tegenstrijdigheid die het beleid heeft op reeds bestaand beleid dat uitgevoerd wordt door de verschillende actoren.

Politieke benadering

In dit onderzoek komen daarin twee niveaus naar voren, het niveau van de lokale politiek en het niveau van de andere actoren. In het openbaar bestuur zijn er verschillende politieke partijen waarvan een deel het dagelijks bestuur kan vormgeven en een controlerend lichaam (de gemeenteraad bij een gemeente) waarin alle partijen zitten. Op het niveau van de lokale politiek en op het niveau van de andere actoren moet in ieder geval voldoende erkenning en daarmee steun en draagvlak voor het beleid zijn om het als succesvol te kunnen betitelen.

Culturele benadering

Bij de culturele benadering wordt rekening gehouden met de wijze van samenwerken tussen de actoren en het belang dat ze daaraan hechten. De wijze van samenwerken gaat over hoe de samenwerking is vormgegeven, door middel van welke interacties en op welke wijze het wel of niet past.

Institutionele benadering

In de institutionele benadering gaat het om legaliteit en legitimiteit van het beleid. Bij legaliteit speelt de drang om te handhaven mee. In die zin dat in het institutionele karakter van de gemeente de drang om te handhaven aanwezig kan zijn. In het geval van legitimiteit gaat het erom of het gelegitimeerd is of de gemeente handhavend gaat optreden. De opinie van betrokkenen is daar een leidraad in.

In onderstaand schema zijn de theoretische begrippen, waarden en uitingsvormen opgenomen.

Theoretisch begrip	Waarde	Uitingsvorm
Benaderingen van beleid		
Rationele benadering	Effectiviteit	Afspraken maken Doelstellingen
	Efficiëntie	Gemeente proces regelen
	Samenhang	Handelswijze afstemmen
Politiek benadering	Draagvlak	Steun van betrokkenen Weerstand van betrokkenen
Culturele benadering	Gedeelde betekenis	Zelfde taal / percepties Rol van taal (symboliek)
Institutionele benadering	Legaliteit	Drang om te handhaven
	Legitimiteit	Opinie van betrokkenen
Sturing	Mate van sturing	Besluitvorming
Netwerken	Interactie- en communicatiepatronen	Overeenkomsten Tegenstellingen
	Duurzaamheid	Toekomstgerichtheid
	Gericht op beleidsproblemen	Doeltreffendheid
Actoren en strategieën van actoren	Strategie	Alleen handelen Gezamenlijk handelen Actieve / passieve houding
	Actorpositie	Belang van de bron Vervangbaarheid
Sturing in netwerken	Inhoud	Communicatiestructuur
	Proces	Informeel contact Formeel contact
	Instituties	Gemeenschappelijkheid

Tabel 3. Theoretische begrippen, waarden en uitingsvormen

5. CASUS: Implementatie bestuurlijke strafbeschikking in Utrecht

5.1 Beschrijving traject

In dit hoofdstuk staat de casus van de gemeente Utrecht centraal en het is een opmaat naar hoofdstuk 6. BEVINDINGEN ONDERZOEK. Beide hoofdstukken zijn aan elkaar gekoppeld waarbij hoofdstuk 5 de casus en achtergrondinformatie schetst en hoofdstuk 6 de bevindingen. Vandaar dat de uitingsvormen van de waarden bij de theoretische begrippen, zoals verwoord in tabel 3 in hoofdstuk 4. OPERATIONALISATIE, ook hierin terug komen.

Dit hoofdstuk 5 geeft de achtergrond weer en stelt bepaalde kaders waar tijdens de implementatie rekening mee is gehouden. Om een goed beeld te schetsen en daarmee de context weer te geven, wordt de aanloop intensivering gemeentelijke handhaving uiteengezet. Hierin zijn een aantal ontwikkelingen weergegeven die leiden naar het proces van de bestuurlijke strafbeschikking. In het netwerk van de bestuurlijke strafbeschikking zijn de actoren gemeente, politie en Openbaar Ministerie actief. Deze actoren hebben met elkaar over het beleid en de beleidsprocessen overleg gevoerd in verschillende samenstellingen en op diverse niveaus. In het proces heeft de vraag centraal gestaan of en hoe de gemeente dan wil handhaven. Essentieel daarbij is natuurlijk ook hoe niet alleen de gemeente dat ziet, maar ook hoe politie en Openbaar Ministerie dat zien. Immers de uitkomst is ook van invloed op hen. Er is uiteindelijk een keuze gemaakt en de afwegingen zijn beschreven. Het hoofdstuk eindigt met een inkijk in het proces van de bestuurlijke strafbeschikking in de praktijk.

Hoofdstuk 6 is gereserveerd voor de netwerkanalyse en hierin komen de bijzonderheden van het veldwerk naar voren. In dat hoofdstuk zijn de uitkomsten van de interviews weergegeven. De interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van de verschillende actoren. Van de gemeente en gemeenteraad zijn dat drie respondenten, vanuit de politie een respondent, vanuit het Openbaar Ministerie een respondent, vanuit het Ministerie van Justitie (exclusief de respondent van het Openbaar Ministerie) drie respondenten (met de opmerking dat er een duo interview heeft plaatsgevonden) en een respondent van een samenwerkingsverband tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie. In totaal zijn er acht interviews geweest waarin in totaal negen respondenten zijn geïnterviewd.

De gemeenteraad werd door twee respondenten van verschillende politieke partijen, waarvan een partij in het college zitting nam en de ander niet, met kennelijk verschillende politieke opvattingen, over of de gemeente wel of niet moet gaan handhaven, vertegenwoordigd. Het Ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie zijn als twee verschillende onderzoekseenheden gedefinieerd omdat het Openbaar Ministerie wel lokaal actief is, het Ministerie van Justitie daarentegen niet, en een gezagsrelatie met het Ministerie van Justitie heeft, waarbij ze ondergeschikt is. Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor het beleid en het Openbaar Ministerie voert uit.

De eenheden, in de zin van bestuurders of volksvertegenwoordigers, zijn gericht geselecteerd in die zin dat zij besluiten konden nemen en dus invloed op het proces konden uitoefenen. Bestuurders zijn de dagelijkse vertegenwoordigers van de betreffende organisaties en volksvertegenwoordigers als gemeenteraadsleden controleren het dagelijks bestuur: het college van burgemeester en wethouders. De betrokken bestuurders van gemeente, politie en Openbaar Ministerie zijn als laatste geïnterviewd. Dit om eerst een beter beeld te construeren dat anderen van

het proces van de strafbeschikking hadden en hen daarmee te kunnen confronteren. Immers, zij zijn degenen geweest die de daadwerkelijke besluiten namen.

Het houden van interviews betekent niet alleen dat er een keuze gemaakt moet worden welk type interview gehouden moet worden, maar ook welke respondenten geïnterviewd gaan worden. Praktisch punt, de hiervoor aangeduide respondenten wilden en konden participeren in het onderzoek.

5.2 Aanloop intensivering gemeentelijke handhaving

Eind jaren negentig is de gemeente Utrecht begonnen met de inzet van boa's. Als eerste werden in de gemeente de hondenwachters geïntroduceerd die een einde moesten maken aan de overlast veroorzaakt door loslopende honden en hondenpoep. Destijds, voor de introductie van de hondenwachters, heeft de politie aangegeven dat zij loslopende honden en hondenpoep niet als prioriteit zien. De gemeente zag de noodzaak van beteugeling van deze strafbare feiten wel, baseerde dat op een aantal verbodsbepalingen in de lokale verordening en maakte gebruik van de mogelijkheid om op basis van artikel 142 van het wetboek van Strafvordering boa's aan te stellen. In 2002 werden er om dezelfde reden een aantal boa's aangesteld speciaal voor het beteugelen van afvaloverlast. Afvaloverlast werd aangeduid als overlast door rondslingerende vuilniszakken en zwerfafval op straat. De gemeente Utrecht had op dat moment twee soorten boa's in dienst. Dit bleek een succes te zijn. De gemeente kon bijvoorbeeld zelf snel inspelen op problemen van de burger. Als een burger klaagde bij een wethouder over afvaloverlast, dan kon bij wijze van spreken de wethouder de telefoon pakken en de boa daar direct op afsturen. Dit werd door de burgers en ook de gemeenteraad gewaardeerd. Op 01 januari 2007 werd de destijds onafhankelijke stichting Stadstoezicht ondergebracht bij de gemeente. Stadstoezicht was een stichting die midden jaren negentig was opgericht als werkgelegenheidsproject. Langdurig werklozen zouden zo weer aan een baan geholpen worden en de maatschappij zou er toezicht en daardoor veiligheid bij krijgen. Het mes sneed aan twee kanten. Later werd dit ook bekend als Melkertbanen of Instroom- en Doorstroombanen (ID-banen). De mensen die er werkten, de stadswachten, mochten slechts surveilleren in het publieke domein en bij overtredingen, waarschuwingen uitdelen. Door zowel het stoppen van (rijks)subsidies als een verschuiving van de vraag van toezichtsgericht- naar een meer handhavingsgerichte organisatie werden de medewerkers en de taken ondergebracht bij de gemeente.

Op 01 januari 2007 had de gemeente Utrecht ongeveer honderdveertig medewerkers in dienst die in uniform in het publieke domein tegen overlast konden optreden. Optreden in die zin dat toen slechts een klein gedeelte van de medewerkers, de boa's, een bekeuring konden uitschrijven en een destijds groot gedeelte toezichthouders, die mochten waarschuwen. De samenvoeging van de verschillende onderdelen in de afdeling Toezicht en Handhaving is resultaat van enerzijds een grotere vraag van burgers naar handhaving op kleine ergernissen en anderzijds een steeds meer terugtrekkende beweging van de politie Utrecht op de aanpak van kleine ergernissen.

Binnen de gemeente was dus een klein aantal boa's bevoegd om (toen nog enkele) regels te handhaven en een groot aantal toezichthouders die overtreders alleen aanspraken op hun gedrag. In de loop van de jaren bleek dat minder effectief te zijn. De gemeente Utrecht was daarom een van de gemeenten in Nederland die

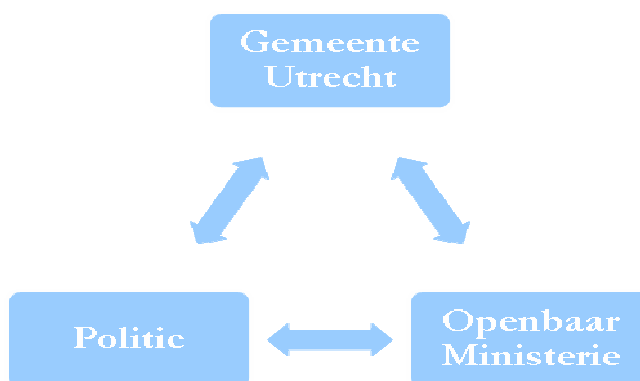
bij de centrale overheid om een instrument vroeg waarmee de boa's de lokale overlast kon aanpakken.

Op 28 oktober 2008 stemde de gemeente in met het voorstel van de minister van Justitie om samen met de andere drie G4 gemeenten op 01 januari 2009 definitief te starten met de bestuurlijke strafbeschikking voor de aanpak van kleine ergernissen. Ondertussen was de gemeente al met politie en openbaar ministerie in gesprek over een succesvolle implementatie op lokaal niveau.

5.3 Netwerk van gemeente, politie en Openbaar Ministerie

Uit de inhoudsanalyse komt naar voren dat de gemeente Utrecht, de politie en het Openbaar Ministerie de actoren in het netwerk van de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking zijn. Binnen de gemeentegrenzen van Utrecht zijn zij de overheidsorganen die verantwoordelijk zijn voor veiligheid, in die zin nemen ze ook zitting in het Driehoeksoverleg.

In onderstaande figuur zijn de actoren in het beleidsnetwerk van de bestuurlijke strafbeschikking in Utrecht weergegeven. Zij hebben met elkaar interactiepatronen en dus een communicatiestructuur ontwikkeld om in het jaar 2008 samen de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht vorm te geven.



Figuur 2. Netwerk met actoren

Gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht is een van de ruim vierhonderd gemeenten in Nederland en een van de zesentwintig gemeenten in de provincie Utrecht. Haar reikwijdte bestrijkt de gemeentegrenzen van Utrecht. De gemeente is een bestuurlijk lichaam waarbij sprake is van een (wisselend) politiek bestuur en een ambtelijke organisatie. Het bestuur van de gemeente bestaat uit een dagelijks bestuur van burgemeester en wethouders en de hoogste macht in de gemeente: de gemeenteraad. De gemeente bestaat uit een aantal verschillende diensten die ieder een afzonderlijke taak hebben. In totaal werken er ongeveer vierduizend medewerkers.

Zoals uit voorgaande kan worden afgeleid, heeft de gemeente een aantal doelen. Met betrekking tot dit onderzoek wordt alleen het doel “streven naar een veiligere samenleving” weergegeven. De burgemeester is korpsbeheerder van de regiopolitie Utrecht. De afdeling Openbare Orde en Veiligheid voert het door het college van B&W en de gemeenteraad vastgestelde programma Veilig uit. Onderdeel van het programma Veilig is het beteugelen van kleine overlastgevende feiten en daardoor het vergroten van het leefgenot voor de

Utrechtse burger, ondernemer en bezoeker. De afdeling Toezicht en Handhaving heeft ongeveer honderdveertig medewerkers in dienst waarvan de helft toezichthouder en de andere helft boa is. Zij zijn verantwoordelijk voor de aanpak van overlast op straat. Dat doen ze door preventief in de openbare ruimte aanwezig te zijn, maar ook door het uitdelen van processen-verbaal (boetes en strafbeschikkingen) aan degenen die wet- en regelgeving overtreden.

Regiopolitie Utrecht

De regiopolitie Utrecht is een van de vijftientig Nederlandse politiekorpsen en heeft als werkgebied de provincie Utrecht. Zij is onderverdeeld in zeven verschillende districten, het district Utrecht stad beslaat de gehele gemeente Utrecht en is daarom relevant voor dit onderzoek. In totaal werken er ruim 3.800 medewerkers.

Het doel van de politie is om samen met haar partners in veiligheid, zoals de gemeente en het Openbaar Ministerie, een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de onveiligheid en de gevoelens van onveiligheid (politie). De politie werkt met een aantal veiligheidsthema's als overlast, delicten met een grote impact en ondermijning. Overlast in de breedste zin van het woord, maar met name overlast veroorzaakt door jongeren, ook al is het begrip overlast gelieerd aan subjectieve waarneming. Immers, wat een bepaalde burger als overlast ervaart, kan voor een ander niet gelden. Delicten met een grote impact zijn bijvoorbeeld de geweldsdelicten als zware mishandeling en vermogensdelicten als woninginbraken. Deze delicten hebben doorgaans een grote impact op slachtoffers. Onder ondermijning vallen mensenhandel en heling. Deze zaken zijn in tegenstelling tot de voornoemde zaken minder zichtbaar, maar hebben een groot gevolg voor de samenleving.

De politie is georganiseerd in een basispolitiezorg (2.470 medewerkers) en een aantal ondersteunende afdelingen (1.330 medewerkers). De basispolitiezorg is in de districten en wijken verdeeld. Hieronder vallen de executieve medewerkers van de politie, oftewel de agenten op straat. Een van de ondersteunende afdelingen is de afdeling beleid. Nieuw beleid vindt hier de oorsprong. De politie communiceert op verschillende niveaus met partners, bijvoorbeeld de korpschef die participeert in het Driehoeksoverleg, de beleidsmedewerkers die met partners overleggen over het maken en implementeren van nieuw beleid en ten slotte de agenten in de wijk die over operationele zaken met anderen praten.

Openbaar Ministerie Utrecht

Het Openbaar Ministerie Utrecht is een van de negentien arrondissementsparketten in Nederland en heeft als werkgebied de provincie Utrecht. Zij is onderverdeeld in tien districten. Bij het arrondissementsparket werken ruim tweehonderd medewerkers. Het Openbaar Ministerie heeft de leiding over de opsporing van strafbare feiten en is formeel belast met de tenuitvoerlegging van straffen. Het Openbaar Ministerie is de enige instantie die strafzaken bij de rechter mag aanbrengen (Openbaar Ministerie).

Het doel van het Openbaar Ministerie is onder andere het waarborgen van veiligheid(sgevoelens). Ze heeft een aantal wettelijke taken: handhaving van wet- en regelgeving, opsporing van strafbare feiten, vervolging van alle strafbare feiten en het doen uitvoeren van alle strafvonnissen. Zij werkt daarbij veelvuldig samen met verschillende opsporingsdiensten, immers deze opsporingsdiensten moeten (onder regie van het Openbaar Ministerie) de strafzaken bij het Openbaar Ministerie aandragen.

Het Openbaar Ministerie is functioneel verdeeld in een aantal teams, waaronder de teams Maatwerkzaken en Standaardzaken. In deze teams zijn ook de officieren van Justitie en parketsecretarissen te vinden. In het team Verwerving zijn taken te vinden als beleid, coördinatie en ketensamenwerking. Dit team overlegt met ketenpartners als gemeente en politie over de voornoemde zaken.

5.4 Overlegvormen

Overlegvormen zijn te onderscheiden in overleggen als voorportaal en overleggen in de institutionele context. De overleggen als voorportaal zijn ambtelijke overleggen die als doel hebben de besluitvorming voor te bereiden. Als de besluitvorming voorbereid is, dan kunnen de bestuurders, in het geval van burgemeester en wethouders, en anderen die bevoegd zijn om besluiten te nemen, zoals een korpschef of een hoofdofficier van Justitie, het voorgelegde conceptbesluit nemen, afwijzen of met enige toegevoegde opmerkingen nemen. De volgende overlegvormen hebben gezorgd voor de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking.

Overlegvormen in de institutionele context

Overlegvormen in de institutionele context zijn overleggen die zijn ingebed en gebaseerd zijn op wet- en regelgeving of daar een afgeleide van zijn. In deze overleggen vindt besluitvorming plaats op basis waarvan uitvoerende medewerkers kunnen handelen. In dit onderzoek gaat het om de staf van de burgemeester, de vergadering van het college van burgemeester en wethouders en het overleg in de Driehoek. Deze actoren kunnen worden beschouwd als instituties. Instituties geven immers richting aan het handelen van mensen, vooral daar waar het gaat om het functioneren en de inrichting van het publieke domein (Bekkers, 2007: 35). Hieronder volgt een uiteenzetting van de verschillende overlegvormen.

Staf burgemeester

De burgemeester is een eigen bestuursorgaan en bevoegd om besluiten te nemen waartoe die volgens wet- en regelgeving bevoegd is. De burgemeester is verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid.

College van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders is een eigen bestuursorgaan en ook bevoegd om besluiten te nemen waartoe zij volgens wet- en regelgeving bevoegd is. De burgemeester is voorzitter van het college. De wethouders hebben, net als de burgemeester, eigen portefeuilles met daarin taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Wethouders gaan niet over openbare orde en veiligheid, maar hebben wel een aantal taken die aan de bestuurlijke strafbeschikking gelieerd zijn. Dan kan gedacht worden aan financiën, wijkwethouder of wethouder van de verantwoordelijke dienst waar de boa's onder vallen. De wethouder financiën is immers verantwoordelijk voor de pecunia. Een wijkwethouder wordt in het wijkspreekuur gevraagd om eens te zorgen dat die kleine overlast wordt aangepakt en ten slotte een dienstwethouder is verantwoordelijk voor de dienst waar de boa's werkzaam zijn. In de gemeente Utrecht is het dus niet het geval dat alle boa's onder de directe aansturing van de burgemeester ressorteren.

Driehoek

De Driehoek is een overleg tussen burgemeester, hoofdcommissaris van politie en de hoofdofficier van Justitie. De burgemeester is voorzitter van dit overleg.

In de Driehoek worden zaken besproken en besloten die raakvlakken hebben met gemeente, politie en Openbaar Ministerie. De invoering van de strafbeschikking is een onderwerp die de betreffende raakvlakken heeft.

Overlegvormen als voorportaal

De overleggen als voorportaal hebben het doel om een conceptbesluit voor te leggen aan de overlegvormen in de institutionele context. Voordat het zover is, heeft er al veel plaatsgehad. Dat is ook het eindpunt van deze overlegvormen. De overleggen in het voorportaal zijn overleggen tussen de ambtelijke vertegenwoordigers. Dit begint met het beleidsprobleem, in casu de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking. Dit is de aanleiding voor de gemeente om in kaart te brengen met welke partijen zij moet overleggen om tot een succesvolle implementatie te komen. In overleggen met elkaar moeten de partijen beleid voorbereiden. Deze vertegenwoordigers hebben ook de verantwoordelijkheid om hun bestuurders die in de overlegvormen in de institutionele context zitten, in te lichten. Er zijn twee overleggen: overleg gemeente en politie en overleg gemeente en Openbaar Ministerie.

Ambtelijk overleg gemeente en politie

Ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente Utrecht en ambtelijke vertegenwoordigers van de politie Utrecht hebben overleg over de implementatie van de strafbeschikking. In dit overleg wordt informatie uitgewisseld en komen knelpunten en mogelijke oplossingen naar voren. De politie krijgt in deze overleggen als eerste te horen over het nieuwe beleid van de gemeente Utrecht. Aan de hand van het voornemen van de gemeente gaat de politie er als betrokkene verder mee. Dit overleg is meer gestoeld op het voorbereiden van de besluitvorming. Nadat het besluit genomen is, zal in het kader van de implementatie ook nog veel overleg nodig zijn om het daadwerkelijk goed te kunnen implementeren. Het ambtelijk overleg is dus in te delen naar een overleg voor de besluitvorming en een overleg na de besluitvorming.

Ambtelijk overleg gemeente en Openbaar Ministerie

Dit is ook een ambtelijk overleg tussen vertegenwoordigers van de gemeente en Openbaar Ministerie. De voorgenomen nieuwe rol van de gemeente wordt bekendgemaakt en de consequenties voor het Openbaar Ministerie. Net als voor de politie is de rol voor het Openbaar Ministerie ook nieuw. Zij krijgen te maken met een andere instantie dan de politie. In die zin dat het Openbaar Ministerie nu ook de achtervang voor de gemeente is. In dezelfde lijn als bij het overleg met de politie, is ook hier sprake van een overleg met het doel om een stuk beleid voor te bereiden dat voorgelegd wordt aan de institutionele overlegvormen en het informeren van de betrokkenen. Daarbij geldt ook dat na de besluitvorming er tevens overleg moet zijn over de bewuste implementatie.

5.5 Keuze voor handhaving

In de gemeente Utrecht is vanaf 01 januari 2009 de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd. De gemeente Utrecht heeft gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking boven de bestuurlijke boete of de mogelijkheid om zelf niet te gaan handhaven. Er is door de gemeente Utrecht daarin een zorgvuldige afweging gemaakt die hierna wordt weergegeven. Zowel de bestuurlijke strafbeschikking als de bestuurlijke boete worden door een buitengewoon opsporingsambtenaar opgelegd voor overtredingen van kleine overlastgevende feiten zoals genoemd in de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en Afvalstoffenverordening. Feiten met een grotere gevaarstelling, die ook in die bewuste verordeningen staan, zijn hiervan uitgezonderd (zoals meevoeren van inbrekerswerktuigen, samenscholing

en ongeregeldheden, etc.) en worden dus ook niet door gemeentelijke boa's afgedaan.

Bestuurlijke strafbeschikking

Bij de bestuurlijke strafbeschikking wordt de verwerking, inning en invordering van de opgelegde geldbedragen geregeld door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Verzetszaken worden voorbereid door de Centrale Verwerkingseenheid Openbaar Ministerie (CVOM) en behandeld door het Openbaar Ministerie in Utrecht. Gemeenten krijgen voor iedere opgelegde bestuurlijke strafbeschikking een vergoeding van veertig euro van de Rijksoverheid.

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor dezelfde feiten als bij de bestuurlijke strafbeschikking. De opbrengsten van de boete komen geheel ten goede aan de gemeente. Daar staat tegenover dat een gemeente moet zorgen voor het gehele traject van verwerking, (dwang)inning van de boetes en het afhandelen van bezwaar en beroepszaken.

Geen invoering bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete

Een afweging die de gemeente ook gemaakt zou kunnen hebben is om zelf geen prioriteit te geven aan de handhaving op kleine ergernissen en er zelf dan ook niet actief op in te zetten. De gemeente heeft dan zelf geen eigen handhavingsapparaat, maar hoeft ook geen kosten te maken. De politie kan dan met de beschikbare tijd zelf handhaven. De gemeente is dan afhankelijk van de politie of er wel of niet gehandhaafd wordt.

5.6 Afwegingen om te komen tot de bestuurlijke strafbeschikking

De eerste keuze waar de gemeente voor stond was de keuze tussen zelf actiever optreden in het publieke domein of juist niet optreden. Dit was feitelijk een meer theoretische keuze omdat de praktijk en daarmee de tendensen van de afgelopen jaren er juist op wezen dat de gemeente een actievere rol zou gaan spelen.

De grotere vraag naar gemeentelijk toezicht en met name handhaving op kleine overlastgevende feiten werd vanaf 2007 groter en de inzet van de politie werd kleiner. Na een nieuwe ronde kerntakendiscussie bij de politie, een herbezinning van de gemeente op toezicht en met name handhaving en goede ervaringen van handhaving door boa's, is de gemeente actief gaan inzetten op het beteugelen van overlastgevende feiten. Een probleem daarbij was dat de politie nog wel een belangrijke factor was in die zin dat zij verantwoordelijk was voor de invoer en verzending van bekeuringen. De boa's moesten namelijk hun bekeuringen bij de politie aanleveren en de politie legde daarvoor een quotum op en vroeg een vergoeding voor de verwerking van de bekeuringen. Dit quotum was gesteld op duizend bekeuringen per jaar. In het jaar 2006, toen er dertig boa's actief waren, konden er per boa dus maar gemiddeld drieëndertig bekeuringen worden aangeleverd. Dat vond de gemeente Utrecht te weinig, zij stond op het punt dat er geen kwantitatieve beperkingen mochten zijn. Als een boa een bekeuring wil uitschrijven, moet die dat kunnen en niet gaan denken of die aan zijn quotum zit.

Toen ervoor gekozen was om zelfstandig en meer te gaan handhaven, lag er nog een keuze voor welk instrument: bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking. Op basis van de volgende overwegingen kwam de gemeente tot de keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking: kwalitatieve inning en bezwaar, eenduidigheid, geen beleidssepts, vergoeding voor gemeente en geen kosten van

juridische procedures. De implementatie van de bestuurlijke straf-beschikking kan niet los gezien worden van de toekomstige (beleidsmatige) ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Hieronder staan de genoemde overwegingen, om voor de bestuurlijke strafbeschikking te kiezen, puntsgewijs weergegeven.

Kwalitatieve inning en bezwaar

Door de inning te beleggen bij het CJIB wordt de gehele administratieve afwikkeling en de inning van de beschikkingen overgelaten aan een organisatie die is ingericht op een efficiënte verwerking hiervan. Daarnaast worden de verzetszaken behandeld door de CVOM. De verzetszaken zullen ook in Utrecht voor de rechter worden gebracht. Het is een belangrijk voordeel om niet zelf de inning en de afhandeling van bezwaar- en beroep te hoeven inrichten.

Eenduidigheid

De afwikkeling van de bestuurlijke strafbeschikking is herkenbaar voor de inwoners van de gemeente. Bij een opgelegde strafbeschikking krijgt een overtreder, net als bij bijvoorbeeld te hard rijden, een acceptgiro van het CJIB. Het overgrote deel van de verstuurd beschikkingen die het CJIB verstuurt, worden direct betaald.

Geen beleidssepots

Het Openbaar Ministerie zal alle bestuurlijke strafbeschikkingen in behandeling nemen. Er zullen geen beleidssepots worden toegepast. De enige voorwaarde is dat de beschikking juridisch klopt, dus van voldoende kwaliteit is.

Vergoeding voor gemeente en geen kosten voor juridische procedures

Voor iedere bestuurlijke strafbeschikking krijgt een gemeente een vergoeding van veertig euro. Deze veertig euro is een deel van het boetebedrag van de opgelegde bestuurlijke strafbeschikking. Een gemeente heeft bij de bestuurlijke strafbeschikking geen kosten van juridische procedures, onder andere van (dwang)inning, bezwaar- en beroepsprocedures. Deze administratieve en juridische procedures worden door het Openbaar Ministerie en CJIB afgedaan. Bij de bestuurlijke boete heeft een gemeente recht op het gehele boetebedrag, maar moet ze ook zorgdragen voor de genoemde procedures. De verwachting is dat het netto resultaat van de opbrengst van de bestuurlijke boete niet hoger is dan de veertig euro vergoeding van de bestuurlijke strafbeschikking. Vanuit financieel oogpunt is de bestuurlijke strafbeschikking dan beter.

5.7 Bestuurlijke strafbeschikking in de praktijk

Op 01 januari 2009 is de eerste bestuurlijke strafbeschikking van Nederland in de gemeente Utrecht uitgeschreven. Daarmee had Utrecht de primeur. De boa's van de afdeling Toezicht en Handhaving zijn vanaf dat moment stringenter gaan letten op veroorzakers van kleine ergernissen. In 2009 zijn in totaal bijna duizend bestuurlijke strafbeschikkingen uitgedeeld, voornamelijk voor loslopende honden, niet opruimen hondenpoep en wildplassen. Het aantal aanhoudingen in verband met geweld of belediging is zeer minimaal, dat ligt op vijf. Dit zijn overigens de aantallen voor het jaar 2009 en deze zijn niet onderverdeeld naar soort handhavingsmiddel en/of optreden. De boa's en toezichthouders handhaven bijvoorbeeld ook nog met behulp van de wet Mulder of het toepassen van (spoed)eisende bestuursdwang of de dwangsom. Het aantal aanhoudingen is gelijk aan de jaren 2007 en 2008.

De samenwerking met de politie is vormgegeven in tweewekelijkse wijkoverleggen tussen de teamchef van het wijkteam van Toezicht en Handhaving en de wijkchef van de politie. In die overleggen vindt afstemming plaats. De politie is snel ter plaatse indien een boa in de problemen komt. Met het Openbaar Ministerie vindt ieder kwartaal een overleg plaats over de lopende zaken. Het Openbaar Ministerie hoeft maar een enkele zaak bij de kantonrechter op zitting te brengen. In 2009 zijn er enkele zaken behandeld waarbij de gemiddelde behandelduur vijf minuten was.

Het CJIB voert de strafbeschikkingen in en verzendt ze naar de bestrafden. Het verzetspercentage lag op 17% in 2009 en 11% in 2010. In vergelijking met Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, steden die ook op 01 januari 2009 met de strafbeschikking konden beginnen, levert Utrecht minder strafbeschikkingen en is het verzetspercentage gemiddeld iets hoger. Dat Utrecht minder uitschrijft kan enerzijds verband houden met de schaalgrootte, Utrecht heeft aanmerkelijk minder inwoners en boa's dan de andere drie steden, anderzijds heeft Utrecht aangegeven betrekkelijk rustig met de strafbeschikking te willen starten en het kwalitatief goed te willen doen.

6. BEVINDINGEN ONDERZOEK

6.1 Benadering van de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking

In deze paragraaf staat per actor weergegeven hoe respectievelijk de gemeente, politie en Openbaar Ministerie tegen de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking aankijken.

Gemeente

De gemeente geeft de volgende motieven om de strafbeschikking in te voeren: intensievere inzet op lokale ergernissen, betere sturing, effectuering gemeentelijk beleid, harmonie naar burger toe en financiële compensatie.

Het eerste motief dat de gemeente aangeeft, is een intensievere inzet op lokale ergernissen. Ze merkt op dat sinds langere tijd er de kerntakendiscussie bij de politie gaande is. De politie trekt zich terug uit delen van het publieke domein omdat ze de prioriteit elders legt, maar feitelijk is de politie nog wel nodig, bijvoorbeeld om op te treden als “sterke arm”. Het is ook niet zo dat de lokale problemen er niet meer zijn en de gemeente wil juist die problemen gaan bestrijden. Naast die kerntakendiscussie komt nu ook de discussie over de landelijke politie. Voor een aantal lokale ergernissen kan volgens de gemeente een boete preventief werken en deze ergernissen zijn en blijven er. De gemeente heeft in het verleden altijd stadswachten ingezet, maar die waren niet toegerust om handhavend op te treden. Met de nieuwe regelgeving kan de gemeente boea's inzetten die, vanwege het ontbreken van de politie, toch kunnen optreden tegen deze ergernissen.

Het tweede aangevoerde gemeentelijke motief is betere sturing van de handhaving door de gemeente. Bij handhaving in het algemeen geldt dat, als je regels maakt, je deze ook moet handhaven. De gemeentelijke Rekenkamer heeft in het verleden de gemeente Utrecht reeds aangegeven dat regels handhaafbaar moeten zijn. De gemeente heeft daar notie van genomen. Regels die per definitie niet te handhaven zijn, zijn geen goede regels. Daarnaast moet een gemeente bereid zijn deze gemaakte regels in te zetten voor de handhaving. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Utrecht dat wil. Ze wil rechtsmiddelen hebben en inzetten die in verhouding staan tot de overtreding. Dat kan nu met de bestuurlijke strafbeschikking.

“Lokale regelgeving moet je lokaal als gemeente aanpakken. Landelijke regelgeving is voor de politie. Het kan niet zo zijn dat een agent de ene dag een moord oplost en de andere dag een loslopende hond bekeurt. Dat is niet goed, in beide gevallen moet er consequent inzet zijn.”

Handhaving, wordt aangegeven door alle respondenten, is binnen de gemeente een politieke keuze, de politiek kan tevens beslissen wanneer de aanpak hard of zacht moet.

“Met de bestuurlijke strafbeschikking is een taak die eerder bij de politie lag, bij de gemeente neergelegd. Als raad hebben we echter nog te weinig invloed op de handhaving.”

Het derde motief voor de gemeente is het effectueren van het gemeentelijk beleid en daarmee de drang om te handhaven. De gemeente geeft aan veel beleid te maken met het doel om het leefgenot van burgers te vergroten, variërend van het

plaatsen van bepaalde voorzieningen tot het aanpakken van overlast. Een burger, zo wordt aangegeven, kiest doorgaans om in een gemeente te wonen waar het veilig is en een goed economisch leefklimaat heerst. Om het beleid verder te effectueren kan de gemeente nu ook repressief optreden. De gemeente kan nu het eigen beleid kracht bijzetten door een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen.

“Als gemeente hebben we veel voorzieningen voor hondenbezitters. We leggen onder andere speelweiden aan, maken hondenpoepveldjes schoon en hebben dispensers met hondenpoepzakjes. Jarenlang hebben we overtredders gewaarschuld dat ze hondenpoep moeten opruimen, dat deden ze niet altijd omdat de toezichthouder niet serieus werd genomen. Nu is het wel anders en kunnen we een boete geven, reken maar dat dat een andere uitwerking heeft!”

Het vierde motief dat in dit onderzoek naar voren komt, is de betere harmonie in de wijze van afdoen naar de burger toe. De gemeente vindt duidelijkheid voor de burger belangrijk, ook al is het een burger die een overtreding heeft begaan. Een burger ziet doorgaans het verschil niet tussen een bekeuring van een politieagent en een strafbeschikking van een boa. Op het moment dat een burger een bekeuring of strafbeschikking krijgt, dan moet die, zo vindt de gemeente, wel op eenzelfde manier in beroep kunnen gaan. De harmonie in de afdoening en daarmee de afstemming in de handelswijze, is daarom belangrijk om de rechtsbescherming naar de burger toe beter te waarborgen. De gemeente wil dat het voor burgers die een overtreding hebben begaan, duidelijk moet zijn waar ze in verzet kunnen gaan. Ze vindt dat die manier van bezwaar maken gelijk getrokken moet worden met de wijze waarop dat bij de politie ook mogelijk is.

“Die harmonie is belangrijk omdat je geen lappendeken van allerlei varianten in den lande moet hebben, waar je als overtredder lastig tegen in bezwaar kan gaan: die alle dus verschillend zijn.”

Het laatste gemeentelijke motief is het financiële motief. Met de terugtrekking van de politie uit het publieke domein en het feit dat de gemeente toch mensen van Stadstoezicht ging inzetten om de gemeente leefbaar en veilig te houden, kwam ook het financiële motief meer naar voren. De gemeente geeft aan dat ze immers kosten maakte om de overlast op straat te beteugelen, maar niet mocht bekeuren. De gemeente geeft aan dat de politie bij tijd en wijle nog wel langs kwam om te bekeuren, immers zijn hadden de verbaliseringsbevoegdheid, en het Openbaar Ministerie het geld van de boete dan incasseerde. Daarbij, met de komst van de bestuurlijke strafbeschikking kan de gemeente én de mensen blijven inzetten én bekeuren én een financiële bijdrage voor die handhaving ontvangen. De gemeente heeft het in de hand en kan het proces zelf vormgeven.

“Vanuit Justitie hebben we ons uiterste best gedaan om het aantrekkelijk te maken voor de gemeenten: de verwerking door ons en de proces-verbaalvergoeding moeten gemeenten naar de bestuurlijke strafbeschikking geleiden.”

Politie

De politie geeft aan dat ze zich de afgelopen jaren is gaan bezinnen over haar kerntaken. De politie zelf komt tijdens de interviews niet teveel met de term “kerntakendiscussie” en benoemt het meer als “het maken van keuzes”, zoals alle organisaties dat volgens hen (behoren te) doen. In het verleden werd de politie volgens haarzelf namelijk zeer breed ingezet en dat vroeg om een herbezinning. Vanuit de burger en maatschappij was en is er namelijk meer vraag dan aanbod, dat veroorzaakt capaciteitsproblemen. Immers de capaciteit van het politie-

apparaat bleek beperkt en er treedt dus schaarste op. Naast dat er veel extra vraag was, geeft de politie ook aan dat het budget werd verminderd: uiteindelijk kan alles in die zin op geld herleid worden, immers minder geld is minder capaciteit. De politie heeft het meer over de inzet van de beschikbare capaciteit: er moeten dan ook keuzes gemaakt worden. De politie maakt het onderscheid naar enerzijds de midden en zware criminaliteit en anderzijds de kleine ergernissen. Midden en zware criminaliteit wordt aangeduid als de bovenkant en de kleine ergernissen als de onderkant.

“Wat je merkt, is dat het in die bovenkant niet zo moeilijk is. Als er een moord gepleegd wordt, moet je altijd daarop inzetten, dat vindt iedereen. Niemand vraagt of we zo’n zaak moeten gaan oppakken. De discussie ontstaat daarom altijd aan die onderkant.”

De politie geeft aan tot tien jaren geleden nog heel veel parkeertoezicht te doen. Toen al bleek dat er aan de genoemde onderkant veel zaken bijkwamen terwijl de capaciteit hetzelfde bleef. Aan de onderkant kon ze minder tijd investeren. Hierdoor ontstond het tekort ten opzichte van het aanbod. De politie geeft aan ook minder te investeren in de onderkant, omdat het veelal gaat om zaken die in de gemeente spelen en geen openbare orde vraagstukken zijn, maar zogenaamde ordeningsvraagstukken. De kleine overlastgevende feiten schaart de politie onder de ordeningsvraagstukken. De politie realiseert zich dat de gemeente daarop inspeelt omdat ze het ook goed geregeld willen hebben. Dat vindt ze ook slim en steunt de gemeente daarin, omdat de gemeente regelgeving maakt en daar een frequentie van handhaven op wil zetten die ze zelf kan bepalen.

“Heel vaak worden we als politie geconfronteerd met een van gemeentewege aangelegde blauwe zone in woonwijken. Of wij dan even frequent kunnen gaan handhaven. De politie kan niet aan die frequentie voldoen. Als een gemeente iets wil regelen, laat ze dan ook nadenken over toezicht en handhaving.”

De politie geeft aan de handen vol te hebben aan de georganiseerde criminaliteit en is erop gericht om de “mindere” zaken van zich af te organiseren. Dat is niet alleen in de handhaving, maar ook in de dienst- en vergunningverlening. Ze geeft als voorbeelden aan dat twee jaren geleden de gevonden voorwerpen en de vergunningverlening voor bijzondere wetten grotendeels bij de gemeente is ondergebracht. De Nederlandse politie is hierin geen uitzondering, in de landen om Nederland heen vindt het ook plaats. Als voorbeeld geeft zij aan dat in België gemeenten met de GAS-wet (Gemeentelijke Administratieve Sanctie) ook zelf zaken afdoen en in Duitsland zijn veel zaken ook van de politie af georganiseerd. De politie veronderstelt, als de gemeente prioriteit geeft aan de handhaving op kleine ergernissen en de politie geen capaciteit heeft, dat die invulling van de gemeente als goed ervaren wordt en op steun kan rekenen.

“Vroeger was het: “hier is je zak met geld” en werd de verantwoordelijkheid bij de politie neergelegd. Als het niet goed was, wees de gemeente naar de politie. Nu moet die naar zichzelf kijken en bezien of ze het goed doet. Het verbaal van keuzes maken, ligt nu ook op een plek waar ze hoort. Je moet het in het domein houden waar het nodig is.”

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie geeft aan dat het parlement een wet heeft aangenomen die in de praktijk uitvoering krijgt. Naast de traditionele samenwerking tussen politie en Openbaar Ministerie, ontstaat er nu de relatie tussen gemeenten en

Openbaar Ministerie op het gebied van de aanpak van kleine ergernissen. Het Openbaar Ministerie geeft de bestuurlijke strafbeschikking de voorkeur ten opzichte van de bestuurlijke boete, ondanks de verzetszaken die ze moeten gaan behandelen. Omdat ze bij de strafbeschikking toch een partij is, kan ze ook zeggenschap hebben over het proces en afspraken maken. Het werkt dan ook aan twee kanten, de gemeente heeft een instrument en het Openbaar Ministerie heeft invloed. Invloed die er bij de bestuurlijke boete niet is. Ze geeft aan dat ze nu het handhavingskader wel in bepaalde mate kan vaststellen, beroep en verzet monitoort en dat aan de gemeente terugkoppelt.

Het Openbaar Ministerie vermeldt dat de bestuurlijke strafbeschikking onderdeel is van een groter geheel, de wet OM-afdoening. De redenatie achter deze nieuwe wet, onder andere het ontlasten van de rechter voor kleine zaken en het sneller ter executie brengen van strafzaken, zijn voor haar een groot voordeel. Hierdoor heeft zij meer capaciteit voor de echt grote zaken. Het Openbaar Ministerie vindt het goed dat gemeenten zich aansluiten bij de bestuurlijke strafbeschikking, dat is immers ook goed voor de stroomlijning van zaken en transparantie. De burger die een strafbeschikking krijgt, gaat eenzelfde traject met dezelfde procedures in als wanneer een bekeuring door de politie wordt uitgeschreven.

6.2 Actoren: gemeente, politie en Openbaar Ministerie

Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente een ontwikkeling heeft doorgemaakt van het punt van relatief weinig belangstelling voor veiligheid naar een punt waarop initiatief genomen wordt in de sturing op veiligheid. Dit geldt voor een veel breder perspectief dan alleen de handhaving op kleine ergernissen. De gemeente ontwikkelt de laatste jaren veiligheidsstrategieën en jaarplannen om in samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie, in gemeenschappelijkheid, de algehele veiligheid te verhogen. Het maken van die strategieën en jaarplannen lag eerder veel meer bij de politie. De burgemeester kon er dan eigenlijk alleen maar mee instemmen. Nu is de gemeente auteur geworden en de burgemeester heeft meer de rol van regisseur op zich genomen waardoor de gemeente het proces meer stuurt. De gemeente speelt daar ook op in door een afdeling Openbare Orde en Veiligheid in te richten.

“De lokale politiek heeft meer last van burgers die klagen over de kleine ergernissen op straat dan van de georganiseerde criminaliteit. Als lokaal politicus hoor je van dat laatste nooit iets. Wel van het bijverschijnsel dealen op straat. In feite zijn er maar weinig mensen die zich druk maken over een wietplantage op zolder, als ze er maar geen last van hebben. Als lokaal politicus krijg je er wel mee te maken als de wietplantage met veel vertoon ontmanteld wordt en mensen dat aangrijpen om te zeggen dat ze van dat geschijt van honden meer last hebben. Het is waar dat prioriteitsstelling van de politie lokaal slecht te verkopen is.”

“Gemeenteraadsleden zitten meer op de hondenpoep waar burgers over klagen. Ik denk op zich dat grote criminaliteit belangrijker is, maar hondenpoep houdt mensen in het dagelijks leven meer bezig.”

De gemeentelijke afdeling Toezicht en Handhaving is in 2007 van start gegaan en heeft zich ontwikkeld tot een organisatie waarin zeventig buitengewoon opsporingsambtenaren en zeventig toezichthouders werken. Zij zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op kleine ergernissen. Het handhaven is nog relatief nieuw en een relatie, zoals die al jaren is tussen politie en Openbaar Ministerie, is nog niet aanwezig. Het besef van handhaven en de

contacten met politie en Openbaar Ministerie moeten nog groeien en daar wordt in geïnvesteerd om het zodoende in de (nabije) toekomst te realiseren.

In de interviews is de politie transparant en duidelijk in wat ze wel en niet doen. De politie wil lokaal een goede gesprekspartner zijn om zodoende informatie te krijgen en om zaken af te spreken, maar ze geven aan ook een eigen agenda te hebben die grotendeels landelijk is ingegeven. De politie blijkt vanuit veel kanten te worden gestuurd: landelijk vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, lokaal door het Openbaar Ministerie en door de burgemeester. De politie wil zich niet bezig houden met de handhaving op hondenpoep of loslopende honden omdat dat teveel kostbare menskracht kost en er andere, grotere, problemen zijn waar hun inzet nodig is. Op het moment dat er ergens structureel overlast is, dan is de wijkagent wel betrokken en vindt er extra surveillance plaats. De politie wil dat bijvoorbeeld niet laten zitten en dan wel een signaal afgeven.

“De politie wordt teveel landelijk gestuurd door van bovenaf opgelegde targets. Daarbij is landelijk veel meer aandacht voor georganiseerde criminaliteit dan voor het feit of de wijkagent bereikbaar is en kleine ergernissen aanpakt.”

In het onderzoek komt naar voren dat de politieorganisatie ook erg groot en verdeeld is. De politie Utrecht houdt niet op bij de gemeentegrenzen en binnen de gemeente Utrecht zijn er verschillende teams aanwezig. Aangegeven wordt dat politiemensen, net als gemeenteambtenaren overigens, wel erg geneigd zijn om een burgemeester tegemoet te komen. De relaties tussen wijkteams en medewerkers van de gemeente in de wijk zijn volgens de politie in het algemeen redelijk goed: zij hebben ook vaker te maken met dezelfde belangen.

De politie onderkent het belang van samenwerken. Dat uit zich enerzijds in de genoemde schaarste veroorzaakt door een grotere vraag in relatie tot het aanbod, anderzijds in de mogelijkheden die andere actoren hebben in de handhaving.

“Dat zie je ook bij de zware criminaliteit, er zijn teveel zaken in verhouding tot de politiecapaciteit. Dan moet je verdelen, de een bestuursrechtelijk, de ander strafrechtelijk, of gezamenlijk, of vraag de belastingdienst om deel te nemen. Zo is het ook met de kleine ergernissen, je moet meer gezamenlijk creëren, je moet het samen doen om eruit te komen.”

Het Openbaar Ministerie geeft aan een bijdrage te willen leveren aan het oplossen van veiligheidsproblemen. Dat is een breed scala van kleine tot grote problemen. Bij het Openbaar Ministerie moeten daarvoor keuzes gemaakt worden omdat daar, net als bij de politie, schaarste is. De beschikbare capaciteit is niet toereikend om alle zaken in behandeling te nemen. Het Openbaar Ministerie geeft aan in een spagaat te zitten. Natuurlijk zou ze alle zaken wel willen behandelen en in willen spelen op de vraag van de gemeente, maar in de praktijk kan dat niet altijd. Ze ziet dat de gemeente enerzijds een partner is met een veiligheidsprobleem. Aan de andere kant is vastgelegd dat voor de bestuurlijke strafbeschikking geen kwantitatieve beperkingen worden opgelegd, met andere woorden: de gemeente kan net zoveel zaken aanleveren als dat ze zelf wil. Dat is van invloed op de capaciteit van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie kende de burgemeester al vanuit het Driehoeksoverleg. In die zin was er meer sprake van een gezagsrelatie. Dit is betrekkelijk nieuw en zal zich verder moeten ontwikkelen. Het Openbaar Ministerie krijgt momenteel van zowel de politie als de gemeente zaken aangeleverd. De wijze van aanleveren is nieuw, de

wijze van verwerken blijft hetzelfde, immers het maakt niet uit wie wat aanlevert, het moet verwerkt worden.

“Voor het Openbaar Ministerie is het vaak peanuts, zeker gezien de hoeveelheid andere en vaak grotere zaken die ze binnen krijgen. Maar voor de leefbaarheid in een stad is het belangrijk om de kleine overlast aan te pakken.”

6.3 Posities en strategieën van gemeente, politie en Openbaar Ministerie

In deze paragraaf staan de posities en strategieën van de gemeente, politie en Openbaar Ministerie per actor weergegeven.

Gemeente

De gemeente geeft aan graag de bestuurlijke strafbeschikking te willen invoeren. Zij wordt dagelijks aangesproken op de overlast en ziet zichzelf als probleemhouder. Dat is volgens haar ook logisch omdat de gemeenteraad de lokale verordeningen vaststelt, daar verbodsbepalingen in opneemt en er vervolgens niet altijd in voldoende mate iets mee gedaan blijkt te worden. Uit het onderzoek blijkt dat met het juridische instrumentarium, de wet OM-afdoening, in handen en de capaciteit van boa's om het uit te voeren, ze een positie heeft die het mogelijk maakt om de ideeën te vertalen in concrete zaken. Ze kan zelfstandig tot implementatie overgaan. Echter, de respondenten geven aan dat de gemeente nog wel relatief nieuw is in het werkveld: ze heeft dan wel de drang om te handhaven, het juridische instrumentarium en de capaciteit, maar ze weet nog niet daadwerkelijk hoe het gaat uitpakken. De gemeente geeft aan dat voorgaande ervoor zorgt dat ze afhankelijk is van de andere actoren en met hen wil samenwerken. Een ander aspect dat de gemeente noemt, is de politiek. De politiek, daarmee bedoeld het college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad, kan weerbarstig zijn. De gemeente geeft aan dat het democratisch gekozen organen zijn die snel invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Het is dus niet te zeggen of bepaald beleid lang stand houdt.

Politie

Uit het onderzoek blijkt dat de politie voor de primaire toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking niet nodig is en zich niet actief opstelt. De gemeente heeft de bevoegdheid en Justitie handelt het traject verder af. De politie is, volgens de gemeente, in het traject echter wel nodig omdat zij expertise kan leveren op het vakgebied van de handhaving, zelfstandig nog wel bevoegd is om op te treden tegen dezelfde feiten als waarop de gemeente gaat handhaven, in het publieke domein aanwezig is en ten slotte omdat ze nodig is om ondersteuning te bieden. Dit maakt de politie belangrijk, temeer ook omdat er geen andere actor is die de politie op die gebieden kan vervangen.

“De politie is zelf veel bescheidener over haar invloed dan dat de andere partijen dat zijn.”

De gemeente en het Openbaar Ministerie geven aan dat de politie veel kennis heeft van het werkveld en dat zeker over kan dragen aan de gemeente. Die kennis reikt verder dan het alleen maar uitschrijven van een bekeuring. Dat gaat volgens de respondenten ook om de trajecten daarvoor en daarna. Een voorbeeld dat uit de interviews naar voren komt, is het stramien aan opleidingen dat gevolgd moet worden. Het politieapparaat is in tegenstelling tot de gemeente gericht op handhaving. Die kennis en ervaring wil de gemeente graag van de politie overnemen. De politie geeft aan dat zij ook bevoegd blijft om op te treden.

Alhoewel de nadruk absoluut niet ligt op die overlastfeiten, kunnen ze altijd nog gebruik maken van de bevoegdheden. De politieman heeft meer bevoegdheden dan de boa. Uit het onderzoek blijkt ook dat wat de gemeente aan beleid inzet, er moet rekening gehouden worden met de politie. De politie is en blijft in het publieke domein aanwezig. Als sterke arm en degene die het geweldsmonopolie beheerst, is de politie het middel dat boa's kan helpen bij de daadwerkelijke handhaving. Zij staan de boa bij in potentieel moeilijke situaties en dat is belangrijk voor het gezag van de boa. Als een bekeuringssituatie op straat uit de hand loopt, wordt de politie geroepen om assistentie te verlenen. Zij assisteren dan en hebben de situatie in ogenschouw, de politie heeft daarmee volgens haar een reden om een oordeel uit te spreken over het handelen van de boa's. Het beeld van de politie als handhaver staat volgens alle respondenten bij burgers meer op het netvlies dan een boa. De aanwezigheid op straat is volgens gemeente en politie verder ook van belang voor de wijze van handhaven van de politie en de gemeente: die moeten op elkaar afgestemd worden.

“Als de politie streng optreedt in een gebied, dan moet de gemeente dat ook doen. Je moet rekening houden met elkaars manier van handhaven”.

“De politie wil alles van de boa weten, maar omgekeerd is dat niet het geval.”

Openbaar Ministerie

Uit het onderzoek blijkt dat de wet OM-afdoening vanuit het Ministerie van Justitie is geïnitieerd. De gemeente en het Openbaar Ministerie geven aan dat, als onderdeel en uitvoerende instantie van het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie de strafbeschikkingen moet verwerken. Gaat een gemeente hiermee aan de slag, dan moet het Openbaar Ministerie de afhandeling verzorgen. Doet een gemeente niets met de strafbeschikking, dan levert het voor het Openbaar Ministerie ook geen werk op. Net als bij de politie, is het Openbaar Ministerie op dit specifieke vlak de enige die deze taak kan uitvoeren. Ze is niet vervangbaar en daarmee dus belangrijk.

Het Openbaar Ministerie krijgt alleen te maken met de bestuurlijke strafbeschikking als burgers, die een strafbeschikking hebben ontvangen, in verzet gaan. Zijn overtreders het dus niet eens met de strafbeschikking, dan gaat die strafbeschikking naar het Openbaar Ministerie en levert dat volgens het Openbaar Ministerie werk op. In de lijn van het Openbaar Ministerie zorgt een hoge kwaliteit bij de gemeente voor minder zaken bij het Openbaar Ministerie. De hoge kwaliteit wordt uitgedrukt in zowel het technische aspect, het conform de regels invullen van een strafbeschikking, alsmede in het aspect van de bejegening. Immers, een overtreder die niet juist bejegend wordt door de boa, zal eerder geneigd zijn het niet eens te zijn met de strafbeschikking.

“Als de gemeente het beleid van de bestuurlijke strafbeschikking goed uitvoert, dan snijdt het mes aan twee kanten. Het Openbaar Ministerie krijgt nauwelijks zaken op zitting en de gemeente kan meer strafbeschikkingen uitschrijven.”

“Als het echt goed gaat, merkt het Openbaar Ministerie er niets van.”

Het Openbaar Ministerie geeft aan niet actief naar gemeenten toe te gaan voor de implementatie van de strafbeschikking. De implementatie is volgens hen een taak van de gemeente en dient de gemeente dan ook goed te organiseren. Ze kan nadien wel, met de hoofdofficier als indirect toezichthouder, druk op de gemeente uitoefenen in die zin dat bij gebrek aan kwaliteit de zaken op zitting

niet goed behandeld kunnen worden en de gemeente geen effectief middel heeft. Immers, als de burger weet dat een zaak bij de rechter geen stand houdt, staat de boa op straat minder sterk in zijn schoenen. Het Openbaar Ministerie, blijkt uit onderzoek, is wel de enige instantie die de achtervang kan doen. Als een gemeente kiest voor de strafbeschikking, dan is het Openbaar Ministerie ook verplicht om deel te nemen.

6.4 Sturing in netwerken

Bij sturing in netwerken komen de gemeente als initiator en redenen voor initiatief aan de orde.

Gemeente als initiator

Uit het onderzoek blijkt dat alle respondenten de gemeente zien als de initiator van het traject van de bestuurlijke strafbeschikking. Daar hebben ze een aantal redenen voor. Ten eerste is het de gemeente zelf die jarenlang om het instrument gevraagd heeft en daarbij ook de keuze had tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Ze geven aan dat de gemeente daarin een keuze heeft gemaakt en dat impliceert dat er vervolgstappen door haar gezet moeten worden. Ze betitelen de gemeente hierdoor als proceseigenaar. Ten tweede geven ze aan dat de gemeente dichter op de problematiek zit en daardoor beter kan bepalen wat nodig is. Ten slotte zien politie en Openbaar Ministerie de burgemeester als én burgemeester én korpsbeheerder en daarmee als de behartiger van veiligheid: hij is daarmee de schakel tussen politie, Openbaar Ministerie en gemeentelijke politiek. Hieronder vindt een verdere uiteenzetting van voornoemde redenen plaats.

“De gemeente is leading en moet daarom de rol (blijven) pakken.”

Redenen voor initiatief

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente jarenlang gepleit heeft voor de inzet van boa's op kleine ergernissen. Daarmee was, volgens de respondenten, de gemeente meteen initiatiefnemer. De gemeente geeft aan deze actieve rol te hebben aangenomen en met de komst van de OM-afdoening kon zij het implementatieproces beginnen. Deze implementatie heeft ze onder de noemer van een pilot grotendeels met het bestuursdepartement van Justitie in Den Haag gedaan. De Utrechtse politie en het Openbaar Ministerie waren toentertijd nog niet betrokken en aangehaakt. De gemeente veronderstelt dat ze ten opzichte van deze actoren al een bepaalde *lead* had genomen. In eerste instantie omdat zij en niet de andere actoren de strafbeschikking graag wilde en in tweede instantie omdat ze met het bestuursdepartement al in een proces van implementatie verwickeld was. De gemeente geeft aan dat het de gemeente was die een probleem had en die ook de oplossing in handen had. Immers, zij kon nu zelfstandig gaan optreden. De gemeente had door haar interesse voor het nieuwe beleid en de samenwerking met het bestuursdepartement ook een kennisvoorsprong op de andere actoren. Een andere component hierbij is dat de gemeente ook een eigen identiteit op het gebied van de aanpak van kleine ergernissen wilde creëren. De gemeente geeft aan dat er kennelijke veiligheidsproblemen zijn en die kunnen samen met de partners, politie en Openbaar Ministerie, aangepakt worden, waarbij de gemeente ook verantwoordelijkheid neemt voor een gedeelte. Respondenten zien dit als een spectrumbenadering waarin aangegeven wordt wat de problemen zijn en welke taken de gemeente, politie en Openbaar Ministerie elk oppakken en welke samenwerkingsverbanden daarbij horen. In het domein van de gemeente lag het volgens haar ook voor de

hand om actie te ondernemen. De gemeente, maar zeker ook de politiek, kon laten zien dat het hen menens was en actie ondernemen.

“De bestuurlijke strafbeschikking is een politieke keuze om het zelf te doen. De politiestrafbeschikking zou ook kunnen, maar met de bestuurlijke strafbeschikking kun je zelf zeggen dat je het zelf hebt gedaan.”

De politiek wilde zodoende ook laten zien dat de stadswachten die al in de gemeente aanwezig waren, opgeleid werden en met die opleiding als boa's konden functioneren. De stadswacht, die weinig overredingkracht had, kon nu, door die opleiding, beter op straat ingezet worden.

“Het was politiek incorrect om de stichting Stadstoezicht zomaar op te heffen. Uiteindelijk gebeurde dat wel: de stadswachten gingen erop vooruit doordat ze de kans kregen om boa te worden en de stad kreeg nieuwe handhavers.”

De gemeente geeft aan dat het proces niet helemaal nieuw was, want (intensivering van) handhaving gebeurde ook al in andere domeinen. Bij andere domeinen, die buiten het terrein van de openbare orde liggen, zoals bouwregelgeving en milieuwetgeving en waar de politie geen bevoegdheden heeft, liepen geen discussies.

In het kader van de kleine ergernissen ziet de gemeente het voor zich dat een burger niet meer teleurgesteld hoeft te worden over een melding: de gemeente kan er zelf meteen iets aan gaan doen. De gemeente geeft aan ook meteen met het beleid geconfronteerd te kunnen worden, immers ze stellen de verordening vast met daarin de strafbare gedragingen en zien er ook meteen de consequenties van.

“De gemeente wil samenwerken en streven naar een gezamenlijk resultaat, maar de bestuurlijke strafbeschikking maakt ook helder dat de gemeente een eigen bijdrage levert en zelf resultaten kan behalen.”

Uit het onderzoek blijkt dat een tweede reden voor het nemen van initiatief is dat de gemeente meer in de veiligheidsstrategie is gaan zitten. De gemeente is op het gebied van veiligheid zich meer beleidsmatiger gaan inzetten. Dat komt onder andere tot uiting in het maken van beleidsplannen. Dit betreft het gehele scala aan veiligheid: van preventie tot repressie en van kleine zaken tot de georganiseerde criminaliteit. Volgens de gemeente is een doorvertaling van dat beleid naar acties en afspraken ook de inzet van de bestuurlijke strafbeschikking. De gemeente geeft aan dat ze meer is gaan denken vanuit de gedachte: “als er een veiligheidsprobleem is, dan moet die gezamenlijk met politie en Openbaar Ministerie opgelost worden”. In die zin moet er sprake zijn van een gemeenschappelijke benadering. De gemeente wil een eigen bijdrage leveren, om de veiligheidsdoelstelling te behalen, aan de onderkant. Oftewel, de inzet van boa's op kleine overlastgevende feiten behoort tot het palet van maatregelen.

“Op lokaal niveau kun je beter zelf gaan optreden tegen kleine ergernissen, dan het aan de politie over te laten. Je hebt ook meer sturingscapaciteit.”

De derde reden die in het onderzoek naar voren komt, is de rol van de burgemeester in het traject. De burgemeester heeft volgens de respondenten in dit traject twee rollen. In eerste instantie is hij als burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en in het verlengde daarvan korpsbeheerder

van de regiopolitie Utrecht. De burgemeester heeft dan in casu twee belangen: de zorg voor veiligheid en de rol van de politie daarin. Daar komt ook de schaarste van de politie aan bod: de politie kan maar een keer op een plek ingezet worden. Als de politie ingezet wordt voor de kleine ergernissen, dan kan ze die tijd niet anders besteden. Als ze inzet pleegt op de georganiseerde criminaliteit, dan is er geen inzet op kleine ergernissen. Een substituut voor de inzet van de politie op kleine ergernissen is volgens de respondenten dan de inzet van gemeentelijke boa's. De burgemeester kan met deze keuze ook verantwoording aan de gemeenteraad afleggen. Ten tweede heeft de burgemeester de rol van voorstander voor de bestuurlijke strafbeschikking omdat hij ten tijde van de besluitvorming in de Tweede Kamer daaromtrent actief was als kamerlid voor de Partij van de Arbeid en betrokken was bij het wetsvoorstel. Dit maakt, blijkt uit het onderzoek, dat hij vanuit het verleden al pleitbezorger voor de strafbeschikking was.

6.5 Sturing in netwerken: succesfactoren in Utrecht

Dat de bestuurlijke strafbeschikking per 01 januari 2009 in Utrecht geïmplementeerd is, is een feit. Uit het onderzoek blijkt dat de volgende succesfactoren daaraan ten grondslag lagen: onderkennen van de problematiek, acceptatie door politie en Openbaar Ministerie van de rol van de gemeente als handhaver op kleine ergernissen, afspraken maken aan de voorkant, goede verstandhouding actoren, geringe politieke inmenging en weinig media-aandacht vanuit de gemeente zelf en vanuit de media.

Onderkennen van de problematiek

De politie en het Openbaar Ministerie onderkennen de problematiek van de kleine overlastgevende feiten. De politie is er heel stellig in: zij hebben geen tijd en mankracht om hierop in te zetten. Bij alle respondenten is dit ook bekend en iedereen is het er ook over eens dat de politie zich beter kan richten met de beschikbare capaciteit op (middel)zware criminaliteit. Het creëren van veiligheid is voor de respondenten de grote gemeenschappelijke deler en hier vinden ze elkaar. Iedereen hecht belang hieraan, of het nu gaat om de "kleine" of "grote" veiligheid. Ze zijn ervan overtuigd dat het beter maken van het product "veiligheid" alleen kan als alle partijen goed met elkaar samenwerken, elkaar steunen en wederzijds van elkaar weten wat de belangen zijn.

"De politie is blij dat er op het gebied van de kleine ergernissen extra inzet komt, dan kan zij zich op belangrijker zaken concentreren."

Bij de politie leeft niet de indruk dat de gemeente zich op hun terrein wil bevinden en zich als een concurrent manifesteert die zaken van hen af wil pakken. Daardoor is er geen weerstand tegen het voornemen van de gemeente. Het Openbaar Ministerie ziet de problemen in de sfeer van de kleine ergernissen ook en ziet dat er inzet nodig is. Het begrip bij hen is onder andere onder de aandacht gebracht vanuit het Ministerie van Justitie in Den Haag. Het Openbaar Ministerie geeft aan dat minister Hirsch Ballin, in navolging van de Veiligheidshuizen, aan Justitie, in casu het Openbaar Ministerie, aangegeven heeft dat voor een goede aanpak in de wijken een intensievere samenwerking tussen Openbaar Ministerie en gemeenten noodzakelijk is. De gemeenten zitten volgens hem doorgaans met problemen en het Openbaar Ministerie moet daarin helpen.

Acceptatie door politie en Openbaar Ministerie

Politie en Openbaar Ministerie geven aan al jarenlang ervaring met de inzet van boa's in het publieke domein te hebben. Boa's zijn bij bestuursorganen in dienst getreden om allerhande wet- en regelgeving te handhaven. Zo kennen gemeenten ook de leerplichtambtenaar, parkeercontroleur en de boa openbare ruimte. Uit onderzoek blijkt dat in de regelgeving over boa's staat vermeld dat de hoofdofficier van Justitie in het betreffende arrondissement en de korpschef van politie in de regio respectievelijk indirect en direct toezichthouder van de boa's zijn. Politie en Openbaar Ministerie maken duidelijk dat het fenomeen boa allang geleden geaccepteerd is en op hun steun kan rekenen. Nieuw is het voor hen wel dat de boa's met de komst van de bestuurlijke strafbeschikking een grotere reikwijdte aan beboetbare feiten krijgen. Dus waar de boa eerst beperkt kon handhaven, heeft die nu de mogelijkheid gekregen om veel intensiever te handhaven. Uit onderzoek blijkt dat in Utrecht de boa qua inzet van vijf naar zo'n veertig verschillende feiten ging. De totale feitenlijst bestaat uit bijna honderd feiten, maar volgens de gemeente is een groot aantal niet geïmplementeerd in 2009 omdat deze feiten enerzijds niet relevant waren (overtreding komt niet voor in Utrecht of is niet strafbaar gesteld) en anderzijds niet pasten in het beleid van een zorgvuldige implementatie (de doelstelling was, omdat het nieuw was, om eerst voorzichtig te beginnen). De gemeente geeft aan dat dit de strafbeschikkingsfeiten waren en dat daarnaast de gemeente ook meer ging inzetten op andere, niet strafbeschikkingsfeiten als fietsen op de stoep. Deze extra feiten ondervonden bij politie en Openbaar Ministerie geen weerstand met dien verstande dat zij ervan uitgingen dat de gemeente kwalitatief hoogwaardig werk zou afleveren. Dat houdt voor deze actoren namelijk in dat zij geen inspanningen hoeven te leveren. Immers als bekeuringssituaties goed verlopen, hoeft de politie geen bijstand te verlenen. Kwalitatief goede bekeuringen zorgen er daarnaast voor dat overtreders de bekeuring gewoon betalen en zaken niet bij het Openbaar Ministerie komen. Een ander aspect van de acceptatie is volgens de respondenten dat het voor actoren ook duidelijk is waar welke taken en bevoegdheden liggen.

“De politie deed er al niets aan en kan nu ook formeel zeggen dat het een taak voor de gemeente is.”

Afspraken maken aan de voorkant

Uit het onderzoek blijkt dat actoren in het publieke domein met elkaar moeten samenwerken en staan voor de samenleving, daar zit gemeenschappelijkheid. Als partijen ideeën van anderen vernemen, zonder daarover in contact te treden, dan ontstaat ruis. Ze vinden dat het vaak ontbreekt aan volledige en juiste gegevens en denken dat er niet (genoeg) aan *factfinding* is gedaan. Politie en Openbaar Ministerie geven aan dat bij de strafbeschikking het ook niet duidelijk was om wat voor zaken het zou gaan en de hoeveelheid. Met name het Openbaar Ministerie is erg gericht op aantallen in verband met de zittingscapaciteit. Bij de politie speelde de discussie omtrent de hoeveelheid aanhoudingen die kennelijk uit de gemeentelijke handhaving zouden voortvloeien.

“Als de gemeente had gezegd dat het gaat om drie aanhoudingen per jaar, dan was er geen probleem. Het gaat om factfinding, kom met de getallen en kijk of een reactie gerechtvaardigd is.”

Uit het onderzoek blijkt dat het aan de voorkant maken van afspraken zorgt voor onderling vertrouwen. Vertrouwen is nodig om goed met elkaar te kunnen samenwerken.

Goede verstandhouding actoren

De gemeente, politie en Openbaar Ministerie geven aan dat een goede formele en informele verstandhouding tussen de verschillende medewerkers van de actoren een belangrijke bijdrage levert aan de wijze en resultaten van de samenwerking. De actoren hebben andere achtergronden, spreken daardoor niet dezelfde “taal” en om samen te werken zijn toch medewerkers nodig die bruggen kunnen bouwen. In het formele proces is dat belangrijk, maar in het informele is dat wellicht nog belangrijker.

“Bij elkaar op de koffie gaan, lijkt al snel iets te hebben van “lang leve de lol”, maar er zit een functionaliteit in: je hoort wat er bij elkaar speelt. Het nuttige met het aangename verenigen.”

Geringe politieke inmenging

De gemeente geeft aan dat op lokaal niveau de bestuurlijke strafbeschikking politiektechnisch geen issue is geweest. De strafbeschikking is qua beleid neergezet als een nieuw handhavingsmiddel dat de gemeente ter beschikking staat. De gemeente Utrecht heeft altijd al boa's gehad die handhavend optraden en de implementatie had geen significante financiële consequenties. Hierdoor is het onderwerp ook niet in de gemeenteraad uitgebreid behandeld en is de raadscommissie per brief geïnformeerd. De raadscommissie heeft de brief destijds voor kennisgeving aangenomen.

“In de politiek is het zo dat het ene onderwerp een hele politieke lading krijgt en het andere, bijvoorbeeld de bestuurlijke strafbeschikking, niet. Er is wellicht overheen gelezen of er is niet stil gestaan bij de consequenties. In ieder geval heeft niemand er een issue van gemaakt.”

Weinig media-aandacht

De gemeente geeft aan dat er naar de media weinig informatie is verspreid over de bestuurlijke strafbeschikking. Ze heeft dat gedaan onder de noemer dat de strafbeschikking gewoon een middel is. Net als bij de gemeenteraad heeft dat ook geen reactie opgeleverd. De gemeente heeft een persbericht verspreid in december 2008 met de mededeling dat de gemeente stringenter ging handhaven door middel van de strafbeschikking. Vanuit de media is dat verder nauwelijks opgepakt. Hierdoor is het volgens de gemeente ook niet echt een item geworden. Ze veronderstelt dat als de media er aandacht aan zou besteden, het onderwerp wellicht ook op de politieke agenda beland zou zijn.

6.6 Sturing in netwerken: tegenstellingen in Utrecht

Uit het onderzoek blijkt dat in het samenwerkingsverband ook tegenstellingen tussen actoren en problemen in de samenwerking naar voren komen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente overleg heeft gevoerd met de politie en het Openbaar Ministerie. Deze overleggen zijn op twee niveaus gevoerd: op bestuurdersniveau (overleg in de Driehoek met burgemeester, korpschef en hoofdofficier van Justitie) en op ambtelijk niveau (overleg tussen projectleider gemeente Utrecht, beleidsmakers politie en hoofd verwerving van het Openbaar Ministerie). Het ambtelijk niveau heeft de besluitvorming voorbereid, waarna conform de voorgedragen beslispunten de besluiten zijn genomen. De gemeente, politie en Openbaar Ministerie geven aan dat de tegenstellingen en problemen in de samenwerking zich voor deden op het ambtelijk niveau. De respondenten geven aan dat de volgende drie tegenstellingen zijn te onderscheiden: andere prioriteitsstelling actoren, cultuuraspecten, onzekerheid en onduidelijkheid.

Andere prioriteitsstelling

De prioriteitsstelling wordt door actoren als een oorzaak voor problemen in de samenwerking gezien. Politie en Openbaar Ministerie geven aan elkaar te vinden in de middelzware en zware criminaliteit. Dit heeft in hun ogen de prioriteit om aan te pakken. De gemeente hecht meer waarde aan de aanpak van kleine ergernissen. Samenwerking blijkt dan niet zo vanzelfsprekend te zijn. Immers, de perceptie leeft nog bij politie en Openbaar Ministerie dat de kleine ergernissen wellicht beter buiten het strafrechtelijke traject om kunnen worden afgedaan. Dat is volgens hen ook altijd de bedoeling van de bestuurlijke boete geweest. Het Openbaar Ministerie geeft aan dat ze in het verleden bij de handhaving op te vroeg buiten gezet afval vaak stuurde op “ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert”, hiermee doelend op bestuursrechtelijke handhaving. De gemeente zag de bestuurlijke boete echter niet als een goede mogelijkheid.

Het Openbaar Ministerie ziet zichzelf als de eindverantwoordelijke die uiteindelijk bij de rechter alle soorten strafzaken moet aanbrengen en moet pleiten voor een veroordeling. In die hoedanigheid wil het Openbaar Ministerie strafzaken hebben die ook tot een veroordeling leiden, immers, als dat niet het geval is, is er capaciteit in een zaak gestoken, die nadien overbodig blijkt te zijn. In het streven naar kwalitatief hoogstaande zaken, legt ze daarom richtlijnen op. Een lagere prioriteit op bepaalde strafzaken leidt tot hogere kwaliteitseisen, zodat veel zaken makkelijk bewijsbaar zijn en daardoor zo overtuigend dat de verdachte wellicht niet in verzet komt tegen de opgelegde boete.

“Iemand die aangemerkt wordt als verdachte inzake het te vroeg buiten zetten van een vuilniszak krijgt volgens de richtlijnen pas een bekeuring als de vuilniszak voor zijn woning kennelijk staat aangeboden aan de ophaaldienst, minimaal vierentwintig uren voor de reguliere ophaaldag en -tijd dat het afval wordt opgehaald, in de vuilniszak minimaal twee poststukken zitten (geen reclame) met zijn gegevens daarop en de verdachte bij staandehouding bekend dat hij de vuilniszak te vroeg heeft buitengezet.”

De gemeente en politie willen, in tegenstelling tot het Openbaar Ministerie, het handhaven meer pragmatisch kunnen benaderen. Zij komen op straat strafbare feiten tegen en willen handhaven om zodoende overlast te bestrijden.

Cultuuraspecten

Uit het onderzoek blijkt dat cultuuraspecten tussen actoren een belangrijke rol kunnen spelen in het samenwerkingsverband. Dat er verschillende culturen, in de zin van “taal” en percepties bij de aanwezige actoren zijn, wordt tijdens de interviews bevestigd. Een eerste dimensie is volgens de politie of cultuurverschillen wel of niet opgelost moeten worden. In het onderzoek komt naar voren dat partijen niet willen streven naar het oplossen van cultuurverschillen, immers die indruk is dat die toch niet opgelost kunnen worden, zeker niet in het tijdsbestek waarin de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking vorm moet krijgen. De gemeente, politie en Openbaar Ministerie geven aan dat de energie meer is gestoken in het goed op elkaar laten aansluiten van werk, inhoud en processen.

De respondenten geven wel een verschillend beeld over het wel of niet botsen van de verschillende culturen. Het beeld dat culturen niet met elkaar botsen komt voort uit de gedachte dat de bestuurlijke strafbeschikking een gemeentelijk instrument is waar politie en Openbaar Ministerie, als de handhaving ten minste goed gaat, weinig mee te maken hebben. In eerste instantie was de vraag of de politie en het Openbaar Ministerie wel moesten aansluiten. Immers de gemeente

handhaafde al op foutparkeren en op bijvoorbeeld te vroeg aangeboden afval. Daar was volgens de gemeente de inbreng van politie en Openbaar Ministerie minimaal. Als ze zich niet zouden aansluiten, dan was er geen samenwerking en kregen de culturen ook niet met elkaar te maken. De strafbeschikking is een strafrechtelijk instrument en een aantal beboetbare feiten wordt ook door de politie afgedaan. Daar ontstaat samenloop en is overleg nodig. Politie en Openbaar Ministerie geven aan wel actoren te zijn die van aanpakken houden, daar zit volgens hen de overeenkomst. Door deze ruimte te creëren en benutten worden cultuuraspecten overwonnen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat culturen juist wel met elkaar botsen. Dat blijkt uit het verschil in beeldvorming dat de individuele actoren hebben bij het opzetten van de pilot. De politie en het Openbaar Ministerie geven aan dat zij het traject anders zouden hebben vormgegeven. Het Openbaar Ministerie heeft lang aangedrongen op een implementatieplan waarin duidelijk alle rollen, bevoegdheden alsmede verwachte aantallen per feitcode werden vermeld. De gemeente en politie zagen hier in mindere mate het belang van in. Zij dichten zichzelf een meer pragmatische rol toe, waar in het geval van problemen, oplossingen worden gevonden. Het Openbaar Ministerie wilde naast het implementatieplan ook een plan waarin aangegeven wordt hoe de verhouding tussen strafrechtelijk ingrijpen en andere methoden om tot gedragsverandering te komen, wordt gerealiseerd. Als voorbeeld hebben zij aangegeven dat door het plaatsen van extra plaskruizen door de gemeente, het wildplassen zal verminderen. Een ander voorbeeld is volgens hen het plaatsen van paaltjes in de groenstrook waardoor het parkeren daarin onmogelijk wordt gemaakt. Het Openbaar Ministerie wilde per handhaafbaar feit een plan zien waarin opgenomen stond hoe zaken in de breedte aangepakt konden worden. Dit plan is overigens niet gemaakt. Vanuit de politiek stuit dit ook op bezwaren, omdat ook in andere situaties het Openbaar Ministerie dit steeds aan de orde stelt.

“Als er langs de weg een bord staat met daarop duidelijk vermeld dat er 70 gereden mag worden, dan moet er geen discussie over zijn. Er zijn regels en 70 is 70. De politie en het Openbaar Ministerie moeten gewoon optreden. Dan kun je wel zeggen dat de gemeente maar drempels in de weg moet leggen, maar dan schep je weer een ander probleem. Bij de gemeente komen dan bijvoorbeeld gehandicapten die vervoerd worden in een bus klagen omdat die drempels zo ongemakkelijk zijn. Laten we een voorbeeld nemen aan Duitsland. Overdag mag je op de snelweg bij een stad 130 rijden en 's nachts niet. Dat zijn regels, dat is gewoon besloten en er wordt gehandhaafd. Daar verandert de inrichting van de weg ook niet.”

Onzekerheid en onduidelijkheid

Het woord stadswacht die gaat bekeuren als metafoor voor slechte kwaliteit roept beelden op bij de verschillende respondenten. De veronderstelling bij de politie en het Openbaar Ministerie is dat de gemeente medewerkers wil gaan inzetten, maar als dat niet goed loopt, dan moeten politie en Openbaar Ministerie bijspringen. Daarbij geeft het volgens hen geen goed beeld van alle handhavers in Nederland. Zij geven aan dat in de eerste overleggen begin 2008 met de gemeente een grote mate van onzekerheid en onduidelijkheid meespeelde. Beide actoren vonden dat ze nog niet goed geïnformeerd waren over de werking van de bestuurlijke strafbeschikking en werden geconfronteerd met een gemeente die enthousiast van start wilde gaan en wel per 01 januari 2009. Het tijdstip maakte ook duidelijk dat er een gelimiteerde tijd was om met elkaar zaken af te stemmen. De gemeente gaat bekeuren op kleine ergernissen werd meteen vanuit de politie gezien als een symbolische inhaalslag van de in hun ogen stadswacht (die naar

later bleek overigens allang geen stadswacht meer was, maar een boa die aanzienlijk meer opleiding had genoten en daarmee van een kwalitatief hoger niveau was) voor de jaren dat ze niet mochten bekeuren en tevergeefs gewaarschuwd hadden. De politie had de perceptie dat zij de handen vol zou hebben aan assistentieoproepen van de boa en als transportdienst zou functioneren voor aangehouden verdachten vanwege een uit de hand gelopen bekeuringssituatie waarbij uiteindelijk de verdachte, van in beginsel een licht vergrijp, aangehouden moest worden. De politiecellen zouden volgens hen vol zitten met deze verdachten en de hulpofficieren van Justitie veel werk bezorgen. Dat werd nog gevoed door de vraag of de gemeente wel klaar was voor de handhaving. Met alleen een strafbeschikking schrijven kom je er volgens de politie doorgaans niet. De politie vindt dat de boa goed toegerust de straat op moet gaan. Dat betekent kunnen omgaan met agressie en geweld, weten hoe er strafrechtelijk gehandhaafd dient te worden en hoe de organisatie omgaat met bijvoorbeeld medewerkers die slachtoffer worden van geweld.

Het Openbaar Ministerie had het beeld dat er zoveel strafbeschikkingen op hen afkwamen en daarbij zoveel verzetszaken dat hun volledige capaciteit door de bestuurlijke strafbeschikking opgeslokt zou worden.

“Het was verstandiger geweest om eerst aan factfinding te doen, dan hadden we de cijfers helder op tafel gehad en ons gerealiseerd dat we niet zo lang theoretisch moesten gaan discussiëren over allerhande potentiële problemen: met deze geringe aantallen zijn die er namelijk niet.”

“Teveel samenwerken is niet goed, het kan ertoe leiden dat iedereen maar op elkaar zit te wachten.”

6.7 Beoordeling van de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht

Uit het onderzoek blijkt dat de bestuurlijke strafbeschikking binnen de gemeente Utrecht nog niet is geëvalueerd. Politie en Openbaar Ministerie hebben ook intern nog geen evaluatie gedaan. Landelijk is afgesproken om de strafbeschikking drie jaar na de inwerkingtreding te evalueren, die evaluatie staat gepland eind 2011. De individuele actoren hebben in het onderzoek de criteria aangegeven op basis waarvan zij oordelen of het traject geslaagd is.

Gemeente

De gemeente geeft aan dat voor hen het beleid geslaagd is als aan drie punten wordt voldaan. Ten eerste is dat de kwalitatieve component. Ze vinden het belangrijk dat de kwaliteit van de bestuurlijke strafbeschikking dermate hoog is dat ze in het juridische traject stand houdt, als de kwaliteit niet voldoende is, dat er wel verbetering in zit en dat het verbeterd wordt op termijn. Binnen de gemeente is er het besef dat het instrument nog relatief nieuw is en dat er een aanlooptermijn voor het perfectioneren nodig is. Belangrijk punt voor de gemeente is dat er voortgang in zit en dat er naar kwaliteit gestreefd wordt. Een tweede gemeentelijke component is de maatschappelijke acceptatie. Deze moet toenemen en dat is voor haar een mooie toetsing voor het beleid. Dat beleid omvat dan zowel de regelgeving als de handhaving daarop.

“Als 80% in verzet gaat, dan klopt er iets niet. Als gemeente moeten we hier scherp op letten.”

De gemeente vindt dat de maatschappelijke acceptatie te maken heeft met zowel de mate waarin burgers het eens zijn met de gemaakte regelgeving en met de wijze waarop de boa's overtreders aanspreken. De strafbeschikking is volgens hen in het leven geroepen om de ervaren overlast van burgers aan te pakken. De feiten waarvoor een strafbeschikking opgelegd wordt, moeten overeenkomen met de overlast die burgers ervaren. De gemeente vindt dat het niet alleen gaat om het overtreden van een gemeentelijke regel, maar om het overtreden van een gemeentelijk regel waarvan de burgers het opportuun vinden dat daarop gehandhaafd moet worden.

“Een strafbeschikking moet te verkopen zijn. Iedereen zal begrijpen dat iemand die een hond laat poepen op een kinderspeelplaats vol spelende kinderen een strafbeschikking krijgt. Dat leidt absoluut niet tot discussies: er is op dat moment een breed draagvlak voor handhaving.”

Belangrijk voor de gemeente is dat de boa's op een correcte wijze optreden. Zij kunnen burgers immers helpen bij het leefbaarder maken van de wijken. Acceptatie voor de boa's in het publieke domein is een belangrijke factor om te beoordelen of het succesvol is.

Als derde is voor de gemeente het effect in de openbare ruimte een belangrijke succesfactor. Dan gaat het over of de openbare ruimte merkbaar schoner geworden is en burgers het prettiger en aangenamer wonen vinden. De gemeente realiseert zich dat dit effect lastig te meten is omdat er (te)veel factoren zijn die meespelen in het verbeteren van het leefklimaat. Ze veronderstelt wel dat de bestuurlijke strafbeschikking een bescheiden bijdrage daaraan kan leveren.

“De bestuurlijke strafbeschikking is een beperkt instrument in het streven naar wijkveiligheid. We moeten het effect niet overdrijven.”

Politie

De politie geeft zelf geen argumenten wanneer het traject met de strafbeschikking als geslaagd moet worden beschouwd. Ze geeft aan dat ze in dit traject meer aan de zijlijn staat, in die zin dat het de gemeente is die het graag wil en het moet uitvoeren met medewerking van het Openbaar Ministerie. Het gaat om handhaving op strafbare gedragingen waar de politie geen prioriteit aangeeft en die wel hoog op de gemeentelijke prioriteitenlijst staan. Voor de politie is het instrument dan ook meer een middel dan een doel. Als de gemeente de strafbeschikking niet zou hebben, maar juist een ander instrument zou inzetten voor die overlastgevende feiten, dan zou de politie daar ook weinig mee doen. Wat bij de politie wel meespeelt is de mate van achtervang die ze moet regelen. Dat houdt niet alleen verband met de strafbeschikking. De politie wil graag de helpende hand bieden, maar dat moet niet geïnitieerd worden vanuit een brevet van onvermogen van de boa.

Openbaar Ministerie

Voor het Openbaar Ministerie is de bestuurlijke strafbeschikking geslaagd als de acceptatie van de burger hoog is, er weinig zaken teruggestuurd moeten worden en het verzetspercentage laag is. De laatste twee punten zijn sterk kwaliteitsgebonden. De acceptatie van de burger is het belangrijkste punt. De verzetspercentages en betalingsbereidheid zijn voor het Openbaar Ministerie de meetpunten.

“Als de verzetspercentages laag zijn en de betalingsbereidheid hoog, dat betekent dat burgers het als een zinvolle interventie zien.”

De kwalitatieve punten zijn in de ogen van het Openbaar Ministerie vooral de problemen van de gemeente. Zij gaan uit van het adagium dat als de kwaliteit niet goed is, worden zaken teruggestuurd. De gemeente zit dan volgens het Openbaar Ministerie met een probleem omdat de handhaving niet effectief is. Wel heeft het Openbaar Ministerie tijd in die zaken geïnvesteerd, dat is een verlies. De gemeente heeft een bepaalde beschikbare tijd voor de strafbeschikkingszaken per jaar, als die met kwalitatief slechte zaken wordt ingevuld, dan is dat niet goed voor de keten en frustreert dat. Als de kwaliteit hoog ligt, is dat natuurlijk een voordeel.

Toekomstperspectief

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente in de toekomst net zo intensief of wellicht intensiever gaat handhaven op de kleine overlastgevende feiten met de strafbeschikking. Daar liggen volgens de respondenten een aantal redenen aan ten grondslag. De bestuurlijke strafbeschikking heeft zijn weg gevonden en is een opmaat geweest naar meer.

“In de huidige lijst staan ongeveer honderd feiten die onder de strafbeschikking vallen. Dat is nu en is altijd aan discussie onderhevig. Dat is goed, je bent alert en je kijkt erna. Zo gaat dat bij veel zaken. Dat zul je ook met strafbeschikkingen zien, er gaat er wellicht in de tijd één af en er komen er weer een aantal bij.”

Het heeft volgens de respondenten bij de politie, Openbaar Ministerie, politiek en burger een inbedding gekregen in die zin dat de bestuurlijke strafbeschikking gekoppeld wordt aan de gemeente en het gemeentelijke handhavingsapparaat. Het traject is volgens de respondenten goed verlopen en dat geeft alle partijen vertrouwen. Uit onderzoek blijkt dat de intensiteit kan bestaan uit het uitbreiden van de feiten waarop gehandhaafd kan worden. De gemeente wil de discussie over roodlichtnegatie en snelheid wel voeren. Ze vindt dat boa's breder moeten kunnen optreden binnen de gemeentegrenzen. Dat zijn immers zaken die volgens de gemeente binnen de gemeentegrenzen spelen, niet gevaarzettend zijn en waar de burger last van heeft. De democratische controle op de handhaving ligt daardoor ook dichtbij, in de gemeenteraad. Aan hen is het om te besluiten waarom het wel of niet gedaan wordt. De politie zal volgens de respondenten eerder geneigd zijn om zich verder te gaan concentreren op de midden en zware criminaliteit. Deze criminaliteit speelt volgens de politie en het Openbaar Ministerie veelal over de verschillende gemeentegrenzen heen. De politie veronderstelt dat daarnaast de kans groot is dat de politie moet gaan bezuinigen en zelfs niet meer als regiokorps verder gaat, maar als landelijke politie.

“Als burgemeester leg je evenveel prioriteit bij de (middel)zware en lichte criminaliteit, het zijn onvergelijkbare grootheden. Meer prioriteit aan de kleine ergernissen stelt de burger wellicht tevreden, maar maatschappelijke ondermijning heeft ook grote consequenties. Specialisten op beide gebieden zijn nodig, specialisten die hun eigen domein erg belangrijk vinden.”

Uit onderzoek blijkt dat de gemeente de overlast blijft ervaren en er meer op in gaat zetten. De gemeente moet volgens de respondenten ingezet worden voor de preventie en de handhaving op lichtere feiten en de politie schuift meer op naar de repressie. Niemand verwacht dat een gemeentepolitie terug komt.

“De gemeentelijke handhaving wordt beter. Niet primair omdat er zoveel feiten bijkomen, maar omdat de omstandigheden waaronder gemeentelijke handhavers functioneren beter worden. Dat is verantwoording politiek en bestuur.”

De gemeente vindt dat Toezicht en Handhaving een echte afdeling is geworden met eigen bestaansrecht. Dat is ontwikkeld en zo georganiseerd dat er niet meer omheen gegaan wordt. De afdeling heeft zich ontwikkeld tot een volwaardig organisatieonderdeel met alle facetten die daarbij horen. De gemeente geeft aan de afdeling nodig te hebben voor het uitvoeren van het beleid.

De gemeente verwacht dat de politiek het beleid ook blijft steunen ook al is het soms inconsequent. De inconsequentie zal liggen in de politieke partij die domineert of de verantwoordelijke wethouder levert. Iedere politieke partij wil wel handhaving al is deze gedifferentieerd naar onderwerp en intensiteit. Iedereen is ervan bewust dat handhaving nodig is en blijft en dat de gemeente de aangewezen instantie is om het aan te pakken.

7. ANALYSE

7.1 Benadering van de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking

De introductie van de bestuurlijke strafbeschikking is voorafgegaan door de strijd tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking vertonen de nodige overeenkomsten en verschillen. De overeenkomsten zijn dat het beide punitieve sancties voor dezelfde (kleine) strafbare feiten zijn die opgelegd mogen worden door gemeentelijke boa's. Het onderscheid zit daar in dat bij de bestuurlijke boete de gemeente zelf het bezwaar en incasso moet organiseren, terwijl bij de bestuurlijke strafbeschikking Justitie dat voor haar rekening neemt. Daarbij, bij de bestuurlijke boete mag de gemeente de inkomsten van de boete zelf houden en bij de bestuurlijke strafbeschikking krijgt ze een proces-verbaal vergoeding.

Ik heb geconstateerd dat de komst van de bestuurlijke strafbeschikking in het algemeen goed valt bij de verschillende actoren. De motieven daarvoor wijken wel af. De gemeente ziet bijvoorbeeld de bestuurlijke strafbeschikking als een middel waardoor zij zelf intensiever kan optreden tegen kleine ergernissen, betere sturing kan geven aan de gemeentelijke handhaving en ook geld krijgt voor de die handhaving. De gemeente kan dus gaan handhaven en krijgt er compensatie in de vorm van geld voor terug. In die zin constateer ik dat de gemeente, vanuit de benaderingen van beleid geredeneerd, op een rationele en culturele wijze acteert. Rationeel in die zin dat de gemeente effectief en efficiënt kan optreden tegen ergernissen en er ook geld voor terugkrijgt. In culturele zin is het zelf handhaven het stellen van een voorbeeld van hoe er gehandeld moet worden. Ik heb gezien dat de gemeente een hiaat constateert en dat ze er door middel van een oplossing zelf betekenis aan wil geven. Met het handhaven zegt ze feitelijk dat ze de situatie niet tolereert en er dus actie op onderneemt. Handhaving staat daar symbool voor.

De politie ziet in de intensievere handhaving van de gemeente een bevestiging van de actievere rol van de gemeente in de veiligheidsketen. Zij kunnen zich daardoor bezighouden met de zwaardere vormen van criminaliteit. De introductie van de bestuurlijke strafbeschikking is voor hen een bevestiging dat zij zich op de kerntaken kunnen richten. Ik constateer dat de politie deze ontwikkeling ziet op een rationele wijze: voor hen is het effectief en efficiënt als de gemeente bepaalde werkzaamheden verricht, die zij dan niet meer hoeven te doen.

Het Openbaar Ministerie ziet in mijn beleving de strafbeschikking als een nieuw instrument die procedures in het strafproces kan vereenvoudigen. Ik zie dat het Openbaar Ministerie in die hoedanigheid de situatie ook rationeel benadert. Het lijkt erop dat het instrument alles vooral eenvoudiger maakt: effectiever en efficiënter. Ik constateer ook dat voor het Openbaar Ministerie de bestuurlijke strafbeschikking maar een klein facet is van de totale wet OM-afdoening. De wet OM-afdoening maakt het immers voor veel meer feiten, dan alleen die van de kleine ergernissen voor de gemeenten, mogelijk om zaken sneller af te doen. Een kanttekening mijnerzijds is wel dat het Openbaar Ministerie nog een partij, de gemeente, erbij krijgt die aan hen zaken gaat aanleveren. Dat is, zo bespeur ik dat bij het Openbaar Ministerie, weer een partij waarmee afspraken moeten worden gemaakt. De gemeente heeft de ambitie om het instrument in te gaan zetten, maar het Openbaar Ministerie is wel verantwoordelijk voor de achtervang. Dat blijkt een leerproces waarbij uiteindelijk de kwaliteit van de aangeleverde zaken zo hoog moet zijn, dat het Openbaar Ministerie er weinig aandacht aan hoeft

schenken. Op korte termijn is er volgens mij sprake van een gewenningsfase, maar op langere termijn levert het winst op.

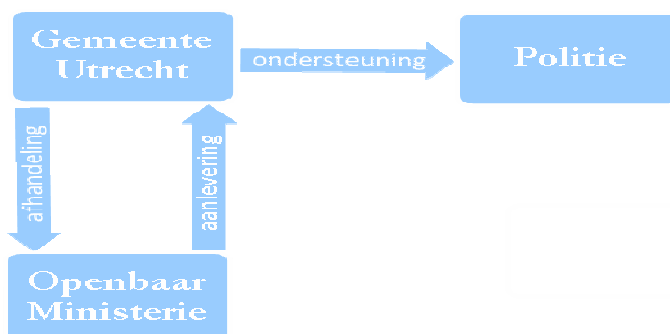
7.2 Netwerk van gemeente, politie en Openbaar Ministerie

Ik heb gezien dat op het gebied van veiligheid binnen de gemeente een netwerk van drie actoren te vinden is die samenwerkt. Politie, Openbaar Ministerie en gemeente hebben zich gerealiseerd dat op het moment dat er veiligheid gewaarborgd moet worden het beter is om de krachten te bundelen en te gaan samenwerken. Ook constateer ik dat de gemeente daar de afgelopen jaren een steeds prominentere rol in heeft gekregen. Doorgaans blijkt het samenwerken goed te gaan omdat alle drie de actoren eenzelfde doelstelling nastreven: het moet veiliger. Deze doelstelling is weliswaar abstract, maar juist daardoor is het ook wel een doelstelling waarover *commitment* bestaat. Wie wil er immers niet streven naar veiligheid?

De implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking om kleine overlastgevende feiten te beteugelen is mijns inziens iets waar de gemeente een groot belang aan hecht. Dat, terwijl de politie en het Openbaar Ministerie het, zo lijkt het, minder urgent vinden. Voor de gemeente is dat overigens goed te begrijpen, immers zij kunnen waarnemen dat politie en Openbaar Ministerie al overlopen van de midden en zware criminaliteitszaken. De gemeente heeft daarom destijds aangedrongen op de inzet van eigen mensen en middelen om die overlast aan te pakken. De eigen mensen had de gemeente al voorhanden. Met het wetsvoorstel in handen kon de gemeente aan de slag.

Ik constateer dat de gemeente de politie nodig heeft voor de noodzakelijke ondersteuning op straat. Het gaat dan met name om bekeuringssituaties die uit de hand dreigen te lopen. De politie dient dan als achtervang, voor de daadwerkelijke handhaving, paraat te zijn. Tussen de gemeente en het Openbaar Ministerie zie ik een wisselwerking. De gemeente heeft het Openbaar Ministerie nodig voor de afhandeling van de strafbeschikkingen en het Openbaar Ministerie levert managementinformatie aan. Als ik alleen juridisch, conform het wetsvoorstel OM-afdoening, kijk en dat vertaal naar de praktijk, dan zou de politie niet nodig zijn. Immers, de intentie is dat lokale overheden zelfstandig kunnen handhaven en dat het Openbaar Ministerie de zaken zou afdoen. Politie is naar de letter van de wet niet nodig, maar wel op het moment van starten onmisbaar voor het goed laten verlopen van de bestuurlijke strafbeschikking.

In onderstaande figuur zijn de afhankelijkheidsrelaties weergegeven.



Figuur 3. Afhankelijkheidsrelaties

De gemeente, zo heb ik geconstateerd, is de initiator van het proces en de andere partijen verwachten dat ook van de gemeente. De gemeente heeft immers de afgelopen jaren een steeds grotere rol in het veiligheidsveld gekregen, met de burgemeester als verantwoordelijke. In het specifieke geval van de bestuurlijke strafbeschikking constateer ik dat zij jarenlang heeft aangedrongen op dit instrument. Vanuit de gemeentelijke politiek is er veel vraag naar handhaving en daarmee dus sprake van politieke druk. In dit opzicht is het logisch dat de gemeente actie onderneemt. De implementatie van de strafbeschikking is dus mijns inziens te verwoorden als een gemeente die gaat handhaven met (een aantal) taken die feitelijk vanuit de politie zijn overgeheveld en waarvan actoren dus ook wederzijds voordeel hebben. De implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in Utrecht maakte deel uit van de landelijke pilot. Een blauwdruk, zoals de “Implementatie bestuurlijke strafbeschikking, een handreiking voor gemeenten” die het Ministerie van Justitie op 27 mei 2009 beschikbaar stelde, was, zo constateerde ik, op het moment van introductie in Utrecht (01 januari 2009) nog niet aanwezig. Het ontbreken ervan, bleek het onderwerp ook nog wat ongrijpbaar te maken. Het vastleggen van een einddatum in verband met de implementatie maakte wel duidelijk dat er gehandeld diende te worden. Op een bepaald moment moest er resultaat zijn.

Dat verwacht werd dat de gemeente initiator was, is wellicht voor de gemeente Utrecht niet zo bijzonder. Immers, het is de gemeente in de politieregio waarvan de burgemeester korpsbeheerder is en als grote gemeente hebben ze veel kennis en kunde in huis. Echter, zo valt mij op, als gekeken wordt naar de geografische indeling, waarbij de politieregio en het arrondissement beide de provinciegrenzen als ook hun grenzen zien en waar dus meerdere gemeenten actief zijn, dan is het opmerkelijk dat het initiatief niet bij de politie of het Openbaar Ministerie ligt. Ik constateer dat de verschillende gemeenten in de provincie Utrecht allemaal een eigen keuze hebben, het kan dan voorkomen dat binnen de politieregio en het arrondissement in de verschillende gemeenten door boa's gehandhaafd wordt met de bestuurlijk boete óf de bestuurlijke strafbeschikking óf de transactie (die op termijn wel gaat verdwijnen) óf dat er niet door boa's gehandhaafd wordt. Voor de politie en het Openbaar Ministerie zou dat mijns inziens een onduidelijkheid betekenen, waarbij deze actoren in iedere gemeente moeten kijken hoe ermee om te gaan. Als de politie of het Openbaar Ministerie het traject zou leiden, is er sprake van een betere stroomlijning en daarmee duidelijkheid naar de partijen en de burger. Dit pleit ervoor dat zij de initiator zouden moeten zijn en dat daarmee overal op eenzelfde wijze eenzelfde beleid zou worden ontwikkeld.

Dat de gemeente zich heeft kunnen ontplooiën als trekker van het traject heeft volgens mij niet alleen met de gemeente te maken. Openbaar Ministerie en politie hebben gekozen om niet de rol van trekker op zich te nemen. Hiermee moest de gemeente ook wel actie ondernemen. Anderzijds, constateer ik, dat overlast door kleine ergernissen sterk afhankelijk is van de gemeente, de gemeente verbodsbepalingen daarvoor maakt, daarop aangesproken wordt en politie en Openbaar Ministerie veelal met zoveel instanties te maken hebben, variërend van de verschillende gemeenten in de provincie tot en met alle visverenigingen, dat ze ook van de professie van de gemeenten mogen uitgaan, dat wanneer ze nodig zijn, benaderd worden.

7.3 Actoren: gemeente, politie en Openbaar Ministerie

Ik constateer dat de gemeente Utrecht een toegewijde actor is, zij heeft immers het meeste belang met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. Ze kan

door de implementatie aan de vraag van burgers en (wellicht daarmee de) politiek voldoen. De gemeente heeft het proces ook landelijk opgestart door bij verschillende kabinetten te pleiten voor de invoering van een instrument om adequaat te kunnen handhaven. Ik heb vervolgens gezien dat de gemeente de strafbeschikking heel graag wil invoeren, echter ze kan het niet alleen invoeren en is daarom afhankelijk van de andere actoren. Anderzijds, dat de gemeente het wil, is mijns inziens ook gebaseerd op de politieke wens, edoch, die kan aan verandering onderhevig zijn. Ik zie dat binnen de gemeente realisatiemacht aanwezig is. Doordat zij veel draagvlak voor het proces heeft, blijkt uit de steun van zowel de landelijke als de lokale politiek, voelt de gemeente zich gesteund in het beleid. De gemeente kan daardoor richting geven aan het nieuwe beleid en daarmee het beleid gaan realiseren.

De politie, zo constateer ik, ziet zich in eerste instantie op basis van de wet OM-afdoening niet als een actor in het proces. Het is namelijk de gemeente die bekeurt en het Openbaar Ministerie die de afhandeling doet. De politie is wel daadwerkelijk nodig, ten eerste voor de daadwerkelijke handhaving als een boa in de problemen komt. In deze zin beschikt de politie over bronafhankelijkheid. Zij heeft namelijk het middel "daadwerkelijke handhaving" in haar bezit en kan dat inzetten. De gemeente is daar afhankelijk van, er is geen substituut van de politie. Ten tweede omdat ze veel praktijkexpertise op het handhavingsgebied heeft. De politie kan dus bijdragen aan inzichtverrijking. Zij kan bijdragen aan de verrijking van kennis en meehelpen bij problemen en het vinden van oplossingen. Met deze twee zaken ondersteunt ze de boa. Dit geeft de politie de mogelijkheid om de gemeente te sturen. Als derde, de politie is ook betrokkene. De politie wil weten wie er op straat handhaaft en hoe dat gebeurt. Dit is, zo constateer ik, vanuit de wet geïnitieerd, immers de korpschef van politie is de direct toezichthouder op de boa's. De gemeente moet ook jaarlijks aan hem rapporteren hoe het met de boa's is gegaan. De politie reageert dus meer vanuit haar rol als direct toezichthouder op de boa's. Vanuit die rol is het belangrijk om te toetsen of boa's aan de juiste kwaliteitseisen voldoen en het werk goed aan kunnen. De politie beschikt ook over een zekere mate van hindermacht. Zij heeft juridische middelen tot haar beschikking om in ieder geval te beslissen of boa's überhaupt wel noodzakelijk zijn in een gemeente. Daarnaast, ze beschikt over een controlemechanisme. De gemeente is verplicht om verantwoording af te leggen. In de praktijk blijkt de politie dus daadwerkelijk nodig en moet de gemeente over de boa's verantwoording afleggen. Kennis en ervaring geven een machtspositie en daarom lijkt het in theorie dat de politie niet nodig is, maar ze is toch een dominant aanwezig.

Ik constateer dat het Openbaar Ministerie als actor passief is ingesteld: als een gemeente wil participeren in het strafbeschikkingstraject dan wordt met het Openbaar Ministerie de achtervang afgesproken. Het maakt voor het Openbaar Ministerie niet uit of de gemeente wel of niet handhaaft. In tegenstelling tot de politie, heb ik gezien, heeft het Openbaar Ministerie wel een taak op basis van de wet OM-afdoening. In dat opzicht is er geen sprake van hindermacht, immers vanuit het Ministerie van Justitie is bepaald dat ze mee moet werken. Meewerken in die zin dat de taak alleen dan wordt uitgevoerd als een gemeente gaat handhaven. Het Openbaar Ministerie is de verplichte behandelaar van de verzetszaken. Als de gemeente wil handhaven, gaat ze daarin mee en functioneert als *back-office*. De hoofdofficier van Justitie is de indirect toezichthouder op de boa's. Daarmee kan die ook wat zeggen over de kwaliteit. Het Openbaar Ministerie beschikt dus over bronafhankelijkheid. Net als bij de politie, heeft het Openbaar Ministerie veel ervaring in de strafrechtsketen. Zij kan dus ook

bijdragen aan inzichtverrijking. Ze is een partner van de gemeente in dit traject en kan in overleggen met de gemeente informatie overdragen waardoor de gemeente tot andere en wellicht betere inzichten komt.

7.4 Strategieën van gemeente, politie en Openbaar Ministerie bij de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking

Ik heb geconstateerd dat de afgelopen jaren een actor, de gemeente, een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt en zich intensiever is gaan inzetten op veiligheid. De gemeente wil namelijk een grotere stempel drukken op het veiligheidsdossier. Ik heb vervolgens gezien dat de gemeente de rol van regisseur van de politie heeft overgenomen. Verondersteld wordt dat de politie zich verder terugtrekt uit het publieke domein en geen of steeds minder belang aan de kleine overlastgevende feiten hecht. Ik zie ook dat de politie voor de gemeente dan minder grijpbaar is en nog minder stuurbaar wordt doordat ze nog verder op afstand staat. Ik voorzie dat de gemeentelijke overlast ook zal blijven bestaan en dat moet toch op een of andere manier beteugeld worden. Mijn verwachting is ook dat de gemeentelijke overlast, of anders gezegd de overlast waar de gemeente verantwoordelijk voor is, groter wordt. Met de focus van de politie op de midden en zware criminaliteit en de bezuinigingen, zullen ze zich meer gaan concentreren op de zwaardere criminaliteit en is er onderaan het taakveld, dus bij de kleine ergernissen, nog minder geld beschikbaar en daarmee inzet. Deze tendens is in de afgelopen jaren steeds zichtbaarder geworden en zal naar verwachting in de toekomst doorzetten. Ik bespeur dat bij de landelijke politiek ook en zie dat ze komt met wetgeving waarmee gemeenten en burgemeesters beter in staat zijn om veiligheid te managen. Een uitvloeisel van het veiligheidsbeleid en een reactie op de herbezinning op taken van de politie is dat de burgemeester en gemeente veel beleidsmatiger zich zijn gaan bezighouden met veiligheid, zeker ook specifiek gericht op de kleine ergernissen. De gemeente moet ook hun eigen mensen op straat veelvuldiger en beter gaan inzetten. Dat is, naar verluidt, ook een roep van de politiek.

Een van de voorbeelden van intensievere inzet van de gemeente is volgens mij de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking. De gemeente kan daarmee meer invloed op het eigen beleid in de handhaving uitoefenen in vergelijking met de politie. Ik zie dat zij die rol neemt en daardoor erg toegewijd is. Niet alleen op beleidsmatig gebied vinden er ontwikkelingen plaats, ook krijgt bijvoorbeeld de burgemeester extra wettelijke bevoegdheden en gaat de gemeente zelf meer als uitvoerder optreden. Een voorbeeld daarvan is een eigen afdeling Toezicht en Handhaving. De gemeente heeft de regie (gekregen) en wil actief bezig zijn om te laten zien wat ze kunnen. Het is daarom goed voor de keten dat de gemeente daarop adequaat kan gaan inzetten. In dit opzicht heeft de gemeente mijns inziens ook een *go alone strategy* en/of *cooperative strategy*. Een *go alone strategy* impliceert dat de gemeente alles alleen wil doen, maar dat is niet het geval. Ze heeft in het kader van de strafbeschikking wel duidelijk voor ogen wat ze wil, maar realiseert zich terdege dat andere actoren er in kleine of grotere mate bij betrokken moeten worden. De in het theoretisch kader geschetste *go alone strategy* moet dan ook iets ruimer geformuleerd worden. De *cooperative strategy* is wellicht te ruim geformuleerd, de gemeente is meewerkend, maar gaat niet teveel mee met andere actoren. Ze wil een positief resultaat bewerkstelligen, maar niet ten koste van alles.

De politie, zo constateer ik, is met name erg duidelijk over wat ze wel en niet wil en kan doen. De kleine ergernissen behoren tot de categorie van wat ze niet wil en kan doen. De gemeente heeft niet veel invloed op de politie in het kader van

de aanpak van kleine ergernissen. De politie resteert als een goede overleg- en gesprekspartner, waarvan de agenda niet vastgesteld kan worden. De gemeente heeft bijvoorbeeld nauwelijks invloed op de dagdagelijkse werkzaamheden van een politiemann. De politie, zo blijkt, heeft ook niet veel invloed op het eigen werk omdat ze vanuit verschillende punten worden aangestuurd, vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Openbaar Ministerie en door de burgemeester. De eerste twee instanties bepalen, zo constateer ik, voor het grootste gedeelte de inzet van de politiecapaciteit. De politie heeft weinig manoeuvreerruimte en zeker op de kleine ergernissen. Van "bovenaf" wordt hen dat niet opgelegd en zelf leggen ze de prioriteiten, afgezien van een wijkagent die aanhoudende problemen in een wijk heeft, ook niet bij de kleine ergernissen. In dit opzicht is de strategie van de politie te betitelen als *avoidance strategy*. De politie heeft een duidelijke houding, in de zin dat ze aangeeft wat ze wel en niet wil, maar is passief. Ze neemt geen voortrekkersrol aan. Het lijkt erop dat, zolang het beleid past binnen haar gestelde grenzen, ze geen problemen ermee heeft.

Het Openbaar Ministerie, zo heb ik geconstateerd, is de enige instantie die mag vervolgen en heeft daarmee dus een alleenrecht. Ik heb vervolgens gezien dat zij in principe geneigd is om mee te werken, maar ze stelt ook haar prioriteiten: belangrijke en grote zaken gaan voor andere, in haar ogen kleinere, zaken. Het Openbaar Ministerie wil de nodige waarborgen inbouwen, die voor de gemeente heel omslachtig zijn, om ervoor te zorgen dat zij goede zaken op zitting krijgt, maar veelal, zo blijkt, komen zaken niet op zitting. De meeste kleine zaken, die dus onder de bestuurlijke strafbeschikking vallen, worden administratief afgedaan. Een overtreder accepteert doorgaans namelijk de strafbeschikking en betaalt deze. Maar, zo heb ik geconstateerd, bij de bestuurlijke strafbeschikking kan het Openbaar Ministerie niet, zoals ze gewend is, het beleid zelf bepalen. Ze heeft hier geen vrije keuze in, maar is afhankelijk van de gemeente die kan beslissen of die wel of niet met een strafbeschikking wil gaan werken. Immers, afgesproken is dat gemeenten niet gebonden zijn aan kwantiteit. Hieruit volgt mijns inziens dat het Openbaar Ministerie een *facilitating strategy* volgt. Ze gaat ervan uit dat samenwerking nodig is en heeft ook de verantwoordelijkheid voor het doen slagen van het beleid. Gemeenten mogen aanleveren de hoeveelheden die ze willen. Het Openbaar Ministerie dient dat te accepteren, maar kan dan wel in de knel komen met andere zaken. Met de komst van de bestuurlijke strafbeschikking heeft de gemeente een eigen identiteit gekregen en wordt er meer naar een werkrelatie toegegaan.

7.5 Sturing in netwerken: succesfactoren in Utrecht

Sturing in netwerken impliceert dat de verschillende actoren op een bepaalde wijze tot samenwerking moeten overgaan. In dat proces heb ik geconstateerd dat er een aantal succesfactoren en tegenstellingen zijn. In deze paragraaf staan de succesfactoren.

Ik heb gezien dat de succesfactoren voor het slagen van het traject respectievelijk zijn: onderkennen van de problematiek, acceptatie door politie en Openbaar Ministerie van de rol van de gemeente als handhaver op kleine ergernissen, afspraken maken aan de voorkant, goede verstandhouding actoren, geringe politieke inmenging en weinig media-aandacht vanuit de gemeente zelf en vanuit de media.

Voor de gemeente, zo constateer ik, zijn de bovenstaande factoren allemaal van toepassing. De politie en het Openbaar Ministerie zien echter als succesfactoren

het maken van afspraken aan de voorkant en een goede verstandhouding van actoren. De gemeente is volgens mij veel meer gericht op de invoering en de politiek, vandaar dat voor de invoering het onderkennen van de problematiek, de acceptatie door de anderen, afspraken maken en een goede verstandhouding belangrijk zijn. Qua politiek speelt de geringe politiek inmenging en de media-aandacht mee. Gerelateerd aan het sturen van processen, lijkt in dit proces als sturingsconcept voor een horizontale (netwerk) sturing gekozen te zijn. De gemeente heeft als "probleemhouder" een regisseursfunctie op zich genomen in de samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie. Haar doel was, zo komt in het onderzoek naar voren, om door samenwerking met de andere actoren tot een "mooi" resultaat te komen. De contacten met de actoren bleken informeel te zijn en vanuit de verschillende actoren is input gekomen die op een hoger niveau, de Driehoek, zijn besloten. Ik heb geconstateerd dat in het gehele proces het aspect vertrouwen (*trust*) naar voren komt. Actoren bleken elkaar al te kennen, zijn alle drie overheden en zagen ook een noodzaak in. In dat opzicht hebben ze volgens mij een goede basis om vertrouwen te hebben en te blijven houden.

Het managen van een netwerk gaat onder andere om het managen van de inhoud (*content*), managen van het proces (*game*) en het managen van de instituties (*institutions*). Ik constateer dat het managen van de inhoud vormgegeven is uit de open houding waarmee de gemeente het traject is ingegaan en daarmee een open manier van interactie met de politie en het Openbaar Ministerie bewerkstelligd heeft. Het lijkt mijns inziens geen twijfel dat er problematiek van kleine overlastgevende feiten ondervonden wordt door burgers. De problematiek is een gegeven en zal niet vanzelf afnemen. Alle actoren hebben dus notie van de problematiek en gaan ook in het idee van de gemeente mee dat de gemeente het kan en wil aanpakken. Ik heb geconstateerd dat de gemeente is geaccepteerd als degene die moet optreden. Politie en Openbaar Ministerie ondersteunen daarbij. In het traject lag in ieder geval vast dat de gemeente de strafbeschikking wilde implementeren en dat de implementatiedatum op 01 januari 2009 moest zijn. De andere actoren hadden hierdoor niet de mogelijkheid om de gemeente bijvoorbeeld naar een bestuurlijke boete te geleiden. Ik heb vervolgens gezien dat niemand er overigens ook op tegen was. De genoemde ankerpunten maakten volgens mij het proces wel helder voor alle actoren, daarbij is het ook belangrijk dat de genoemde punten ook door de actoren als haalbaar werden gezien. Alle actoren hebben een open dialoog gevoerd over de implementatie en dan met name de facetten die daarbij meekwamen, zoals de verwerking van strafbeschikkingen en assistentieverlening. In dit opzicht is het proces echt open gelaten en konden actoren aangeven wat ze wel en niet vonden.

Vervolgens heb ik gezien dat bij het managen van het proces de actoren elkaar makkelijk konden vinden en ook goed konden samenwerken. Ik constateerde dat de kwaliteit van de onderlinge verhoudingen goed was. Partijen vinden, zo bleek, afstemming aan de voorkant van groot belang. Het is in hun beleving niet de gemeente of de politie die optreedt, het is de overheid die optreedt en daarom is afstemming van groot belang. Het formuleren van "de overheid" is de grote gemene deler. Actoren moeten van elkaar weten wat ze wel en wat ze niet doen. Daar kan de ander namelijk op inspelen. Procesafspraken bleken goed aan de voorkant gemaakt te kunnen worden: de prioriteiten moeten worden vastgesteld en dan moeten zij het gezamenlijk gaan regelen. Werkafspraken blijken lastiger omdat de politie veel ad-hoc werk heeft en vertrouwelijke gegevens niet altijd uitgewisseld kunnen worden. De goede verstandhouding zegt veel en gaat over de formele lijnen heen. Als mensen elkaar goed kennen, kunnen ze beter met elkaar

overweg, elkaar beter begrijpen en voortgang boeken. In het proces speelden met name de informele processen een belangrijke rol. De relatie tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie is natuurlijk ook al jaren aanwezig. Actoren konden zich identificeren met het onderwerp en waren bereid om met elkaar samen te werken. Zoals hiervoor al vermeld, waren ze het eens over de implementatie van de strafbeschikking en de gestelde *deadline*. Hiermee was het resultaat van het proces helder gemaakt en van daaruit konden de stappen geformuleerd worden. Het proces was qua stappen relatief eenvoudig en werd op basis van het te behalen resultaat (invoering strafbeschikking op 01 januari 2009) vastgesteld. Zo werden achtereenvolgens bepaald de data dat het voorstel in de Driehoek moest komen, in het college van burgemeester en wethouders en in de raadscommissie. Centraal daarbij was het moment dat het implementatieplan gereed moest zijn en daarmee het moment dat er op ambtelijk niveau overeenstemming bereikt moest zijn. Actoren kenden de deadlines en wisten op welke momenten wat van hen verwacht werd. Deze deadlines leverden geen problemen op in die zin dat de actoren er mee instemden en dat ze op die bewuste momenten de afspraken konden realiseren.

In het kader van het managen van de instituties, immers de gemeente, politie en Openbaar Ministerie zijn vanuit hun institutionele achtergrond verschillend, constateer ik dat er weinig gedaan is aan het managen ervan. Actoren gaven duidelijk aan dat er grote verschillen zijn, dat die ook onderkend moeten worden, maar dat ze geen problemen opleveren. De verschillen moeten als een gegeven beschouwd worden en zijn bijvoorbeeld in dit proces van de bestuurlijke strafbeschikking niet als obstakels ervaren.

Ik heb geconstateerd dat ook in het traject eigenschappen zitten die toebehoren aan verticale (*command and control sturing*), in die zin dat er een strikte *deadline* is gegeven: invoering op 01 januari 2009. Ook heeft de gemeente de mogelijkheden gekregen van de landelijke overheid om kennelijk hiërarchisch op te kunnen treden, in die zin dat de politie formeel niet nodig bleek te zijn en het Openbaar Ministerie verplicht was om mee te werken. De mogelijkheden zijn kennelijk voor handen en de deadline is weliswaar een stok achter de deur om de politie en het Openbaar Ministerie bewust te maken van de invoering. De juridische mogelijkheden om tot implementatie te komen waarbij de politie niet nodig zou zijn en het Openbaar Ministerie zou volgen, is mijns inziens te kortzichtig. Hier komt ook de beperking van het rationele gedachtegoed aan bod omdat het niet alleen gaat om de implementatie, maar ook om het proces daarna. In die zin dat de uitwerking van de strafbeschikking op straat ook assistentie van de politie behelst. Ik heb gezien dat de kennis en kunde van de andere actoren voor de gemeente nodig is om beter te kunnen functioneren.

Als laatste heb ik geconstateerd dat de geringe politieke inmenging tevens ook nog als succesfactor kan worden gezien en dat komt voort uit de wijze waarop de strafbeschikking is geïnitieerd, als slechts een extra middel om te kunnen handhaven, en dat het op dat moment geen politiek item was. De politiek had nog geen notie van de reikwijdte en pikte het niet op. Als de politiek zich er wel bezig mee had gehouden, dan had het traject wellicht langer geduurd. Politieke processen staan immers niet bekend om de effectiviteit en efficiency. Media-aandacht kan van grote invloed zijn op beleid en beleidsprocessen. Weinig politieke aandacht kan betekenen dat er weinig media-aandacht is, maar weinig media-aandacht kan ook betekenen dat er weinig politieke aandacht is. In ieder geval heeft de gemeente wel een persbericht verspreid, maar is dat niet opgepakt. De strafbeschikking is, mijns inziens, in dat opzicht weinig “nieuwswaardig”

geweest. In de media is niets verschenen, dit heeft dus geen positieve, maar ook geen negatieve invloed gehad.

7.6 Sturing in netwerken: tegenstellingen in Utrecht

In het proces om te samenwerking te komen zijn er naast de succesfactoren ook tegenstellingen. In deze paragraaf staan de tegenstellingen.

Ik heb geconstateerd dat op het moment dat veiligheid alleen wordt gedefinieerd als het toezicht houden en handhavend optreden tegen kleine ergernissen, dan is samenwerking voor partijen lastig. Ik heb namelijk gezien dat alle actoren veiligheid liever in een grotere context zien. Over de verschillen tussen de actoren wordt niet graag gesproken, het wordt meer als een gegeven beschouwd, waar dus vanuit moet worden gegaan, met dien verstande dat ze ervan overtuigd zijn dat er "gewoon" samengewerkt moet worden. De problemen in de samenwerking zijn mijns inziens beter te benaderen als er gesproken wordt over een inspanning om tot samenwerking te komen. Dit houdt verband met het managen van de instituties. Ik constateer dat de actoren er verschillende posities op nahouden die voor wrijving kunnen zorgen. In het traject van de bestuurlijke strafbeschikking is er een aantal tegenstellingen naar voren gekomen: verschil in prioriteitsstelling, cultuuraspecten en onzekerheid en onduidelijkheid.

Een belangrijk verschil mijns inziens tussen de gemeente, politie en Openbaar Ministerie is de prioriteitsstelling. Waar politie en Openbaar Ministerie de nadruk doorgaans leggen op alleen de midden en zware criminaliteit die grote gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid van de Nederlandse samenleving, is de gemeente meer gericht op het bestraffen van de kleinere, in de ogen van de burger veel meer overlastgevende, overtredingen. Bij de politie en het Openbaar Ministerie heb ik geconstateerd dat het beeld is, dat ze veel tijd besteden aan verkeerscontroles. De respondenten, die niet namens politie en Openbaar Ministerie spraken, vinden dit lastig om te begrijpen. Ik constateer dat met name de flitscontroles op snelheid op veel weerstand stuiten. Dat de politie moet optreden tegen zware misdrijven is volgens mij goed te begrijpen. Ook daar een nuancering, in de ogen van de burger is het wellicht niet zo erg als twee criminelen elkaar om het leven brengen. Dit is wellicht ietwat kort door de bocht geformuleerd, maar het komt naar voren in het onderzoek. Uit onderzoek blijkt dat zware criminaliteit gekoppeld is aan ondermijning, in dat licht is de prioriteitsstelling van politie en Openbaar Ministerie wel te verklaren. Ik constateer dat de politie zich ook graag wil terugtrekken uit het spectrum van de overlastgevende feiten, maar niet uit de openbare ruimte zelf. Dat is niet altijd te bevatten, omdat een burger het verschil niet ziet tussen een boa en een politieagent. Een agent die langs een overtreder loopt en niets doet, geeft blijkt dat de overtreding ongestraft wordt gelaten en dat is voor zowel de boa als de overheid geen goed teken. De burger begrijpt dat ook niet, omdat die het verschil tussen een boa en een agent niet ziet.

Ik heb geconstateerd dat het verschil in cultuur duidelijk naar voren komt wanneer het gaat om een "goede" aanpak van strafbare feiten. Politie en Openbaar Ministerie hechten bijvoorbeeld meer belang aan fysieke ingrepen zodat overtredingen zoveel mogelijk voorkomen worden. Voorbeelden daarvan zijn plaskruizen tegen wildplassen, paaltjes in de berm tegen groenparkeren en drempels en/of wegversmallingen tegen te hard rijden. Ik constateer dat deze actoren het probleem aan de "voorkant" willen beteugelen, zodat alleen de "echte" overtreders een bekeuring krijgen en het uitschrijven van een bekeuring goed te verkopen is. In het voorbeeld van de plaskruizen kan gezegd worden dat

er genoeg voorzieningen zijn en dat een overtreder daar (gratis) gebruik van had kunnen maken. Ik constateer dat voor politie en Openbaar Ministerie het uitblijven van veelal fysieke ingrepen een reden is om van handhaving af te zien.

Vervolgens zie ik ook dat binnen de gemeente over deze handelswijze onbegrip is. Dat komt volgens mij met name omdat de gemeente gewoonweg vindt dat politie en Openbaar Ministerie “gewoon” het werk moeten uitvoeren. Dat is met name ook gestoeld op de redenering dat overal, naar aanleiding van bovenstaande, plaskruizen neerzetten een kostenpost is en vernielzucht oproept, paaltjes in de berm het maaien bemoeilijkt, drempels ongemak veroorzaken voor bussen en wegversmallingen ongemakkelijk zijn voor grote voertuigen. De gemeente, zo constateer ik, zit met name op de lijn dat op snelwegen ook geflitst wordt, terwijl daar ook geen drempels liggen. De gemeente wil bekeuren als er strafbare feiten zijn. Dat er bijvoorbeeld geen plaskruis is, wil niet zeggen dat je zomaar mag wildplassen.

Ik constateerde ook dat er een ander verschil aan het licht kwam waar het ging om de wijze van samenwerken. Gemeente en politie blijken erg pragmatisch, waar het Openbaar Ministerie graag notities en plannen wil zien met daarin bijvoorbeeld aantallen. De samenwerking met de politie verliep in die context erg vloeïend. Het Openbaar Ministerie wilde graag alles in de Driehoek besproken en besloten hebben. Ik heb geconstateerd dat dat uiteindelijk ook is gebeurd.

Ik vernam ook dat onzekerheid en onduidelijkheid zorgden voor beeldvorming bij de actoren waardoor de samenwerking minder snel op gang kwam. Het beeld van de stadswacht leefde mijns inziens bij politie en Openbaar Ministerie en ze waren van mening dat handhaving door de gemeente hen veel werk zou (kunnen) opleveren. Ik constateerde dat alleen feiten die beelden recht konden zetten. In het traject is daar nog een tijd onzekerheid over geweest, omdat de politie als professional vond dat de gemeente aan een aantal waarborgen moest voldoen, maar de gemeente vond dat daaraan voldaan was. Het Openbaar Ministerie had nog altijd de stroom van verzetszaken voor ogen die op hen af zou komen. Later in het traject is mijns inziens meer aan *factfinding* gedaan en kwam er meer duidelijkheid. In deze gevallen is in het proces sprake geweest van met name het reduceren van *uncertainty*. *Factfinding* is daar uitermate geschikt voor omdat het met feiten staft wat anders, op basis van meningen, als voor waarheid wordt aangenomen. Ik heb gezien dat beide beelden in het juiste perspectief konden worden gezet met behulp van gegevens over de kwaliteitseisen, aantal bekeuringen en de feiten waarvoor werd geschreven.

7.7 Beoordeling van de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht

Ik heb geconstateerd dat de gemeente en het Openbaar Ministerie een aantal dezelfde criteria hadden waarop zij beide baseerden of het traject geslaagd was, maar ook een aantal individuele criteria. Vervolgens heb ik ook gezien dat de politie geen bepaalde mening over het slagen van het strafbeschikkingstraject had, wel over de intensievere handhaving van de boa's.

De gemeente en het Openbaar Ministerie vinden het mijns inziens belangrijk dat de acceptatie van de burger hoog is en de kwaliteit van de strafbeschikkingen goed. De acceptatie en kwaliteit staan namelijk garant voor lage verzetspercentages en een hoge betalingsbereidheid. In de zin van de acceptatie betekent het dus dat er een groot draagvlak moet zijn. Overtreders zullen nooit blij zijn met een strafbeschikking, maar het feit of ze wel of niet in verzet gaan is een

graadmeter voor de acceptatie. Ik constateer dat de steun voor of weerstand tegen een beleidsinstrument valt binnen de politieke benadering van beleid. De kwaliteit en daarmee effectiviteit en efficiëntie van een beleidsinstrument past bij de rationele benadering van beleid. Het uitgangspunt van de actoren is mijns inziens wel de rationele benadering, immers de aanname is dat door een hoge kwaliteit overtreders begrijpen waarom ze een strafbeschikking krijgen en daarom geneigd zijn om te betalen en niet in verzet te gaan.

Ik constateer ook dat het Openbaar Ministerie zo min mogelijk tijd wil besteden aan de verwerking van de strafbeschikkingen en dat is mogelijk als de kwaliteit hoog is. Als de overtreders niet in verzet gaan, is dat voor zowel de gemeente als het Openbaar Ministerie winst. Voor het Openbaar Ministerie betekent die winst dat ze dus minder in het traject hoeven te doen. Voor de gemeente is het een blijk van erkenning van de strafbare feiten en gedragingen. Ik constateer dat voor het Openbaar Ministerie het traject feitelijk geslaagd is als ze niets van de strafbeschikking merkt. De gemeente vindt een kwalitatief betere openbare ruimte het belangrijkste, al is dat moeilijk te meten gezien alle factoren die daarin meespelen.

Ten slotte, constateer ik dat de politie zo min mogelijk wil merken van het handhaven op straat en dus ook niet (vaak) ter assistentie geroepen wil worden. Voor hen lijkt ook hetzelfde op te gaan als voor het Openbaar Ministerie: als het goed gaat, merken ze er niets van.

Ik heb gezien dat zowel de politie als het Openbaar Ministerie met een belastingsvraagstuk zitten. Zij hebben het beide druk genoeg in de strafrechtketen, met de inzet van de gemeente als extra partner is het mogelijk om als overheid toch de problemen serieus te nemen.

Toekomstperspectief

Ik heb geconstateerd dat alle partijen het er over eens zijn dat zowel de gemeentelijke handhaving als de bestuurlijke strafbeschikking als instrument toekomstbestendig zijn. Deze twee lijken ook onlosmakelijk met elkaar verbonden, zonder gemeentelijke handhaving geen strafbeschikking en vice versa. Verder is geconstateerd dat de gemeente inmiddels ook een instituut is geworden die bijdraagt aan de handhaving en zelfs daarin een majeure speler is geworden. De relatie met politie en vooral Openbaar Ministerie is op dit terrein nog wel pril en daarvan wordt aangegeven dat er verder aan gewerkt moet worden. Belangrijker is het, mijns inziens, dat naast de mogelijkheid dat de gemeente intensiever kan gaan bekeuren, dat het voor het Openbaar Ministerie beter wordt om kleine overlastgevende zaken aan te pakken.

Ik heb gezien dat binnen de gemeente er de wil aanwezig is om de handhaving verder uit te breiden. Het lijkt alsof het de gemeente eigenlijk nog niet ver genoeg gaat: ze wil meer. De politiek staat er ook achter, al is het de vraag hoe toekomstbestendig dat is. Ik constateer dat (de vraag om) handhaving altijd blijft bestaan, de variabelen zijn intensiteit en onderwerp. In de gemeente is de nodige vraag naar handhaving en geen andere partij dan de gemeente kan aan die vraag voldoen.

Ik zie dat de politie zich nog meer bezig gaat houden met de midden en zware criminaliteit en daardoor nog minder tijd kan besteden aan de lichtere zaken. Ze vindt dat de gemeente goed op dat soort zaken ingezet kan worden.

De strafbeschikking, zoals die onder de wet OM-afdoening valt, zal volgens mij een breder bereik gaan krijgen. Breder in de zin dat de strafbeschikking ook gebruikt gaat worden door de politie. Uit onderzoek blijkt dat de zogenaamde politiestrafbeschikking namelijk dezelfde voordelen heeft als de bestuurlijke strafbeschikking, in casu een ontlasting van de rechterlijke macht en een snellere afhandeling. Ik constateer dat de bestuurlijke strafbeschikking breder ingezet gaat worden omdat er vanwege het succes en daardoor de vraag van gemeenten naar verwachting meerdere strafbare feiten onder komen te vallen. In de pilot was het aantal nog beperkt tot zo'n honderd, waarvan er voor de gemeente Utrecht effectief veertig overbleven, maar de verwachting is dat het gaat uitbreiden. Ik heb gezien dat het Openbaar Ministerie als instituut de voordelen er ook van inziet en zij geeft aan dat wetgeving voor een langere tijd gemaakt wordt en dus ook uitgevoerd moet worden.

8. CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN SLOTBESCHOUWING

8.1 Deelvragen

In deze paragraaf worden de antwoorden gegeven op de verschillende deelvragen.

Wat is de achtergrond van de bestuurlijke strafbeschikking in Nederland?

Het ontstaan van de bestuurlijke strafbeschikking heeft een politiek bestuurlijke achtergrond. Met name de G4 gemeenten hebben jarenlang bij de landelijke politiek aangedrongen op een goed juridisch instrument waarmee lokale overlast adequaat kan worden aangepakt. De G4 gemeenten achtten het noodzakelijk om een "eigen" handhavingsinstrument te hebben omdat ze met structurele overlast te maken hebben, weinig politiecapaciteit op die overlast ingezet wordt en zijzelf een grote rol willen spelen in het beteugelen van die overlast. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kwam naar aanleiding daarvan met de bestuurlijke boete. Als tegenhanger daarvan kwam het Ministerie van Justitie met de bestuurlijke strafbeschikking. Deze strafbeschikking maakt deel uit van de wet OM-afdoening (2005) en had al een brede politieke steun in de Tweede Kamer. De komst van de wet OM-afdoening had voornamelijk een rationele achtergrond: het strafproces moest effectiever en efficiënter. In die zin dat rechters zich niet langer moesten bezighouden met kleine zaken, het CJIB een grotere rol kreeg in de afhandeling van zaken en bestraffen zelf maar procesinitiatief moesten tonen. De hang naar de strafbeschikking werd gaandeweg het proces nog sterker omdat het naadloos aansloot bij de gangbare wijze van afdoen en gemeenten het *back-office* traject niet hoefden te organiseren: dat deed Justitie. De definitieve keuze voor de strafbeschikking had plaats nadat een van de wetsvoorstellen bestuurlijke boete sneuvelde in de Eerste Kamer en duidelijk werd dat de bestuurlijke boete weer een extra handhavingsmiddel, naast alle reeds bestane middelen, zou betekenen. Gemeenten wilden het ook effectiever en efficiënter.

De bestuurlijke strafbeschikking, overigens nog relatief nieuw en nog niet volledig uitgekristalliseerd, werd door de G4 omarmd en samen met het bestuursdepartement werd afgesproken om een pilot te gaan starten. Het pilotjaar was 2009 en met de opgedane ervaringen kon de landelijke uitrol fasegewijs in 2010 plaats vinden. De gemeenten moesten op lokaal niveau met de politie en het Openbaar Ministerie afspraken over de implementatie maken.

Hoe is het netwerk van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht vormgegeven?

Het onderzoek richt zich op de implementatie in Utrecht, het voortraject met het bestuursdepartement wordt daar niet in meegenomen, maar is een gegeven voor de lokale implementatie. De gemeente Utrecht is een van de drie actoren en bestaat in het kader van dit onderzoek uit een ambtelijk en politiek deel. De ambtelijke organisatie werd vertegenwoordigd door de afdeling Toezicht en Handhaving. De politiek omvatte de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Gezien het verloop van het proces speelde alleen de burgemeester een rol van betekenis. In het college van burgemeester en wethouders werd het nieuwe beleid conform voorstel aangenomen en de raadscommissie van de gemeenteraad werd geïnformeerd en berustte daarin. De politie en het Openbaar Ministerie waren op ambtelijk en bestuurlijk niveau betrokken. Op ambtelijk niveau werden de voorstellen gemaakt en uiteindelijk in de Driehoek geagendeerd en vastgesteld. De hoofdcommissaris van politie en de hoofdofficier van Justitie vertegenwoordigden de actoren in de Driehoek. Vanuit de gemeente was de burgemeester daarbij aanwezig.

De implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in Utrecht omvat een ambtelijk voortraject en een bestuurlijk besluitvormingstraject. De gemeente Utrecht had voor 2008 al met het bestuursdepartement afgestemd dat zij onder de noemer van een pilot ging participeren. Begin 2008 heeft de gemeente aan de politie en het Openbaar Ministerie het verzoek gedaan om te participeren in het implementatietraject. Daarop zijn ambtelijke vertegenwoordigers van de drie actoren een overleg als voorportaal voor de besluitvorming gestart. In dat ambtelijk overleg is uiteindelijk een voorstel (in het najaar van 2008) gedaan dat aan de bestuurders, respectievelijk de burgemeester, korpschef en hoofdofficier van Justitie, in de Driehoek is voorgelegd. Zij hebben er vervolgens mee ingestemd. Daarna is er bij de gemeente nog een proces gevoerd, in de zin dat het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad geïnformeerd moest worden. Deze zijn na het besluit in de Driehoek geïnformeerd omdat in die zin de leden van de Driehoek alle ruimte hadden om een besluit te nemen. Als er bijvoorbeeld al een collegebesluit zou liggen, dan zouden zij geen ruimte meer hebben. In die zin was er sprake van een vaststaand feit. De raadscommissie van de gemeenteraad is geïnformeerd omdat er naar het idee van de burgemeester slechts sprake was van een extra middel om te handhaven en het geen majeure wijziging betrof waaraan bijvoorbeeld financiële consequenties zaten. Op 01 januari 2009 is dan ook de eerste bestuurlijke strafbeschikking in Utrecht uitgeschreven.

Welke actoren zijn betrokken bij het traject in de gemeente Utrecht en wat zijn hun percepties?

Bij de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in Utrecht zijn de gemeente Utrecht, regiopolitie Utrecht en het Utrechtse Openbaar Ministerie betrokken. De actoren hebben percepties ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de bestuurlijke strafbeschikking. De politie en het Openbaar Ministerie zien de gemeente als een solide partner, die initiatief toont op het gebied van veiligheid en waar ze de laatste jaren intensiever mee is gaan samenwerken. De gemeente heeft een handhavingsprobleem. Van de gemeente mag ook verwacht worden dat zij de lokale overlast aanpakt. Immers, het is ook de gemeente die allerlei verbodsbepalingen in de lokale verordeningen vaststelt. De gemeente zelf wil ook meer regie gaan voeren op het gebied van veiligheid en daar hoort het beteugelen van de kleine ergernissen bij.

De politie is een belangrijke partner in het speelveld. Zij beschikt over veel kennis en is nodig bij de daadwerkelijke handhaving. Daadwerkelijke handhaving in die zin dat ze ook in gevaarlijke situaties ondersteuning biedt. Ze is in beginsel niet nodig voor de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking maar voor alles wat erbij komt, bijvoorbeeld in de trant van inzichtverrijking en ondersteuning bij escalatie, is ze onmisbaar. De politie staat positief tegenover de intentie van de gemeente om stringenter en consequenter te gaan handhaven. Voor de politie betekent dat immers ook een verlichting in dat taakveld, waardoor ze zich beter kan concentreren op de midden en zware criminaliteit.

Het Openbaar Ministerie wil zich inzetten als de gemeente de bestuurlijke strafbeschikking wil invoeren. Als de gemeente niet wil handhaven, dan is dat in de ogen van het Openbaar Ministerie ook een keuze en zal ze zich niet actief inzetten. Het Openbaar Ministerie ziet de andere actoren als volwaardige partners in het netwerk. Ze vraagt aandacht voor het kwaliteitsaspect want hoe hoger de kwaliteit van het geleverde werk is, hoe beter zaken afgedaan kunnen worden. Daarbij, een hogere kwaliteit impliceert minder verzetszaken en de tijd die daarmee bespaard wordt, kan op andere (zwaardere) zaken worden ingezet.

Alle actoren zien de bestuurlijke strafbeschikking als een goed middel om lokale overlast aan te pakken. Het is gestoeld op de wet OM-afdoening en daarmee is een effectievere en efficiëntere wijze van handhaving mogelijk. De politie gaat in 2010 werken met de politiestrafbeschikking en hierdoor vindt er ook een stroomlijning in de afdoening plaats. De gemeente gebruikt dan de bestuurlijke strafbeschikking voor de kleine ergernissen en de politie de politiestrafbeschikking voor een groot aantal (andere) feiten. Per saldo is de wijze van afdoen hetzelfde omdat beide op de OM-afdoening gestoeld zijn. Het verwerkingsproces, bij het CJIB en Openbaar Ministerie, nadat de strafbeschikking is uitgeschreven, kent dezelfde stappen. Voor een overtreder is de situatie daarmee ook transparanter. Iedere andere wijze van afdoen, bijvoorbeeld de bestuurlijke boete, impliceert dat die stroomlijning niet zou plaatsvinden.

Welke ervaringen hebben actoren in de gemeente Utrecht?

De actoren in het netwerk hebben positieve ervaringen overgehouden aan de samenwerking om tot de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking te komen. Ze zijn ook tevreden over het resultaat. Iedere partij heeft kunnen bewerkstelligen wat ze wilde. Ze realiseren zich dat ze als een van de eersten in Nederland de toch wel fundamentele wijziging in toezicht en handhaving op lokale ergernissen hebben vormgegeven. Utrecht is een van de eerste gemeenten in Nederland die met de bestuurlijke strafbeschikking intensief is gaan handhaven. Het is gestart als een pilot waarin veel waardevolle informatie is opgedaan. Informatie die ook de andere gemeenten, politiekorpsen en arrondissementsparketten kunnen gaan gebruiken. De regiopolitie Utrecht en het Openbaar Ministerie kunnen de ervaringen gebruiken voor de andere gemeenten die ook de strafbeschikking in 2010 willen toepassen.

Wat zijn de succesfactoren en verbeterpunten in de gemeente Utrecht?

In de sturing van het netwerk van de bestuurlijke strafbeschikking is een aantal succesfactoren en verbeterpunten aan te geven. De succesfactoren worden eerst besproken en daarna de verbeterpunten.

De succesfactoren zijn: goed handhavingsinstrument, goede samenwerking en weinig aandacht politiek en media. Alle actoren zagen de bestuurlijke strafbeschikking als een goed handhavingsinstrument. Voor de gemeente was het het middel om stringenter op te gaan treden in de openbare ruimte, waarbij het Openbaar Ministerie en het CJIB de *back-officefunctie* voor hun rekening nemen en de gemeente een proces-verbaal vergoeding kreeg. De politie ziet er de mogelijkheid in dat de gemeente de kleine ergernissen gaat afdoen en dat zij zich kan concentreren op de midden en zware criminaliteit. Het Openbaar Ministerie heeft een effectiever en efficiënter handhavingsinstrument waar de gemeente en politie mee gaan werken. Het proces is gestroomlijnd en dat maakt de verwerking eenvoudiger. Daarbij, als de gemeente voldoet aan de kwaliteitseisen, dan merkt het Openbaar Ministerie er niet veel van omdat aangenomen wordt dat de betalingsbereidheid dan hoog ligt en het verzetspercentage laag. De gemeente heeft daar tevens voordeel van omdat ze meer zaken kan aanleveren.

De samenwerking tussen actoren had een goede basis in de *trust* die er in de loop van de jaren is ontstaan. Actoren kenden elkaar goed, zijn alle overheidsinstanties en verantwoordelijk voor de veiligheid in de openbare ruimte. In casu heeft de samenwerking zich goed ontwikkeld door de regisseursfunctie van de gemeente Utrecht. In de overlegstructuren zijn de actoren gelijkwaardig aan elkaar en dat is een uitvloeisel van de horizontale sturing. De gemeente heeft aan het begin van het traject twee duidelijke uitgangspunten geformuleerd: invoering

van de bestuurlijke strafbeschikking en implementatiedatum is 01 januari 2009. In het kader van de voortgang en de verwachting was het voor alle actoren helder en realiseerbaar. De doelstellingen kregen hierdoor ook draagvlak bij de actoren. Een ander belangrijk aspect is de herkenbaarheid van de informele processen. De verschillende ambtenaren van gemeente, politie en Openbaar Ministerie konden goed met elkaar overweg. Dat zorgde er in ieder geval voor dat processen vloeiend verliepen.

Het proces is ook vrij "klein" gehouden, in die zin dat er drie actoren bij betrokken waren. Het proces kon ook "klein" blijven omdat externe factoren als een gemeenteraad of de media het onderwerp op dat moment niet zo interessant vonden dat ze zich erin gingen verdiepen. De verwachting is dat op het moment dat de gemeenteraad of de media zich er verder in gaan verdiepen, het ook interessanter en daarmee nieuwswaardiger wordt.

In het proces komen de volgende verbeterpunten naar voren: definiëren van inzet en *factfinding*. De gemeente wilde met de bestuurlijke strafbeschikking de kleine ergernissen beteugelen. Het Openbaar Ministerie en de politie in mindere mate wilden in dat opzicht eerst een aantal andere waarborgen voordat tot handhaving werd overgegaan. Deze actoren prefereren, in het licht van het beteugelen van kleine ergernissen, dat de gemeente eerst allerhande niet repressieve middelen inzet. Dit, zodat het Openbaar Ministerie en politie niet als achtervang moesten dienen. Immers, als er niet gehandhaafd wordt, dan is het Openbaar Ministerie en de politie niet nodig. De gemeente vindt dat er voldoende waarborgen zijn en dat er op basis van vigerende wet- en regelgeving gehandhaafd moet worden. Dat er de intentie tot handhaven is, komt ook voort uit het feit dat Openbaar Ministerie en politie in het verleden er geen inzet op pleegden.

Het proces stakte op het moment dat er gesproken werd over aan te leveren aantallen en assistentieverlening. In het eerste geval was het voor het Openbaar Ministerie en het tweede geval voor de politie erg belangrijk om te weten wat er op hen af kwam. Het Openbaar Ministerie en de politie verwachtten dat het toepassen van de bestuurlijke strafbeschikking door de gemeente zou zorgen voor een enorme inzet waardoor zij niet aan hun "normale" taken zouden toekomen. De exacte gegevens over uit te schrijven strafbeschikkingen en aanhoudingen ontbraken en zodoende ontstonden aannames en veronderstellingen.

Welke bestuurskundige benadering van beleid past het beste bij het traject van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht?

In de Utrechtse casus past met name de rationele benadering van beleid. De betrokken actoren zijn rationeel ingesteld en zien de strafbeschikking en ook de processen eromheen als een effectieve, efficiënte en samenhangende exercitie. In het theoretisch kader zijn bij de rationele benadering van beleid een aantal tekortkomingen geformuleerd: beleidsboodschappen zouden niet altijd helder en eenduidig zijn, er kan niet altijd vanuit een punt gestuurd worden en uitvoerders en burgers zijn niet altijd loyaal. In het licht van de implementatie in de gemeente Utrecht blijken actoren in het proces zich te kunnen verenigen met de ideeën van de gemeente om de strafbeschikking in te voeren en dus zelf te gaan handhaven. Andere partijen, als de politiek en de media, hadden op het moment van implementatie geen aandacht voor het proces. De gemeente heeft het initiatief genomen in het proces en door de wijze waarop daar inhoud aan is gegeven, hebben actoren dat geaccepteerd.

De politieke benadering speelt echter ook een rol van betekenis en dat valt met name te verklaren uit het feit dat de strafbeschikking ook een politiek instrument is. De politiek kan het inzetten met het doel om aan de vraag uit de samenleving te voldoen. Immers, in een breder perspectief, de samenleving vraagt om veiligheid. Abstracter geformuleerd: niemand is tegen veiligheid. Het instrument kan dienen om het vertrouwen in de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders te vergroten. In deze zin is het belangrijk om waarborgen in te bouwen. Door de politie en het Openbaar Ministerie erbij te betrekken, is het draagvlak groter en kan er in geval van problemen ook naar hen verwezen worden. Uiteindelijk ziet de burger de gemeentelijke boa buiten lopen.

Welke bestuurskundige benadering van beleid is leidend voor de actoren in de gemeente Utrecht?

De gemeente Utrecht toont in haar handelen aspecten van de rationele en politieke benadering. Voor een bestuursorgaan en daarmee politiek geleide organisatie is het aannemelijk dat de politieke benadering een belangrijke rol speelt. Voor de gemeente stond in ieder geval vast, na jaren van wachten, dat de bestuurlijke strafbeschikking op 01 januari 2009 in werking moest treden. In verhouding met andere handhavinginstrumenten was de strafbeschikking het meest effectief en efficiënt. Immers, er kon bij de bestaande praktijken van het Openbaar Ministerie en CJIB worden aangesloten. De verwerking aldaar en de proces-verbaal vergoeding maakten het voor de gemeente zeer aantrekkelijk. Andere instrumenten bleken meer tijd en geld te kosten. Ondanks dat de gemeente de mogelijkheid had om de strafbeschikking alleen te implementeren, heeft ze ervoor gekozen om steun en draagvlak bij de politie en het Openbaar Ministerie te verkrijgen. Dit om een breed gedragen beleid te krijgen. Samenwerken met andere actoren kon betekenen dat er sprake was van uitruil, echter de gemeente heeft haar doelstellingen (invoering van de bestuurlijke strafbeschikking en deadline 01 januari 2009) behaald. Deze doelstellingen hebben tijdens het traject nimmer ter discussie gestaan.

In het traject is besloten om de leden van de Driehoek de ruimte te geven om besluiten te nemen. Ze stonden niet voor een voldongen feit, wat mogelijk was geweest als het college van burgemeester en wethouders al een besluit had genomen. De leden van de Driehoek hebben dan ook hun volwaardige steun gegeven en hiermee is veel draagvlak gecreëerd. Het was een politieke keuze om de raadscommissie alleen te informeren. In die zin is de raadscommissie ermee akkoord gegaan, dat ze geen klank heeft laten horen. Zij heeft geen steun uitgesproken, maar ook geen weerstand vertoond. Het voorgenomen beleid kon in die zin, conform wat afgesproken was, uitgevoerd worden.

De politie en het Openbaar Ministerie vertonen in hun wijze van handelen veel gelijkenissen met de waarden die horen bij de rationele benadering. Zij hechten voor zichzelf en voor het proces veel waarde aan effectiviteit, efficiëntie en samenhang. De politie heeft in de gemeente een partij die zelfstandig inzet op de kleine overlastgevendende feiten. Zij kan aangeven dat de gemeente dit oppakt en de politie niet meer. De politie vond deze feiten al niet interessant en nu kan ze het ook daadwerkelijk over dragen. Dezelfde politieman die zich eerder met kleine ergernissen bemoeide kan nu de midden en zware criminaliteit gaan bestrijden. Het Openbaar Ministerie is helder in de aanpak: als de gemeente het goed doet, merkt zij er niets van. Zij wil dat het proces ook zo effectief en efficiënt mogelijk georganiseerd wordt. Dit is natuurlijk precies in lijn met wat het bestuursdepartement voor ogen had. Het Ministerie van Justitie heeft de wet OM-afdoening destijds gelanceerd met het doel om juist het gehele strafproces

effectiever en efficiënter te maken. Samenhang tussen de afhandeling van de politie en gemeente vindt het Openbaar Ministerie belangrijk want als zij op dezelfde wijze met de strafbeschikking omgaan, is het voor het Openbaar Ministerie effectiever en efficiënter te verwerken. De strafbeschikking wordt opgelegd voor (veelal) kleine zaken en die moeten zo snel mogelijk, bij voorkeur geautomatiseerd, verwerkt worden.

Hoe kan de uitkomst van het traject in de gemeente Utrecht vanuit verschillende bestuurskundige invalshoeken beoordeeld worden?

In dit onderzoek zijn de rationele, politieke, culturele en institutionele benadering van beleid aan de orde gekomen. De beoordeling vanuit de verschillende invalshoeken staat hieronder weergegeven.

Rationele benadering

De rationele benadering beoordeelt een proces op basis van effectiviteit, efficiëntie en samenhang. Het proces is effectief in de zin dat de gemaakte afspraken resulteerden in het behalen van de doelstellingen: het invoeren van de bestuurlijke strafbeschikking en de implementatie op 01 januari 2009. De gemeente heeft het proces zelf geïnitieerd en begeleid. In dat opzicht is het efficiënt geregeld. Met de politie en het Openbaar Ministerie zijn afspraken gemaakt over de afstemming van de handelswijze. Voor alle actoren was het op die wijze helder wat van elkaar verwacht werd.

Politieke benadering

In de politieke benadering gaat het om de waarde draagvlak. Draagvlak uit zich in enerzijds steun en anderzijds weerstand van betrokkenen. In het netwerk zijn aanwezig de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. De (raadscommissie van de) gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zijn geen actoren in het netwerk, maar werden wel geïnformeerd en konden in die zin het beleid steun of weerstand bieden. Op basis van de politieke benadering kan het traject als succesvol worden betiteld in die zin dat geen van de actoren, maar ook de gemeenteraad en/of het college van burgemeester en wethouders weerstand vertoonden en de doelstellingen, zonder concessies te doen, gehaald zijn.

Culturele benadering

Bij de culturele benadering speelt de gedeelde betekenis een grote rol in de zin van het uitspreken van dezelfde taal, het hebben van dezelfde percepties en de rol van symboliek. Politie en Openbaar Ministerie spreken over de rol van de gemeente in de veiligheidsketen en de vermeende inzet die zij moeten plegen in verband met de inzet van de bestuurlijke strafbeschikking. Politie en Openbaar Ministerie zien de gemeente als een belangrijke actor die samen met hen strijd voor veiligheid. De gemeente verricht zelf activiteiten, maar toont ook dat zij veel belang aan veiligheid hecht. De strafbeschikking is een instrument waar de gemeente extra door kan inzetten. Politie en Openbaar Ministerie hebben niet sec een belang daarbij, als de gemeente niet wil handhaven, is dat ook een keuze. Zij vinden wel als de gemeente handhaaft, dan moet ze dat goed doen, anders ondervinden zij er hinder van. Zij willen dat de gemeente, naast het inzetten van dit repressieve instrument, ook preventieve middelen inzet.

Institutionele benadering

In de institutionele benadering zijn de waarden legaliteit en legitimiteit belangrijk. Legaliteit uit zich in de drang om te handhaven. De gemeente heeft vanuit haar besef en verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte de drang om,

indien nodig, corrigerend op te treden. Dat wil ze doen met de bestuurlijke strafbeschikking. Ze heeft daar ook de juridische mogelijkheden voor en daarmee de middelen gekregen. Legitimiteit heeft betrekking op de opinie van betrokkenen. De betrokkenen zijn de actoren (politie en Openbaar Ministerie) waarmee de gemeente in een netwerk heeft samengewerkt en het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. De betrokken actoren zijn óf positief over het beleid óf hebben zich er niet over uitgelaten. Niet over uitgelaten kan in de context gezien worden als dat er geen negatief oordeel over gegeven is. Met name van de gemeenteraad, als controlerend lichaam, mag verwacht worden dat ze, wanneer er beleid gevoerd wordt waar men zich niet in kan vinden, in actie komt. Dat is in onderhavig geval niet aan de orde geweest. In dat opzicht is het beleid succesvol.

8.2 Centrale vraag

Hoe is het voorbereidings- en implementatietraject van de bestuurlijke strafbeschikking in de gemeente Utrecht verlopen, welke uitdagingen hebben actoren ervaren en hoe is het traject te beoordelen?

Actoren hebben in het jaar 2008 een goede samenwerking in het netwerk bewerkstelligd en zijn tot de gewenste resultaten gekomen. Alle actoren zijn content over het proces. De uitdagingen zaten voornamelijk in de cultuurverschillen en de perceptie op het bereiken van veiligheid.

Het traject is vanuit de vier benaderingen van beleid te beoordelen. Het proces lijkt het meest succesvol vanuit het perspectief van de rationele benadering. De wijze waarop de verschillende actoren in het proces zitten, sluit tevens het meest aan bij deze benadering. In de context van de politieke benadering lijkt het ook succesvol, in die zin dat de gemeente, zonder concessies te willen doen, het beleid kon invoeren. In de culturele benadering, in het geval van beeldvorming, hebben actoren eenzelfde beeld over het zorg dragen voor veiligheid op straat. De strafbeschikking is daar, voor politie en Openbaar Ministerie, een klein facet in. Het is wel belangrijk dat de gemeente participeert in het traject. De institutionele benadering is deels gestoeld op de rationele benadering en in die zin is het succesvol. Anderzijds, bij de politie, gaat het er om wat de gemeente erbij krijgt en de politie minder gaat doen. De politie ziet de gemeente graag als partner die een aantal kleine overlastzaken aanpakt zodat zij daar dan niet op hoeft in te zetten.

8.3 Aanbevelingen

Factfinding blijkt een zeer belangrijke rol te spelen in het besluitvormingstraject. In het proces zijn verschillende overleggen gevoerd met de actoren en het bleek in eerste instantie moeilijk om de vinger op de gevoelige plek (inzet politie en Openbaar Ministerie) te leggen. In een dialoog spelen percepties van actoren mee die vanzelfsprekend subjectief van aard zijn en voeding kunnen geven aan bepaalde standpunten. Het tonen van (objectieve) cijfers schept duidelijkheid in het proces en maakt de dialoog transparanter.

Uit dit onderzoek is nog een aantal lessen te trekken voor degenen die met de implementatie willen starten. In de eerste plaats is het belangrijk om realistische doelen te stellen en deze aan de actoren in het netwerk duidelijk te maken. Transparantie speelt een belangrijke rol. Ten tweede moet er geïnvesteerd worden in de relatie met de actoren. Samenwerken kan men "afdwingen" door overeenkomsten, *service level agreements* of andere vormen van contracten, echter de menselijke kant speelt een belangrijke rol: mensen moeten elkaar weten te

vinden om goed samen te kunnen werken. Als derde speelt *trust* een grote rol. Actoren, zeker op het gebied van veiligheid, moeten elkaar kunnen vertrouwen. Dit geldt niet alleen voor de mensen aan de overlegtafel, maar ook de handhavers die op straat lopen. Zij zijn feitelijk het visitekaartje van de organisatie en op basis van hun optreden en gedrag worden beelden gevormd. Als vierde is het belangrijk dat de gemeente de regierol op zich neemt. De gemeente wil graag actief gaan optreden tegen de kleine ergernissen. Zij moet de *lead* nemen. Ten slotte is het belangrijk om na te gaan in welke volgorde besluiten worden genomen om zodoende geen enkele actor voor een voldongen feit te plaatsen.

Betere sturing is naast het maken van de regels en het laten handhaven daarop, op de wijze en momenten waarop dat noodzakelijk geacht wordt, ook het verantwoorden van die handhaving. De afdeling Toezicht en Handhaving en daarmee de betrokken bestuurders moeten jaarlijks aan de gemeenteraad verantwoording afleggen over de handhaving. Op deze manier kan voldaan worden aan het fenomeen van betere verantwoording en sturing.

8.4 Slotbeschouwing

Dit onderzoek is een eerste evaluatie van het proces rondom de bestuurlijke strafbeschikking. De gemeente Utrecht heeft daarin voorop gelopen en daarom staat de casus in de gemeente Utrecht centraal. Een grote gemeente die veel contact heeft gehad met het bestuursdepartement om de pilot bestuurlijke strafbeschikking tot een succes te maken. Ook een gemeente waarbij de huidige burgemeester een groot voorstander van strafbeschikking is en participeert in het Driehoeksoverleg. In Nederland hebben de andere 418 gemeenten ook de mogelijkheid om de strafbeschikking te implementeren, maar de situatie is niet gelijk aan de Utrechtse. Veel gemeenten zijn kleiner in omvang, hebben geen burgemeester als korpsbeheerder en hebben geen invloed gehad op het Haagse besluitvormingsproces.

De bestuurlijke strafbeschikking en in grotere zin de handhaving door gemeenten is anno 2010 geen afgekaderd geheel, daar zit nog wel de nodige dynamiek in. Wellicht is de implementatie van de strafbeschikking wel een aanzet naar meer of juist niet. Dit is een eerste aanzet, waarin ik in ieder geval nog een aantal randvoorwaarden en een contra-ontwikkeling wil meegeven.

Randvoorwaarden

Voor een zorgvuldige implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking is het van belang dat er aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan: goed opgeleide buitengewoon opsporingsambtenaren, feitenlijst en afspraken met partners en het inrichten van een backoffice. Hieronder worden de randvoorwaarden uitgewerkt.

Goed opgeleide buitengewoon opsporingsambtenaren

Een bestuurlijke strafbeschikking kan alleen worden uitgeschreven door een boa. De gemeente had een aantal boa's in dienst die al langer handhavend optraden tegen overtredingen van een beperkt aantal feiten, boa's die de boa-opleiding achter de rug hadden maar nog geen of niet veel ervaring met het schrijven van bekeuringen hadden en boa's die nog in opleiding waren of toentertijd aan de boa-opleiding begonnen. De invoering van een nieuw instrument betekent ook dat de boa's op de hoogte moeten zijn van dat instrument, wat hun bevoegdheden zijn en wat de consequenties van de uitbreiding van feiten zijn.

Feitenlijst

De lijst met overlastfeiten waarbij de bestuurlijke strafbeschikking kan worden toegepast, bestaat uit achtennegentig feiten. In de praktijk bleek dat boa's op een beperkt aantal feiten werden ingezet omdat niet alle feiten van toepassing waren. Hierbij is het van belang dat deze feiten zijn opgenomen in de lokale verordeningen en daar een strafbaarheidsstelling hebben.

Afspraken met partners

Binnen de gemeentegrenzen zelf moet de gemeente afspraken maken met de politie en het Openbaar Ministerie. Voor de verwerking van de strafbeschikkingen zijn afspraken met het CJIB nodig.

Met de politie is het van belang om afspraken te maken over het lokale handhavingsbeleid, bijvoorbeeld over de feiten waartegen opgetreden wordt, wanneer en op welke locaties er door de boa's wordt gecontroleerd en of de politie het buiten die tijden overneemt.

Voorbeeld

Als mevrouw Jansen haar hond uitlaat en deze in een park los laat lopen, waar dat verboden is, is het zeer wenselijk dat opsporingsambtenaren, zoals de politieagent en gemeentelijke boa beiden toch zijn, een gelijke mate van interveniëren op die situatie hebben. Voor een burger is het veelal nog niet duidelijk wie wie is. Als een boa een bekeuring in die situatie uitschrijft, maar zijn politiecollega waarschuwt of zegt er zelf helemaal niets van, dan roept dat bij de overtreder en overige burgers vragen op. Ongelijkheid en onrechtvaardigheid gaan dan een rol spelen en dit heeft een weerslag op de gehele overheid.

Verder dient er op regelmatige tijdstippen afstemmingsoverleg plaats te vinden tussen de gemeente en de politie. Tijdens dit overleg wordt informatie uitgewisseld over actuele problematiek, locaties die intensievere vormen van toezicht en handhaving behoeven (hotspots) en notoire veroorzakers van overlast. Daarnaast is het van belang om afspraken te maken over het ondersteunen van de boa's tijdens hun optreden. Het is aannemelijk dat de boa tijdens het handhaven te maken krijgt met agressie of mensen die niet willen meewerken. Voor de boa is het van belang dat hij kan rekenen op de politie. Als laatste moet de politie, in haar rol van toezichthouder, er op toezien dat de boa's goed zijn opgeleid en hun toezichthoudende taak naar behoren uitvoeren.

Het Openbaar Ministerie heeft belang bij een goede kwaliteit van de aangeleverde strafbeschikkingen. De gemeente heeft met het Openbaar Ministerie afspraken gemaakt aan welke eisen de aangeleverde strafbeschikkingen moeten voldoen. Daarnaast moeten er afspraken gemaakt worden over de aan te leveren hoeveelheden.

Het CJIB zorgt voor de administratieve afhandeling en de inning van de strafbeschikkingen. Boa's kondigen een strafbeschikking aan door middel van een bon die uitgeschreven wordt. Vervolgens worden deze aangeleverd aan het CJIB.

Inrichten backoffice

Het is van belang dat de strafbeschikkingen goed worden ingevuld door de boa. Het is voor een gemeente daarom noodzakelijk om te toetsen of de strafbeschikkingen goed zijn ingevuld. Dit is betrekkelijk eenvoudig te organiseren door bijvoorbeeld een juridisch medewerker te vragen de strafbeschikkingen op volledigheid en juistheid te controleren. Fouten op de strafbeschikking kunnen

op dat moment nog door de boa worden gecorrigeerd. De strafbeschikkingen worden ook op volledigheid gecontroleerd bij het CJIB maar dan is er geen mogelijkheid tot het aanvullen of verbeteren van gegevens.

Contra-ontwikkeling

Gemeenten hebben de bestuurlijke strafbeschikking anno 2010. Uit de mogelijkheid van gemeenten om de (gevoelens van) veiligheid binnen de gemeentegrenzen te vergroten, volgt ook dat er kritisch naar gekeken wordt. De website van de Toezichthouders en Handhavers Openbare Ruimte (THOR) berichtte op 25 november 2010 al dat Tweede Kamerlid voor de VVD Jeanine Hennis-Plasschaert bij minister Opstelten (VVD) van Veiligheid en Justitie aan de bel trok vanwege de zorgen over de wijze waarop de gemeentelijke toezicht- en handhavingsorganisaties worden opgetuigd, mede vanwege het verzet tegen de nationale politie. Zij stelt namens de VVD dat het gezag van de politie ondermijnd wordt doordat deze gemeentelijke organisaties uit de voegen groeien en verregaande bevoegdheden hebben. Zij refereert met name aan de dienst Stadtoezicht in Rotterdam en de handhavers openbare ruimte in Amsterdam, die verregaande bevoegdheden hebben en van parkeerwachters veranderen in een, zoals zij het verwoord, rasechte ordedienst. Zij bespeurt een ontwikkeling van een nationale politie en daarbij, op voordracht van de burgemeesters, de introductie van de gemeentepolitie. Dit is volgens haar onwenselijk. Hennis-Plasschaert pleit ervoor dat de regie naar de politie terug moet en dat versnippering wordt voorkomen.

LITERATUURLIJST

- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag. Lemma.
- Beurskens, A. en Korsten, A.F.A., *Bestuur door regie*, (<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Bestuur%20door%20regie.pdf>). 04 januari 2011.
- Gemeente Utrecht, *Een veiliger Utrecht*. (<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=117066>), 26 november 2010.
- Hemerijck, A. (2001). De institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring. In: Abma, T. en In 't Veld, R. (2001), *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam. Boom. (pp. 83-95).
- Hemerijck, A. (2003). Vier beleidsvragen. In: Bekkers, V. en A. Ringeling (red.), *Vragen over beleid*. Utrecht. Lemma. (pp. 33-48).
- Hoogerwerf, A. (1989). Beleid, processen en effecten. In: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*. Den Haag. Samsom (4^{de} dr.). (pp. 17-34).
- Hoppe, R. (1989). *Beleidsproblemen geproblematiseerd*. Muiderberg. Coutinho.
- Hupe, P.L. en Klein, E.H. (1997). *De gemeente als regisseur van het lokaal preventief jeugdbeleid*. Sardes. Utrecht.
- Klijn, E.H. en Van Twist, M.J.W. (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In: Edwards, A. en Schaap, L. (Eds.), *Vaardigheden voor de Publieke Sector*. Bussum. Coutinho. (pp. 37-61).
- Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London en New York. Routledge.
- Manetas, S. (2008). *Een beeld van de sturingspraktijk in Veiligheid, een analyse van de sturing van de partner door de deelgemeente*. Rotterdam. Erasmus universiteit.
- Ministerie van Justitie. (2009). *Implementatie bestuurlijke strafbeschikking, een handreiking voor gemeenten*. Den Haag.
- Openbaar Ministerie. *Arrondissementsparket Utrecht*. (www.om.nl/organisatie/item_144364/item_147887/). 20 juni 2010.
- Overheid. *Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar*. (http://wetten.overheid.nl/BWBR0007013/geldigheidsdatum_08-04-2010). 30 mei 2010.
- Politie Utrecht. *Doelen en prioriteiten*. (http://www.politie.nl/Utrecht/Overdtkorps/doelen_en_prioriteiten.asp). 20 juni 2010.

- Rijksoverheid. *Buitengewoon opsporingsambtenaar*.
(<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitengewoon-opsporingsambtenaar>). 27 november 2010.
- Sanders, G. & Neuijen, B. (1992). *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*. Assen. Van Gorcum.
- Scharpf, F.W. (1978). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. In: Hanf, K. en Scharpf F.W. *Interorganizational policymaking: Limits to coordination and central control*. London. Sage. (pp.345-370).
- Swanborn, P.G. (1981). *Methoden van social-wetenschappelijk onderzoek: inleiding in ontwerpstrategieën*. Meppel/Amsterdam. Boom.
- Toezichtsdienst groeit uit voegen*. THOR. 25 november 2010.
- Tops, P.W., Van Duin, M., Van Os, P. en Zouridis, S. (2010). *Sleuren of sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn/Den Haag. Politieacademie / VNG.
- Tweede Kamer. Vergaderjaar 2004-2005, 29 849, nr.3.
- Van Dale. *Strategie*.
(www.vandale.nl/vandale/zoekService.do?selectedDictionary=nn&selectedDictionaryName=Nederlands&searchQuery=strategie). 04 januari 2011.
- Van Dale. *Sturen*.
(www.vandale.nl/vandale/zoekService.do?selectedDictionary=nn&selectedDictionaryName=Nederlands&searchQuery=Sturen). 16 augustus 2010.
- Van Thiel, S. (2007), *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum. Coutinho.
- Van Steden, R., Roelofs, M. en Heijnen, M. (2009). *Pluriforme politiefunctie, Inventarisatie van en burgerpercepties over beveiligers, toezichthouders en handhavers*. Amsterdam. Vrije Universiteit Amsterdam, Dynamics of Governance, Veiligheid & Burgerschap, Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek, 2009.

AFKORTINGEN- EN BEGRIPPENLIJST

In het onderzoek worden een aantal afkortingen en begrippen genoemd, hieronder volgt een uitleg van die afkortingen en begrippen in de hoedanigheid zoals ze in het onderzoek naar voren komen.

APV	Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Utrecht
Boa	buitengewoon opsporingsambtenaar: een gemeenteambtenaar die voor een beperkt aantal strafbare feiten, de feiten die onder de bestuurlijke strafbeschikking vallen, een strafbeschikking mag opleggen
Bsb	bestuurlijke strafbeschikking (een wijze van afdoen / afdoeningsinstrument), bij amendement in de wet OM-afdoening gekomen. Gestoeld op artikel 257 ba van het wetboek van Strafvordering
Burgemeester	burgemeester van de gemeente Utrecht
College van B&W	college van burgemeester en wethouder van de gemeente Utrecht
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
Combibon	de bon die door de boa's gebruikt wordt om de bestuurlijke strafbeschikking op uit te schrijven
CVOM	Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
Driehoek	overleg van burgemeester van de gemeente Utrecht, de korpschef van de regiopolitie Utrecht en de hoofdofficier van Justitie van het arrondissement Utrecht
G4 gemeenten	Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
Gemeente	gemeente Utrecht
Gemeenteraad	gemeenteraad van de gemeente Utrecht
Hoofdofficier van Justitie	hoofdofficier van Justitie van het arrondissementsparket Utrecht, tevens indirect toezichthouder van de boa's

Korpschef van politie	korpschef van de regiopolitie Utrecht, tevens direct toezichthouder van de boa's
Politie	regiopolitie Utrecht
PV	proces-verbaal: een uitgeschreven en volledig proces-verbaal
Openbaar Ministerie	het arrondissementsparket Utrecht
Raadscommissie	raadscommissie Mens en Samenleving van de gemeente Utrecht
Wetboek van Strafvordering	wetboek van Strafvordering: wetten waarin procedures staan van het strafrecht, bijvoorbeeld dat een overheidsorgaan een strafbeschikking kan opleggen
Wet OM-afdoening	wet Openbaar Ministerie afdoening, maakt het mogelijk dat de officier van Justitie voor een aantal strafzaken zelf een straf kan opleggen. Gestoeld op artikel 257 a van het wetboek van Strafvordering

GEINTERVIEWDE PERSONEN

In dit onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd.

Naam	Organisatie	Functie
Breukelen, Ad van	Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Regio Utrecht	Hoofd Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Regio Utrecht
Boer, Heleen de	Gemeenteraad Utrecht	Gemeenteraadslid GroenLinks
Boer, Philip	Ministerie van Justitie	Wetgevingsjurist en senior beleidsmedewerker Ministerie van Justitie
Doelen, Frans van der	Ministerie van Justitie	Programmamanager Ministerie van Justitie
Geerds, Meint	Openbaar Ministerie	Landelijk officier van Justitie Strafbeschikkingen
Heil, Ad	Politie Utrecht	Lid regionale korpsleiding Politie Utrecht
Oldenburg, Vincent	Gemeenteraad Utrecht	Gemeenteraadslid Leefbaar Utrecht
Regtop, Andre	Centraal Justitieel Incassobureau	Directeur Centraal Justitieel Incasso Bureau
Wolfsen, Aleid	Gemeente Utrecht	Burgemeester van Utrecht