



Directie Criminaliteitspreventie

Effectiviteit, draagvlak en
organisatorische aspecten

Stadswachten



Stadswachten

Effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten

Criminologisch Instituut, Rijksuniversiteit Leiden:

A.R. Hauber

L.J. Hofstra

L.G. Toornvliet

J.G.A. Zandbergen

Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam:

F. van der Molen

C. Loef

B. van Dijk

In opdracht van de Directie Criminaliteitspreventie van het
Ministerie van Justitie

April 1994

© 1994, Stafafdeling Informatievoorziening,
Directie Criminaliteitspreventie,
Ministerie van Justitie

ISBN 90-5319-031-7

Ontwerp: Sdu Tappan, Den Haag

Fotografie:

Jan Bogaerts/HH (pagina 68)

Hans van den Boogaard/HH (pagina 94)

Guus van Deventer (pagina 102)

Leo Erken/HH (pagina 4, 72, 76, 98, 104)

Mark Kohn/HH (pagina 114)

Co de Kruijff/HH (omslag, pagina 20)

Stadswacht Nieuwegein (pagina 8, 14, 18,
26, 40, 46, 66, 82, 116)

Henk Veenstra (pagina 32)

Gerard Wessel/HH (pagina 10)

Michiel Wijnbergh/HH (pagina 106)

Tekeningen:

Hans Sprangers (pagina 62, 90)

Druk: Sdu Grafische Projecten

**CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek
Den Haag**

Hauber, A.R.

Stadswachten: Effectiviteit, draagvlak en
organisatorische aspecten / A.R. Hauber
...[et al.] (Deel I); F. van der Molen...[et al.]
(Deel II). - Den Haag :

Stafafdeling Informatievoorziening,
Directie Criminaliteitspreventie,
Ministerie van Justitie, 1994

ISBN 90-5319-031-7

Trefw.: Stadswachten; functioneel toezicht



Inhoud

Woord vooraf

Samenvatting

Summary

Deel I: Effectiviteit en maatschappelijk draagvlak van Stadswachten

1 Inleiding

1.1	Inleiding	21
1.2	Stadswachten: doelen, taken, bevoegdheden en uitrusting	22
1.3	Probleem en vraagstelling	23
1.4	Onderzoeksopzet	23

2 Organisatiestructuur van Stadswachtprojecten in Nederland

2.1	Organisatievormen	27
2.2	Ambtsinstructies	28
2.3	Taken	28
2.4	Werkinstructies voor contacten met publiek	29
2.5	Het werk in de praktijk	29

3 Vergelijkende analyse van een aantal Stadswachtprojecten

3.1	Inleiding	33
3.2	Werving van Stadswachten	33
3.3	Opleiding van Stadswachten	34
3.4	Doelen en taken	34
3.5	Doorstroming naar de arbeidsmarkt	35
3.6	Verandering in objectieve veiligheid	35
3.7	Verandering in subjectieve veiligheid	37

4 Enquête onder het winkelend publiek

4.1	Inleiding	41
4.2	Karakteristiek van het geënquêteerde publiek	42
4.3	Veiligheidsgevoelens	42
4.4	Ontwikkelingen in veiligheidsgevoelens	43
4.5	Bekendheid met Stadswachten en relatie met veiligheid	43
4.6	Invloed van Stadswachten op (on)veiligheidsgevoelens	45

5 Interviews met sleutelfiguren

5.1	Inleiding	47
5.2	Aanleiding en doel van het Stadswachtproject	47
5.3	Voor- en nadelen van de beperkte aanstellingsduur	48
5.4	Voor- en nadelen van de gekozen organisatiestructuur	50
5.5	Effecten van het functioneren van de Stadswachten	53
5.6	Waardering voor Stadswachten	57
5.7	Maatschappelijk draagvlak van Stadswachten	58
5.8	Uitbreiding van taken	59
5.9	Suggesties voor verbeteringen	60

6	Conclusies en aanbevelingen	
6.1	Conclusies	63
6.2	Aanbevelingen	63

Deel II: Aandachtspunten voor beginnende Stadswachtorganisaties

1	Stadswachten: doelen en taken	
1.1	Doelstellingen	69
1.2	Taakomschrijving Stadswachtorganisatie	69
1.3	Samenwerking met andere diensten en bedrijven	70
2	Organisatie	
2.1	Organisatievorm	73
2.1.1	Inbedding bij politie	73
2.1.2	Zelfstandige beheerorganisatie	73
2.2	Begeleidingscommissie	73
2.3	Benodigde staf- en steunfuncties	74
2.3.1	Projectleider	74
2.3.2	Praktijkbegeleider	74
3	Personeel	
3.1	Doelgroep	77
3.2	Selectie-eisen	77
3.2.1	Formele eisen (criteria)	77
3.2.2	Functie-eisen	77
3.3	Werving personeel	78
3.3.1	Wervingstraject	78
3.3.2	Wervingscampagne	79
3.3.3	Informatiebijeenkomst	79
3.3.4	Sollicitatie (intake-gesprek en selectie-interview)	79
3.3.5	Antecedentenonderzoek, medische keuring en controle financiële achtergronden	80
3.4	Opleiding	80
3.4.1	Inleiding	80
3.4.2	Voorschakeltraject	80
3.4.3	Basisopleiding	80
3.4.4	Vervolgopleiding	81
4	Financiering	
4.1	Introductie	83
4.2	Loonkosten	83
4.2.1	Kaderregeling Arbeidsinpassing	83
4.2.2	JeugdWerkGarantieplan (JWG)	84
4.2.3	Banenpool	85
4.2.4	Werken met behoud van uitkering	85
4.3	Opleidingskosten	86
4.3.1	Kaderregeling Scholing	86
4.3.2	Subsidieregeling Leerlingwezen	86

4.3.3 Bijdrageregeling Bedrijfstaksgewijze Scholing (BBS)	86
4.3.4 Gemeenschappelijke opleidingsactiviteit (GOA)	86
4.3.5 Europees Sociaal Fonds (ESF)	86
4.4 Begeleidings- en overheadkosten	87
4.5 Belangrijke fondsen	87
4.5.1 Europees	87
4.5.2 Landelijk	87
4.5.3 Overige	88
5 Voorlichting en Public Relations	
5.1 Inleiding	91
5.2 Communicatieplan	91
5.2.1 Enkele ervaringsfeiten	92
6 De praktijk	
6.1 Inleiding	95
6.2 Surveillance	95
6.3 Werktijden en roosters	95
6.4 Rapportage	96
6.5 Begeleiding	96
6.6 Klachtenregeling	96
7 Doorstroming/de arbeidsmarkt	
7.1 Inleiding	99
7.2 Doorstroming	99
7.3 Aansluiting op de arbeidsmarkt	100
7.4 Aanstelling en ontslag	100
8 Rapportage en evaluatie	
8.1 Rapportage	103
8.2 Evaluatie	103
9 Stadswacht Nederland	
9.1 Inleiding	105
9.2 De hoofdlijnen van beleid	105
9.3 Stadswacht Nederland: de organisatie	105
Bijlagen	
1 Functie-eisen en -omschrijving projectleider Stadswachten	107
2 Functie-eisen en -omschrijving praktijkbegeleider	109
3 Functie-omschrijving Stadswacht	111
4 Voorbeeld kostenoverzicht	112
5 Lijst van gebruikte afkortingen	113
Geraadpleegde literatuur	115
Overzicht DCP-publikaties	117



Woord vooraf

Na een met scepsis omgeven start in 1989 ontwikkelt de Stadswacht zich tot een gewaardeerd instituut. Eind 1993 zijn er 28 Stadswachtorganisaties operationeel en neemt het aantal organisaties in oprichting gestaag toe. De volwassenwording van het instituut Stadswacht wordt benadrukt door de oprichting in 1992 van een landelijk platform: de Stichting Stadswacht Nederland. In oktober 1993 ontstaat vanuit deze stichting het landelijk bureau Stadswacht Nederland.

De landelijke infrastructuur voor een verdere uitbouw van Stadswachten is daarmee verstevigd. Begin 1994 is de Directie Criminaliteitspreventie (DCP) van het ministerie van Justitie gestart met een stimuleringsregeling om te bevorderen dat in nieuwe gemeenten Stadswachten aan de slag gaan en dat bestaande Stadswachtorganisaties hun werkterrein en werktijden gaan uitbreiden.

De Stadswachtorganisaties van het eerste uur zijn in organisatorische zin de pioniersfase ontgroeid. Startende gemeenten kunnen voortbouwen op de kennis en ervaring die is opgedaan.

Die kennis en ervaring worden beschreven in het nu voorliggende DCP-rapport. Enerzijds is het geschreven voor alle betrokkenen die te maken hebben of in de toekomst te maken krijgen met Stadswachtprojecten, om hen te informeren over de ervaringen en effecten van dergelijke projecten in Nederland. Anderzijds kunnen beginnende Stadswachtorganisaties hun voordeel doen met de kennis en ervaring die tot nu toe in Nederland is opgedaan.

Het rapport omvat twee delen.

Het eerste deel betreft een bewerking van een onderzoek naar de effectiviteit en het maatschappelijk draagvlak van Stadswachten, dat in opdracht van de DCP is uitgevoerd door A.R. Hauber, L.J. Hofstra, L.G. Toornvliet en J.G.A. Zandbergen van het Criminologisch Instituut van de Rijksuniversiteit Leiden.

Het betreft een *overall* evaluatie, waarin gegevens van bestaande evaluaties van Stadswachtprojecten zijn verwerkt, alsmede gegevens die door middel van interviews en enquêtes zijn ingewonnen bij twee verschillende groeperingen, namelijk zogenaamde sleutelfiguren en burgers die zich in het stadscentrum ophouden.

Het tweede deel – eveneens in opdracht van de DCP ontwikkeld – bevat aandachtspunten voor beginnende Stadswachtorganisaties en is opgesteld door F. van der Molen, C. Loef en B. van Dijk van het bureau Van Dijk, Van Soomer en Partners te Amsterdam.

Het is geen uitputtende beschrijving van alle aspecten die een rol spelen bij het oprichten en exploiteren van een Stadswachtorganisatie. Wel is het een handige introductie om snel wegwijs te raken in de materie. Wie zich nader wil oriënteren, doet er goed aan contact op te nemen met het landelijk bureau Stadswacht Nederland, Planetenweg 23, 2132 HN Hoofddorp, telefoon (02503) 2 33 88. ■



Samenvatting

Sinds de aanbevelingen van de Commissie Kleine Criminaliteit (de Commissie-Roethof) wordt binnen het preventiebeleid veel aandacht besteed aan het verhogen van het functioneel toezicht. Op grond van de aanbevelingen van deze commissie wordt in Nederland de bestrijding van de veel voorkomende criminaliteit in toenemende mate in handen gelegd van toezichthouders zonder formele bevoegdheden, zoals huismeesters, controleurs bij het openbaar vervoer, particuliere beveiligingsbeambten en Stadswachten. Het eerste Stadswachtproject is gestart in 1989. Eind 1993 zijn er 28 Stadswachtprojecten operationeel en het aantal organisaties in oprichting neemt nog steeds toe.

Bij Stadswachtprojecten wordt een tweeledige doelstelling nagestreefd:

- het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid, en
- het bevorderen van de werkgelegenheid voor langdurig werklozen.

De Stadswacht werkt op straat en heeft daar een preventieve en hulpverlenende taak. In de regel blijven zijn of haar werkzaamheden beperkt tot het stadscentrum. Ook heeft een Stadswacht een informatieve taak door relevante feiten door te geven aan politie en andere gemeentelijke instanties.

Het eerste deel van dit DCP-rapport bevat de uitkomsten van een onderzoek naar de effectiviteit en het maatschappelijk draagvlak van Stadswachten. Het is in 1993 uitgevoerd door het Criminologisch Instituut van de Rijksuniversiteit Leiden in opdracht van de DCP. Effecten van Stadswachten op de objectieve en subjectieve veiligheid, waardering van het publiek, de signalering ten behoeve van (overheids)instellingen en de werkgelegenheid zijn nagegaan.

De opzet van het onderzoek valt uiteen in vier componenten:

- een analyse van de organisatiestructuur en de ambtsinstructies van de verschillende Stadswachtprojecten;
- een analyse van al eerder geëvalueerde Stadswachtprojecten;
- een enquête onder winkelend publiek;
- interviews met sleutelfiguren.

Stadswachtprojecten worden niet in elke gemeente op dezelfde wijze georganiseerd. Zo zijn er geïntegreerde projecten, waarbij de Stadswacht onder verantwoordelijkheid opereert van de politie (Leeuwarden, Utrecht), semi-zelfstandige projecten die worden geleid door politiefunctionarissen maar zelfstandig optreden (Zwolle, Dordrecht, Den Bosch, Nijmegen, Nieuwegein) en zelfstandige projecten, waarbij de Stadswachtorganisatie geheel zelfstandig is (Amsterdam, Heerhugowaard). In alle gevallen draagt het gemeentebestuur de eindverantwoording. Hoewel de organisatiestructuren van de Stadswachtprojecten van elkaar verschillen, zijn de opgedragen taken in de verschillende steden vrijwel identiek. Of er instructies worden gegeven voor contacten met het publiek en hoe deze luiden varieert wel per gemeente. In de praktijk is vastgesteld dat de gemiddelde duur van de interacties bij Stadswachten te kort zijn (1 minuut) om veel indruk te maken. De actie is zeker op het moment dat zij wordt uitgevoerd effectief. Maar dat wil niet zeggen dat de overtreder in het vervolg zal afzien van dergelijke acties. Bovendien is de interactie in een aantal gevallen niet effectief indien de follow-up van de politie of andere instantie niet of slechts na enige tijd plaatsvindt.

Sedert enkele jaren worden er in een aantal steden in Nederland Stadswachtprojecten uitgevoerd. In een aantal van deze steden is onderzoek gedaan naar het functioneren van de

Stadswachten. Hoewel de gegevens van deze rapporten niet precies kunnen worden vergeleken, is het wel mogelijk enige tendensen en trends uit de rapporten te halen.

Uit deze rapporten blijkt dat er weinig geschikte kandidaten voor de functie van Stadswacht gevonden konden worden, omdat men niet altijd voldoet aan de eisen die de subsidieregeling stelt, de belangstelling voor de functie van Stadswacht niet groot is en men soms afviel na een antecedentenonderzoek.

Dit had tot gevolg dat in de meeste plaatsen minder Stadswachten zijn aangesteld dan in eerste instantie was gepland. Ook na de start van een project liep het aantal Stadswachten soms nog verder terug als gevolg van uitstroom naar reguliere banen. Dit was een succes voor wat betreft de werkgelegenheidsfunctie, maar komt de preventieve functie niet ten goede.

De Stadswachtprojecten verschillen niet zozeer in de doelen die worden nagestreefd als wel in de prioriteitsstelling van de doelen.

In alle gemeenten is sprake van een goede doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt. Meer dan de helft van alle werklozen die Stadswacht werden, heeft een reguliere baan gevonden.

De subjectieve veiligheid is in alle steden verbeterd. Wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen burgers en ondernemers dan blijken met name de eersten enthousiast. Voor wat betreft de objectieve veiligheid moet een meer genuanceerde conclusie worden getrokken. In Nijmegen, Nieuwegein, Utrecht en Dordrecht zijn successen geboekt. Met name de preventieve werking van surveillances moet hier worden genoemd. In een aantal steden is een verschuiving van de criminaliteit vastgesteld van plaatsen waar de Stadswachten surveilleren naar plaatsen waar dit niet gebeurt. Ook zijn verschuivingen in de tijd geconstateerd. Stadswachten surveilleren veelal tot één uur na sluitingstijd van winkels, waarna veelal een stijging van de criminaliteit valt te constateren.

Uit een enquête onder het winkelend publiek in Dordrecht, Leeuwarden en Zwolle blijkt dat de bekendheid met Stadswachten in deze steden groot is. In Dordrecht is dit percentage het hoogst, namelijk 91,3, in Zwolle bedraagt het 79,6 en in Leeuwarden 61,9. Stadswachten leveren een bijdrage aan de verhoging van de veiligheidsgevoelens voor ruim een derde deel van de bezoekers van het stadcentrum, zij het dat dit positieve effect in een aantal gevallen niet heeft kunnen verhinderen dat men zich toch onveiliger is gaan voelen. Verder valt op dat van degenen die relatief zich onveilig voelen een significant hoger percentage zich veiliger voelt door de aanwezigheid van Stadswachten dan van de degenen die zich (zeer) veilig voelen. Bovendien scoren ouderen hoger dan jongeren. Bekendheid met het Stadswachtproject leidt bij een niet onbelangrijk deel van de respondenten – indien men kan kiezen tussen 15 Stadswachten en 5 politiefunctionarissen – tot een keuze voor Stadswachten (ruim 40%). Het is opmerkelijk dat 40% van de burgers het relatief nieuwe fenomeen Stadswacht kiest. Dit kan worden beschouwd als een indicatie van het maatschappelijk draagvlak. Een en ander neemt niet weg dat bijna 60% van de ondervraagden voor de politie kiest.

Vragen naar de objectieve veiligheid, de subjectieve veiligheid, de signaleringsfunctie ten behoeve van (overheids)instellingen, de werkgelegenheidsfunctie en de waardering van het publiek zijn ook voorgelegd aan enkele sleutelfiguren uit de Stadswachtprojecten. Met uitzondering van Den Bosch zijn de sleutelfiguren van mening dat althans bepaalde vormen van criminaliteit zijn teruggedrongen. Het betreft met name winkeldiefstal

(Heerhugowaard, Amsterdam en Nijmegen), zakkenrollen (Amsterdam, Heerhugowaard en Nijmegen) en auto-inbraak (Amsterdam en Nijmegen).

De subjectieve veiligheid is naar het oordeel van de sleutelfiguren vergroot. Slechts drie van de 67 geïnterviewden laten zich negatief uit. De sleutelfiguren benadrukken echter wel dat de avond en de nacht, wanneer de Stadswachten niet actief zijn, het meest worden gezien als onveilige tijdstippen.

Met uitzondering van Nijmegen zijn de sleutelfiguren vrijwel unaniem van oordeel dat de signaleringsfunctie van de Stadswachten goed wordt vervuld. Hierbij wordt vaak opgemerkt dat de Stadswacht snel signaleert maar dat de betreffende gemeentelijke dienst vervolgens te lang wacht met actie.

In alle steden is een meerderheid van de sleutelfiguren van mening dat aan de werkgelegenheidsfunctie ruimschoots wordt voldaan. Het aanstellen van Stadswachten heeft direct tot gevolg dat het aantal werklozen kleiner wordt. Daarnaast zorgt de doorstroming naar andere banen voor een nog grotere opbrengst van het project.

Bijna alle sleutelfiguren laten zich positief uit over de mate waarin de Stadswachten – in hun ogen – door het publiek worden gewaardeerd. Volgens hen heeft het publiek wel tijd nodig gehad om met het verschijnsel Stadswacht vertrouwd te raken.

Uit de interviews met de sleutelfiguren komt verder naar voren dat in Dordrecht en Heerhugowaard de Stadswachten het grootste maatschappelijk draagvlak hebben.

Een belangrijk deel van de sleutelfiguren vindt een uitbreiding van de inzet van Stadswachten buiten het centrum wenselijk, maar dan denkt men niet aan echt problematische wijken, waar men liever politie of beveiligingsfunctionarissen ziet opereren. Over de vraag of het ook wenselijk is Stadswachten 's avonds of 's nachts in te zetten is men het minder eens. Een deel is hier positief over onder de voorwaarde dat de ondersteuning van de politie dan goed moet zijn. Een ander deel twijfelt in verband met de mogelijk gevaarlijke situaties, waarin Stadswachten terecht kunnen komen.

Tenslotte kan op basis van dit onderzoek worden geconcludeerd dat het effect van het optreden van de Stadswachten kan vergroot worden door projectmatig te werken, nauwer samen te werken met politie, openbaar-vervoercontroleurs, parkeerpolitie en (gemeentelijke) onderhoudsdiensten, de taken van Stadswachten duidelijker af te bakenen en overtuigend en doortastend op te treden. Enkele Stadswachtorganisaties spelen inmiddels met het idee hun 'ogen en oren' ook beschikbaar te stellen aan particuliere bedrijven zoals PTT Telecom (telefooncellen). Met een dergelijke uitbreiding wordt evenwel een 'grijze' zone betreden. Daarbij moet zorgvuldig afgewogen worden of enerzijds de democratische controle niet in het geding komt en anderzijds de Stadswacht niet in concurrentie treedt met het particuliere bedrijfsleven.

Verder verdient aanbeveling de inzet van Stadswachten buiten het centrum en 's avonds en 's nachts in een experiment uit te proberen.

Het tweede deel van dit DCP-rapport bevat aandachtspunten voor beginnende Stadswachtorganisaties. Daarin wordt puntsgewijs aangegeven welke punten van belang zijn bij de oprichting en exploitatie van Stadswachtproject. Allereerst worden organisatorische, personele en financiële en voorlichtingsaspecten aangegeven. Vervolgens komen enkele aspecten van de alledaagse praktijk en de doorstroming naar de arbeidsmarkt aan de orde. Tenslotte wordt de organisatie Stadswacht Nederland nader toegelicht. ■



Summary

City Guards: effectiveness, social basis and organisation

Following the recommendations of the government committee for petty crime (the 'Roethof-committee') a lot of attention is being paid to the increase of functional surveillance as part of prevention policy. Based on the recommendations of this committee, the fight against petty crime in the Netherlands is being more and more consigned to supervisors without formal authority, such as controllers for public transport, private police and City Guards.

The first City Guard-project was set up in 1989. By the end of 1993 28 City Guard-projects were operating and the number of organisations is still increasing. The objective of these projects is twofold: improving safety and quality of life and increasing employment for long-term unemployed. The City Guard works on the street and has a preventive and assisting task. As a rule, his or her activities are restricted to the city centre. A City Guard also has an informative task in reporting relevant facts to the police and other municipal institutions.

The first part of this DCP-report contains the results of a study of the effectiveness and the social basis of City Guards. The study was carried out by the Criminological Institute of the State University of Leiden by order of the Directorate of Crime Prevention of the Dutch ministry of Justice and examined the effects of City Guards on the objective and subjective safety, appreciation by the public, the indications on behalf of (government)agencies, and employment.

In this study four components can be distinguished;

- an analysis of the organisational structure and the official instructions of the various City Guard-projects;
- an analysis of previously evaluated City Guard-projects;
- a survey of shopping public;
- interviews with key figures.

City Guard-projects are not organised in the same way in every city. There are integrated projects, in which the City Guard operates under responsibility of the police (in the cities of Leeuwarden, Utrecht), semi-independent projects which are controlled by police officials but act independently (Zwolle, Dordrecht, Den Bosch, Nijmegen, Nieuwegein), and independent projects, in which the City Guard organisation is completely autonomous (Amsterdam, Heerhugowaard). In all cases the council has final responsibility. Though the organisational structure of the various City Guard projects differs, the allotted tasks are virtually identical. Whether instructions are given for contacts with the public and what they imply varies per city. It has been established that the average length of the interactions between public and City Guard (1 minute) is too short to be very impressive. The action, while in progress, is certainly effective. But that does not mean that the offender will give up offending similarly in the future. Moreover, in some cases the interaction is not effective if there is no immediate follow-up (or none at all) by the police or other authorities.

For a number of years City Guard projects have been carried out in several Dutch cities. In some of these cities the functioning of the City Guards has been studied. Although the results of these reports are not exactly comparable, it is possible to extract tendencies and trends from these reports.

The reports show that there are few suitable candidates for the function of City Guard to be found, because of not meeting the requirements of the subsidy scheme, little interest in the function of City Guard, and candidates dropping out after the security check.

The result of this was that in most cities less City Guards have been appointed than originally planned. Furthermore, after a project had been started the number of City Guards decreased because of efflux to regular jobs. Although a success as far as the employment function is concerned, this does not help the preventive function.

The City Guard projects do not differ so much in the objectives as in the priorities of the objectives.

In all cities there is a steady transfer to the regular job market. More than half of the unemployed who became City Guards has found a regular job.

The subjective safety has improved in all cities. When distinguishing between civilians and employers, especially the first group is enthusiastic.

As far as the objective safety is concerned a more differentiated conclusion must be drawn. In Nijmegen, Nieuwegein, Utrecht and Dordrecht successes have been achieved. Especially the preventive effect of surveillance must be mentioned here. In a number of cities crime displacement occurs from places under City Guard surveillance to non-supervised locations. Displacement in time has also been observed. As a rule City Guards monitor till one hour after the shops have closed, after which an increase in crime is often to be seen.

A survey of shopping public in Dordrecht, Leeuwarden and Zwolle shows that City Guards are well known in these cities. In Dordrecht they are known to 91.3% of the public, the highest percentage, in Zwolle this is 79.6 and in Leeuwarden 61.9.

City Guards attribute to feeling safer for more than a third of the visitors of the city-centre, albeit that this positive effect has in some cases not been able to prevent people from feeling more unsafe. Of those who feel relatively unsafe a significantly higher percentage feels safer by the presence of City Guards than of those who feel (very) safe. Furthermore, the elderly score higher than young people.

For a rather considerable part of the respondents - if able to choose between 15 City Guards and 5 police officers - experience with the City Guard project leads to a choice for City Guards (more than 40%). It is striking that 40% of the civilians choose the relatively new phenomenon of the City Guard, and it can be seen as an indication of the social basis. All this doesn't alter the fact that almost 60% prefers the police.

Questions on objective and subjective safety, indications on behalf of (government) agencies, the employment function and the appreciation by the public have also been put before some key figures in the City Guard projects.

With the exception of Den Bosch, these respondents think that at least certain forms of crime have been reduced. This is especially shoplifting (Heerhugowaard, Amsterdam and Nijmegen), pickpocketing (Amsterdam, Heerhugowaard and Nijmegen), and theft from cars (Amsterdam and Nijmegen).

The subjective safety has increased, according to these key figures. Only three of the 67 interviewees express a negative view. They all emphasize, however, that the evening and night, when City Guards are not active, are most often considered to be unsafe periods.

With the exception of Nijmegen, they are more or less unanimously of the opinion that the indication function of the City Guards is satisfying. However, it is often stated that the City

Guard indicates quickly but that the municipal department involved is then too slow in taking action.

In all cities a majority of the key figures thinks that the employment function is largely fulfilled. The appointment of City Guards leads directly to a decrease of the number of unemployed. Moreover the transfer to other jobs provides an even better yield of the project.

Almost all key figures are positive about the extent to which the City Guards - in their opinion - are appreciated by the public, though the public has needed some time to become familiar with the City Guard phenomenon.

From these interviews it emerges that the City Guards in Dordrecht and Heerhugowaard have the broadest social basis.

A considerable number of the key figures thinks an increase in the employment of City Guards outside the city-centre is advisable, but not in real trouble spots, where police or security officers are preferred. There is less consensus about the question if City Guards should be used in the evenings or at night. Some of the respondents are favourable to this, provided that there is strong support from the police, others are doubtful because of the dangerous situations in which City Guards could end up.

Finally it can be concluded from this study that the effect of the City Guards can be increased by working thematically, by closer cooperation with the police, public transport controllers, traffic wardens and (municipal) maintenance services, by defining the tasks of the City Guards more clearly and by acting convincingly and vigorously. Some City Guard organisations are toying with the idea of making their 'ears and eyes' available to private enterprises like PTT Telecom (telephone booths). However, such an expansion means entering a 'grey zone', and it asks for careful consideration if, on the one hand, the democratic control is not at issue and, on the other hand, if the City Guard is not competing with private enterprise.

Furthermore, it is advisable to carry out an experiment on the use of City Guards outside the centre and in the evening and at night.

The second part of this DCP-report contains points of special attention for starting City Guard organisations. Step by step issues are outlined which are important for the organisation and carrying out of City Guard projects. First organisational, personnel, financial and information aspects are indicated, then some aspects of the day-to-day practice and the transfer to the job market are discussed, and finally the organisation of Stadswacht Nederland is further explained. ■



Deel I

Effectiviteit en maatschappelijk draagvlak van Stadswachten



Inleiding

1.1 Inleiding

Vanouds legt de overheid bij de bestrijding van de criminaliteit het accent op de mogelijkheid van het toepassen van negatieve sancties. Repressie en dwang worden als vanzelfsprekend het meest geschikt geacht voor het handhaven van de wet. Het gebruik van dwang of het dreigen ermee blijkt echter in veel gevallen een kostbaar en weinig effectief middel (Cachet; 1990).

Sinds de aanbevelingen van de Commissie Kleine Criminaliteit¹ – de Commissie-Roethof – wordt veel aandacht besteed aan het verhogen van het functionele toezicht binnen het bestuurlijke preventiebeleid. De Commissie-Roethof zag onder andere een combinatie van technopreventie en het versterken van sociale controle – met name gericht op jongeren – als één van de oplossingen voor het probleem van de toenemende kleine criminaliteit. Zij stelde dat deze sociale controle, sinds de jaren zestig, sterk was verzwakt door de ontzuiling, de verstedelijking en het verlies aan betekenis van traditionele gezagsverhoudingen binnen gezinnen, scholen, bedrijven, et cetera. Daarnaast is tevens het aantal functionarissen met een toezichthoudende taak afgenomen. Zowel de formele sociale controle als de informele sociale controle die burgers onderling uitoefenen is dus verminderd.

Op grond van aanbevelingen van de Commissie-Roethof wordt in Nederland dan ook de bestrijding van de veelvoorkomende² criminaliteit in toenemende mate in handen gelegd van toezichthouders, zónder (volledige) bevoegdheid, zoals controleurs bij het openbaar vervoer, Stadswachten en particuliere beveiligingsbeambten.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie-Roethof en de ideeën uit

het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (1986) zijn in een groot aantal steden criminaliteitspreventieprojecten van start gegaan. In een aantal van deze criminaliteitspreventieprojecten werd criminaliteitsbestrijding gekoppeld aan werkloosheidsbestrijding. Met het totstandkomen van VIC's³ werd voor het eerst een dergelijke combinatie gerealiseerd. Het betrof hier functionarissen die in het kader van werkgelegenheidsbevordering een controlerende taak kregen toebedeeld binnen het openbaar vervoer. De VIC's hadden geen verbaliseringsbevoegdheid, maar hun aanwezigheid zou preventief werken tegen overlast in tram en metro en tegen zwartrijden.

Het concept van het samengaan van werkgelegenheidsbevordering en criminaliteitsbestrijding is ook toegepast bij het ontwikkelen van Stadswachtprojecten. Deze projecten hebben ten doel de veel voorkomende criminaliteit te bestrijden; daarnaast bieden zij een werkervaringsplaats voor langdurig werklozen. De financiering van deze projecten hangt met deze twee doelen samen. De projecten worden met name gefinancierd uit subsidies van de arbeidsvoorziening, het Rijk en de Europese Gemeenschap. In een enkel geval dragen ook winkeliers⁴, gemeenten of politie bij in de kosten. De meeste Stadswachtprojecten zijn met behulp van een banenpoolconstructie⁵ opgezet. Een voordeel hiervan, boven andere werkervaringsprojecten, is dat de Stadswacht in beginsel onbeperkt in dienst kan blijven in plaats van maximaal één jaar.

Het eerste Stadswachtproject start in 1989. Eind 1993 zijn er 28 Stadswachtprojecten operationeel en het aantal organisaties in oprichting neemt nog steeds toe.

1] De commissie Kleine Criminaliteit werd spoedig vernoemd naar de voorzitter: dr H.J. Roethof.

2] De term 'kleine criminaliteit' is inmiddels vervangen door veelvoorkomende criminaliteit.

3] Functionarissen voor Veiligheid, Informatie en Controle in het openbaar vervoer

4] Dit gebeurt door winkeliersverenigingen (Heerhugowaard), niet door individuele zakenmensen. Met het verstrekken van financiële ondersteuning wordt overigens nimmer zeggenschap verworven over de wijze waarop het Stadswachtproject wordt uitgevoerd

5] Een stichting voor werkgelegenheidsbevordering neemt hiertoe een aantal mensen in dienst. Deze mensen kunnen worden uitgeleend aan verschillende instanties.

1.2 Stadswachten: doelen, taken en bevoegdheden

Bij Stadswachtprojecten wordt een tweeledige doelstelling nagestreefd: het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid en het bevorderen van de werkgelegenheid. Puntsgewijs betreft het de volgende doelen:

- Het verhogen van de formele sociale controle en correctie;
- Het verbeteren van het woon- en leefmilieu en het verminderen van onrust- en onveiligheidsgevoelens van de burger;
- Het voorkomen van vandalisme en criminaliteit door uitbreiding van het formele toezicht op de openbare weg;
- Het bevorderen van verantwoordelijkheidsbesef en van de informele sociale controle van en door correctie van individuele burgers en/of belangengroepen;
- Het ondersteunen van gemeentelijke en andere diensten door het signaleren en tegengaan van erosie (verpaupering, verloedering);
- Het scheppen van arbeidservaringsplaatsen, waardoor langdurig werkzoekenden meer perspectief wordt geboden op een betere positie op de arbeidsmarkt.

De taken van de Stadswacht vormen een afgeleide van de doelen die een gemeente met een Stadswachtorganisatie nastreeft. De belangrijkste taken zijn:

- preventief: zichtbaar aanwezig zijn op de daarvoor in aanmerking komende plaatsen en het leveren van een bijdrage aan de orde en rust;
- informatief: het waarnemen en doorgeven van relevante feiten aan de politie en aan andere gemeentelijke instanties;
- hulpverlenend taak: gasten verwijzen, regulerend optreden in voetgangers- en fietsgebieden, zonodig de hulp inroepen

van de politie, GGD, Brandweer of andere gemeentelijke diensten.

De Stadswacht werkt hoofdzakelijk op straat. De surveillance vormt dan ook de hoofdmoot van de dagindeling van de Stadswacht. Een Stadswacht surveilleert gewoonlijk samen met een ander (koppel), maar in Amsterdam ook wel in groepjes van drie of vier. Een centrale meldkamer onderhoudt contact met hen. In de regel blijft het surveilleren beperkt tot het stadscentrum.

De Stadswacht heeft geen formele bevoegdheid. Hij of zij kan net als iedere burger ingrijpen wanneer hij getuige is van het plegen van criminaliteit. Bij betrapping op heterdaad geeft artikel 53 lid 1⁶ van het Wetboek van Strafvordering immers een ieder de bevoegdheid de dader aan te houden. Overigens is in het geval van aanhouding door een Stadswacht lid 4⁷ van dit artikel van toepassing: de verdachte moet onverwijld worden overgedragen aan een opsporingsambtenaar (de politie). De functionaris is wel duidelijk herkenbaar aan zijn uniform. Dit uniform verschilt per stad, maar lijkt veelal op het politieuniform: een donkerblauwe of grijze broek en bijbehorend blauw jasje. Een pet ontbreekt in vrijwel alle gevallen. Op het uniform wordt, doorgaans op de schouders, een meer of minder opvallend logo gedragen.

De uitrusting van de Stadswacht bestaat verder uit een portofoon, stadsplattegronden en servicekaartjes voor het gevraagd en ongevraagd geven van informatie. Zo worden de servicekaartjes onder andere gebruikt om foutparkeerders te wijzen op hun overtreding. Verder beschikt de Stadswacht over een legitimatiebewijs, naamplaatje, telefoonkaart, stratenboekje en koppeltas, waarin onder andere verbandmiddelen. De Stadswacht heeft geen wapen.

6] Art. 53 lid 1 sv. luidt: "Ingeval van ontdekking op heeter daad is ieder bevoegd den verdachte aan te houden".

7] Art. 53 lid 4 sv. luidt: "Geschiedt de aanhouding door een ander, dan levert deze den aangehoudene onverwijld aan een opsporingsambtenaar over, onder afgifte aan deze van mogelijke inbeslag genomen voorwerpen, (...)."

1.3 Probleem en vraagstelling

De algemene probleemstelling richt zich op de effectiviteit van het functioneren van Stadswachten en het maatschappelijk draagvlak.

De vraag naar de effecten van Stadswachten betreft:

- de objectieve veiligheid;
- de subjectieve veiligheid;
- de waardering van het publiek;
- de signalering ten behoeve van (overheids)instellingen;
- de werkgelegenheid.

De algemene veronderstelling in dit onderzoek is dat de Stadswacht een positief effect heeft op zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid. De verhoging van de subjectieve veiligheid (veiliger voelen) zal gepaard gaan met een positieve waardering van het publiek. Tenslotte komt de signaleringsfunctie van de Stadswacht aan (overheids)instellingen ten goede en zullen de Stadswachtprojecten een bijdrage leveren aan de werkloosheidsbestrijding. Het maatschappelijk draagvlak wordt in dit onderzoek omschreven als de mate waarin de burgers van een stad de Stadswacht accepteren, waarderen en laten integreren. Met andere woorden: de burgers moeten de Stadswachten echt missen als zij er niet meer zouden zijn.

1.4 Onderzoeksoptzet

De opzet van het onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak en de effecten van het optreden van Stadswachten valt uiteen in vier componenten:

- 1 een analyse van de organisatiestructuur en de ambtsinstructies van de verschillende Stadswachtprojecten;
- 2 een analyse van een aantal onderzoeksrapporten;
- 3 een enquête onder winkelend publiek;
- 4 interviews met sleutelfiguren.

Ad 1) Van zeven gemeenten, te weten Amsterdam, Dordrecht, Den Bosch, Nijmegen, Heerhugowaard, Leeuwarden en Zwolle, wordt een analyse gemaakt van de verschillende organisatiestructuren waarin Stadswachten zijn ingebed en van hun ambtsinstructies.

Voorts wordt een overzicht verschaft van de regelgeving omtrent het functioneren van de Stadswachten in het algemeen en hoe die per gemeente in ambtsinstructies wordt vertaald en vervolgens in de praktijk wordt gebracht.

Ad 2) Daarnaast worden de effecten van het optreden van Stadswachten en het maatschappelijk draagvlak van deze functionarissen geanalyseerd aan de hand van geëvalueerde Stadswachtprojecten. Het betreft vijf rapporten, namelijk over de Stadswachten in Dordrecht, Amsterdam, Den Bosch, Nijmegen en Heerhugowaard. Bovendien wordt gebruik gemaakt van gegevens van Stadswachtprojecten in Nieuwegein, Utrecht en Leeuwarden. Allereerst is daarbij gekeken naar werving, opleiding, doelen en taken van het project. Vervolgens zijn de resultaten betreffende het vergroten van zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid geanalyseerd. Als indicatoren voor veranderingen van de objectieve veiligheid hebben veranderingen in criminaliteitscijfers gediend en, voorzover beschikbaar, gegevens afkomstig van slachtofferenquêtes. Als indicatoren voor subjectieve veiligheid zijn uitspraken opgenomen van burgers uit gebieden waar Stadswachten opereren. Vanzelfsprekend gaat het zowel bij de objectieve als bij de subjectieve veiligheid om de verschillen tussen de situatie zonder Stadswachten en met Stadswachten. Indien verschillen tussen de situatie zonder en met Stadswachten worden geconstateerd wordt bepaald in hoeverre het verantwoord is deze veranderingen toe te schrijven aan het optreden van de Stadswachten.

Ad 3) Naast veranderingen in de objectieve en subjectieve veiligheid zal de waardering van de kant van het publiek een belangrijk criterium vormen met betrekking tot het effect van Stadswachten. De te gebruiken criteria in dit verband zijn of men op de hoogte is van het bestaan van Stads-wachten, of men ze regelmatig tegenkomt en of men zich door het optreden van deze functionarissen veiliger voelt. Niet in alle gemeenten, maar in twee gemeenten (Leeuwarden en Zwolle) waar Stads-wachten tenminste een jaar actief zijn, is een beperkte groep burgers uit het doelgebied – 100 per gemeente – door middel van een korte enquête gevraagd naar hun visie over hun veiligheidsgevoelens in relatie tot het optreden van Stadswachten. In verband met de specifieke resultaten in Leeuwarden en Zwolle zijn tevens 100 enquêtes in Dordrecht afgenomen.

Ad 4) Tenslotte is door semi-gestructureerde interviews met sleutelfiguren een kwalitatief antwoord gezocht op de vragen inzake het maatschappelijk draagvlak en het effect van het optreden van Stads-wachten. De sleutelfiguren zijn geselecteerd ongeacht hun opvattingen over Stadswachten.

In zeven gemeenten – Amsterdam, Dordrecht, Leeuwarden, 's Hertogenbosch, Heerhugowaard, Nijmegen en Zwolle – zijn interviews afgenomen. Per gemeente zijn 10 sleutelfiguren geïnterviewd. Tot de geselecteerden behoren tenminste een leidinggevende politiefunctionaris, een vertegenwoordiger van de wijkraad, één van de winkeliersvereniging, enkele vertegenwoordigers van gemeentelijke en niet-gemeentelijke onderhoudsdiensten, enkele lokale politici, een vertegenwoordiger van de Stadswacht.

De behandeling van de bovengenoemde thema's is aan te treffen in de hiernavolgende hoofdstukken. ■



Organisatiestructuur van verschillende Stadswachtprojecten in Nederland

2.1 Organisatievormen

Stadswachtprojecten worden niet in elke stad op dezelfde manier georganiseerd. De verschillen in organisatievorm hebben met name te maken met de soort werkgelegenheidsbevorderende maatregel die wordt toegepast en de relatie van het Stadswachtproject met de politie. In het kader van dit onderzoek is met name de relatie politie – Stadswacht relevant. De Stadswachtprojecten die in dit onderzoek worden geëvalueerd vallen – voor wat hun relatie met de politie betreft – in drie groepen uiteen (zie schema). De gemeente is overigens in alle gevallen de instantie die de eindverantwoordelijkheid draagt.

In de betrokken projecten speelt het scheppen van werkgelegenheid een belangrijke rol. Hierbij zijn onder andere de volgende mogelijkheden:

– Banenpool-systeem

Hierbij zijn de Stadswachten in dienst van een stichting voor werkgelegenheidsbevordering. Verschillende instanties en overheden kunnen optreden als 'inlener'. Bij deze organisaties wordt dan een banenpooler

gestationeerd. In het geval van de Stadswacht treedt, bijvoorbeeld, de politie (Zwolle) of een apart Stadswachtbureau (Amsterdam) op als inlener.

– WEP-regeling (WerkErvaringsPlaats)

Door deze regeling kunnen werklozen hun werkervaring opdoen, zodat hun kansen op de arbeidsmarkt worden vergroot. Deze personen worden aangesteld voor de periode van één jaar. Alle Stadswachten, zowel banenpoolers als WEP-ers, zijn verplicht de opleiding tot Stadswacht te volgen, waarvoor zij het diploma 'Stadswacht' ontvangen. Voor Stadswachten uit de WEP-regeling geldt in de meeste steden dat zij tevens verplicht zijn het Basisdiploma Beveiliging te halen. In een aantal steden is het jaar werkervaring, tezamen met het behalen van het Basisdiploma Beveiliging, een redelijke garantie voor een baan in de beveiligingsbranche.

– geïntegreerde Stadswachtprojecten

Zowel in Leeuwarden als in Utrecht opereert de Stadswacht onder verantwoordelijkheid van de politie. De Stadswachten – die dan ook in het politiebureau zijn gehuisvest – zijn feitelijk een regulier

Type Project	Gemeente
Projecten die zijn geïntegreerd in het politie-apparaat	Leeuwarden Utrecht
Projecten die worden geleid door -gedetacheerde politiefunctionarissen, maar zelfstandig opereren. Zij hebben hun eigen huisvesting.	Zwolle Dordrecht Den Bosch Nijmegen Nieuwegein
Projecten die volledig los van het politie-apparaat zijn opgezet.	Amsterdam Heerhugowaard

onderdeel van het politieapparaat.

Officieel zijn zij dat niet, want het gemeentebestuur blijft eindverantwoordelijke voor de voortgang van het project met betrekking tot onder andere financiën, uitvoering en organisatie, maar de samenwerking is zo hecht en de taken zijn zo op elkaar afgestemd dat van enige zelfstandigheid geen sprake lijkt te zijn.

– semi-zelfstandige Stadswachtprojecten

De projecten die worden geleid door politiefunctionarissen maar overigens zelfstandig optreden worden semi-zelfstandig genoemd. Deze organisatievorm is te vinden in Dordrecht, Zwolle, Nijmegen, Nieuwegein en Voorheen in Den Bosch. De relatie met de politie is bij deze projecten tamelijk hecht – vaak bezoekt de coördinator elke dag het ochtend-appel van de politie – terwijl daarentegen voor een zelfstandige huisvesting is gekozen. De politie is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. Het gemeentebestuur blijft de eindverantwoordelijkheid dragen.

– zelfstandige Stadswachtprojecten

In Amsterdam en Heerhugowaard is de Stadswacht geheel zelfstandig. Het gemeentebestuur blijft eindverantwoordelijke maar de organisatie, coördinatie, beleidsontwikkeling en verdere uitwerking van het project zijn volledig in handen van de Stadswachtorganisatie zelf. Voor Amsterdam geldt dat de relatie met de politie – met name in de beginfase van het project – zakelijk was en nog niet intensief is. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Stadswacht in Amsterdam is gedecentraliseerd. In een aantal wijken wordt de laatste tijd overigens wel nauw samengewerkt met de politie.

2.2 Ambtsinstructies

De ambtsinstructies van deze functionarissen zijn, voor wat betreft de precieze taken

en de daarbij behorende instructies voor het contact met het publiek, van belang. Het effect van Stadswachten wordt wellicht beïnvloed door hun manier van optreden. Ook de mate waarin de burgers de Stadswachten accepteren en waarderen is mede afhankelijk van de contacten die zij met deze functionarissen hebben. De ambtsinstructies van Zwolle, Nijmegen, Amsterdam, Heerhugowaard en Dordrecht zijn voor het onderzoek beschikbaar gesteld.

Alle ambtsinstructies bevatten bepalingen omtrent: gezagsverhouding, taken, uniform, mobiele surveillance, interne en externe contacten, wetgeving en bevoegdheden, administratie. Opvallend is dat de interactie met de burgers slechts summier is geregeld.

2.3 Taken

Hoewel de organisatiestructuren van de Stadswachtprojecten van elkaar verschillen zijn de opgedragen taken in de verschillende steden vrijwel gelijk. De eerder genoemde taken (preventief, informatief en hulpverlenend) maken onderdeel uit van alle onderzochte Stadswachtprojecten. Kleine verschillen zijn er hooguit op het niveau van de uitvoering van die taken.

De hoofdtak toezicht is onder te verdelen in toezicht op en corrigeren van de burger, toezicht op de verkeerssituatie – onder andere controle op de juiste werking van verkeerslichten en het voorkomen van stremming van het verkeer, en toezicht op straatmeubilair. Daarnaast wordt het belang van de aanwezigheid op straat voor de criminaliteitspreventie in een aantal ambtsinstructies genoemd.

De dienstverlenende taak is te splitsen in informatieverstrekking aan de burger, het rapporteren aan (gemeentelijke) onderhoudsdiensten en politie als ook het verlenen van hulp bij ongevallen.

2.4 Werkinstructies voor contacten met het publiek

Zwolle, Heerhugowaard en Dordrecht geven geen specifieke instructies voor contacten met het publiek. Overigens wordt hieraan in de opleiding meestal wel aandacht besteed.

Uit de stukken van Zwolle blijkt dat daar de Stadswacht getraind wordt in 'sociale vaardigheden'. Verder wordt gesteld dat de Stadswacht 'preventief en repressief' optreedt en optreedt 'tegen fietsers in voetgangersgebieden'. Maar de Stadswacht in Zwolle is ook 'gastheer/-vrouw' en wordt geacht informatie aan 'gasten' te verschaffen.

Dordrecht meldt dat de Stadswacht slachtoffers van misdrijven assisteert, verwijst naar de bevoegde instanties, gevraagd en ongevraagd informatie verschaft aan gebruikers van het openbaar vervoer, maar de instructie meldt niet hoe dit dient te gebeuren.

Wat betreft de instructies met betrekking tot interactie met het publiek zijn de ambtsinstructies van Amsterdam en Nijmegen vrijwel identiek. Er wordt een kledingvoorschrift gegeven, terwijl een aantal gedragingen wordt verboden zoals het eten, roken en kauwgom kauwen tijdens de surveillance. Daarnaast wordt expliciet de opdracht meegegeven in een interactie met het publiek de formele beleefdheidsvormen 'mijnheer', 'mevrouw' en 'u' te gebruiken.

2.5 Het werk in de praktijk

De basis voor het werk van de Stadswacht is de surveillance. De surveillanceronde duurt ongeveer anderhalf tot twee uur. Op een normale werkdag worden drie rondes gelopen met ongeveer een half uur pauze tussen elke ronde. De Stadswachten doen hun werk in koppels van twee. In Amsterdam wordt ook wel in groepjes van

drie, vier of meer functionarissen gesurveilleerd maar, dan betreft het vaak meer koppels die een tijdje met elkaar 'oplopen'.

Op straat wordt geregeld een praatje gemaakt met winkeliers en burgers. Deze informele contacten worden door de Stadswachtorganisaties als zeer nuttig ervaren. Men blijft goed op de hoogte van wat er in een straat gebeurt.

Tijdens deze surveillance wordt allereerst de preventieve taak uitgevoerd. De aanwezigheid van Stadswachten in drukke winkelgebieden veronderstelt een preventieve werking op delicten als tasjesroof, zakkenrollen, graffiti en winkeldiefstal, maar ook op verkeersdelicten als fout parkeren en fietsen in voetgangersgebieden. Als automobilisten bijvoorbeeld hun auto parkeren daar waar het niet mag dan zal de Stadswacht ingrijpen. De eigenaar wordt zo mogelijk opgespoord en gemaand de auto te verplaatsen. Deze correctie wordt geacht in de toekomst van invloed te zijn op het gedrag van de persoon.

Als een burger niet reageert op een correctie, dan zal de Stadswacht rapporteren aan bijvoorbeeld, de parkeerpolitie of aan de dienst parkeerbeheer. Het is niet altijd mogelijk direct assistentie te verlenen. Het zal duidelijk zijn dat de Stadswachten hierdoor kunnen worden gefrustreerd. Het gevolg hiervan kan zijn dat de effectiviteit van hun optreden, indien van enige follow up van de politie geen of slechts moeizaam sprake is, wordt geschaad. Overigens is in de onderzochte steden de relatie met de politie zonder uitzondering goed tot zeer goed.

Ook de informatieve en hulpverlenende taken worden uitgeoefend tijdens de surveillance. Het verstrekken van informatie aan toeristen, het verlenen van hulp aan slachtoffers van criminaliteit of verkeer en het signaleren en rapporteren ten behoeve van overheidsinstellingen blijken zich uitstekend te laten combineren met een preventieve taak.

In Utrecht is in 1992 een Stadswachtproject van start gegaan waarbij voor een ander concept dan het tot nu toe geschetste gekozen is. Zoals reeds gesteld is de Stadswacht hier geïntegreerd in het politie-apparaat. Dit heeft in Utrecht ook voor de werkwijze van de Stadswacht gevolgen gehad. De samenwerking met de politie is zeer intensief. De surveillances worden op bepaalde tijdstippen gezamenlijk uitgevoerd. Zo wordt op koopavonden gezamenlijk gesurveilleerd, maar ook bij speciale projecten als het begeleiden van demonstraties en festiviteiten en het weren van fietsers in voetgangersgebieden. De speciale samenwerking met de politie maakt dat de Stadswacht in Utrecht – wat betreft de werkzaamheden – afwijkt van het beeld dat is ontstaan van de andere steden. Stadswachten kunnen op grond van artikel 53 sv. bij een betrapping op heterdaad de dader van het delict aanhouden. In tegenstelling tot de andere steden, waar van deze bevoegdheid zelden of nooit gebruik wordt gemaakt, zijn in Utrecht in het eerste projectjaar maar liefst 113 aanhoudingen op heterdaad verricht.

Zoals eerder is aangegeven, wordt in de verschillende ambtsinstructies nauwelijks of geen aandacht besteed aan de interactie met het publiek. In de praktijk is vastgesteld dat de gemiddelde duur van de interacties bij Stadswachten zeer kort is, namelijk hooguit een minuut. De meeste interacties zijn te kort om veel indruk te maken. Een fietser in een wandelgebied wordt bijvoorbeeld toegeroepen af te stappen. Hierbij wordt vaak een gebaar met de hand gemaakt. Deze actie is zeker effectief op het moment dat zij wordt uitgevoerd. De fietser stapt vrijwel altijd af. Wordt echter – zonder bijzijn van de Stadswacht – gevraagd of men in het vervolg zal afzien van het fietsen in wandelgebied dan is het antwoord nogal eens negatief. De interactie wordt door de

burger kennelijk niet als vervelend ervaren, hooguit als ongemakkelijk. Men stapt immers wel af om de interactie zo spoedig mogelijk te laten eindigen, maar men zal in het vervolg toch weer in wandelgebied fietsen in de hoop de Stadswacht dan niet meer tegen te komen. ■



Vergelijkende analyse van een aantal Stadswachtprojecten

3.1 Inleiding

Sedert enkele jaren worden in een aantal steden in Nederland Stadswachtprojecten uitgevoerd. In een aantal van deze steden is onderzoek gedaan naar het functioneren van Stadswachten. In dit hoofdstuk worden vijf onderzoeksrapporten geanalyseerd. Deze rapporten zijn gebaseerd op metingen verricht tijdens de beginjaren van de verschillende projecten. Het betreft onderzoeksverslagen van de steden Amsterdam Osdorp, Heerhugowaard, Dordrecht, Den Bosch en Nijmegen. Bovendien zullen - ter vergelijking - gegevens worden gebruikt uit jaarverslagen van de steden Utrecht en Leeuwarden en een evaluatierapport van Nieuwegein.

Deze acht rapporten kunnen niet zonder meer met elkaar worden vergeleken. De uitgangspunten van de verschillende rapporten zijn verschillend, evenals de opzet en duur van de verschillende onderzoeken. Hoewel de gegevens uit de verschillende rapporten niet precies kunnen worden vergeleken, is het wel mogelijk enige tendensen en trends uit de rapporten te halen. De centrale vraag bij de vergelijking is geweest: in hoeverre zijn de objectieve en de subjectieve veiligheid veranderd gedurende de loop van het project? Daarnaast: In hoeverre is een eventuele verandering in veiligheid en veiligheidsgevoelens toe te schrijven aan de komst van Stadswachten? De rapporten bleken – ondanks verschillen in onderzoeksopzet – voldoende informatie te bevatten om juist deze vragen te beantwoorden.

In de rapporten wordt ook ingegaan op enkele algemene aspecten van de Stadswachtprojecten: de werving, de opleiding en doelen en taken. Hieraan wordt eerst aandacht besteed.

3.2 Werving van Stadswachten

In alle steden is de werving in de beginfase stroef verlopen. De belangrijkste reden hiervoor is dat te weinig geschikte kandidaten voor de functie van Stadswacht gevonden konden worden. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te wijzen:

- De mensen die werden benaderd, bleken niet altijd te voldoen aan de eisen die in de subsidieregelingen worden gesteld.
- De belangstelling voor de functie van Stadswacht was niet groot. Dit had met name te maken met de hoogte van het salaris, het – soms toch onaantrekkelijke – vooruitzicht op een baan in de beveiligingsbranche en het imago van Stadswachten; ze mogen niets en ze kunnen niets.
- Een aantal mensen viel af na het antecedentenonderzoek.

Dit alles had tot gevolg dat uiteindelijk, in de meeste plaatsen, minder Stadswachten aangesteld zijn dan in eerste instantie was gepland.

Stadswachtprojecten zijn vrijwel altijd werkervaringsprojecten of werkgelegenheidsbevorderingsprojecten, waarmee doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt wordt beoogd. Wanneer nu een Stadswacht een reguliere baan vindt, heeft het project succes gehad voor wat betreft de werkgelegenheidsfunctie. Dit komt de criminaliteitspreventiefunctie echter niet ten goede. De continuïteit van het project kan dan immers in gevaar komen. Slechts in Amsterdam werd het aantal Stadswachten gedurende de looptijd van het project uitgebreid. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat Amsterdam met streefaantallen werkt. Al bij aanvang van het project is bepaald dat het project zal moeten uitgroeien tot een organisatie met 250 Stadswachten. Het uitbreiden van het aantal Stadswachten is daarom een logisch gevolg van de planning.

3.3 Opleiding van Stadswachten

De opleiding tot Stadswacht wordt door elke gemeente zelf georganiseerd. Hierbij kan een politieschool betrokken zijn, maar bijvoorbeeld ook een streekschool. De opleiding, die pas gevolgd mag worden als men als aspirant-Stadswacht is aangegenomen, bestaat in vrijwel alle gemeenten uit de theoretische vakken: verkeerswetgeving, conflicthantering, organisatie van gemeente en politie, strafrecht, strafverdeling en Nederlandse taal¹. De meer praktische vakken omvatten: computerbediening, EHBO-training, rapporteren, interactie met publiek, omgaan met communicatiemiddelen, herkennen van delicten als zakkenrollen en diefstal, stratenkennis en uniformgewenning. De meeste cursussen worden gecompleteerd met een aantal excursies. Vaak worden een rechtbank, een politiebureau of een museum, maar in elk geval het stadscentrum bezocht. Alle Stadswachten moeten tijdens het eerste jaar als aspirant-Stadswacht het Diploma 'Stadswacht' halen. Deze opleiding is voltijds en duurt vier tot acht weken. Na deze opleiding kunnen de Stadswachten de staat op.

Voor Stadswachten uit de WEP-regeling (zie paragraaf 2.1) geldt dat zij bovendien verplicht zijn het basisdiploma beveiliging te halen. De tijd die voor het volgen van deze cursus nodig is, wordt in het dienstrooster van de Stadswacht verwerkt. De opleiding wordt door een aantal Stadswachten zwaar gevonden. Hierbij is ook van invloed de moeilijke overgang van het langdurig werkloos zijn naar discipline en een hoog studietempo. In de meeste projecten wordt de studie overigens wel begeleid.

3.4 Doelen en taken

De Stadswachtprojecten verschillen niet zozeer in de doelen die nagestreefd

worden, als wel in de prioriteitsstelling van de doelen. Steeds worden genoemd: preventie, dienstverlening en werkervaring. Slechts één gemeente noemt verhoging van de veiligheid. Bij geen van de andere projecten wordt, expliciet, als doel geformuleerd 'het vergroten van de objectieve of subjectieve veiligheid', hoewel het doel 'preventie' er uiteraard wel naar verwijst.

In de diverse rapporten worden verschillende termen gebruikt om doel en taak van de Stadswacht uit te drukken. Elk Stadswachtproject heeft echter als doel serviceverlening aan het publiek, het verhogen van het toezicht in openbare ruimten en plaatsen, het terugdringen van de veelvoorkomende criminaliteit en hinderlijke overlast en het bevorderen van de werkgelegenheid en de werkervaringskansen. De hiermee samenhangende taken die tijdens de surveillance worden uitgevoerd, zijn dan het verstrekken van informatie aan het publiek, het verlenen van eerste hulp bij ongelukken, surveilleren, het bezoeken van openbare ruimten en drukke winkelcentra en het preventief aanwezig zijn op criminaliteitsgevoelige plaatsen als parkeerplaatsen.

Zijn er geen opmerkelijke verschillen in taken en doelen van de projecten, opmerkelijk is wel dat in de praktijk de hoofdbezigheden per stad verschillen. Zo wordt in Nijmegen en werd in Den Bosch hoofdzakelijk op verkeersovertredingen gelet, terwijl in Dordrecht – aldus de rapportage – voornamelijk informatie wordt verstrekt aan de burger en wordt verwezen naar instanties. Dit is des te opvallender omdat juist Dordrecht, als enige stad, een spectaculaire daling van de criminaliteitscijfers claimt (zie paragraaf 3.5). Het louter aanwezig zijn van de Stadswachten zou hier dus dit effect teweegbrengen.

Wellicht spelen ook de media een rol bij de beïnvloeding van de criminaliteitscijfers.

¹) Eén van de selectiecriteria voor de aanstelling tot Stadswacht is het beheersen van de Nederlandse taal. Potentiële kandidaten die het Nederlands niet op LBO-niveau beheersen, worden in de gelegenheid gesteld een cursus Nederlands te volgen.

Een ruime mate van publiciteit over het verhogen van het functionele toezicht in het algemeen en de start van een Stadswachtproject in het bijzonder zou zeer wel een generaal preventieve werking kunnen hebben.

3.5 Doorstroming naar de arbeidsmarkt

De werkgelegenheidsfunctie van de Stadswachtprojecten heeft in deze onderzoeken een meer ondergeschikte rol gespeeld. Toch zijn de resultaten voor wat de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt betreft het vermelden waard.

In alle gemeenten is sprake van een goede doorstroming. De keuze voor een werkevaringsvariant – waarbij de Stadswacht voor slechts een jaar in dienst wordt genomen – maakt een snelle doorstroming essentieel voor het welslagen van de werkgelegenheidsfunctie van het project. De banenpool-variant geeft de Stadswachten meer tijd een reguliere baan te vinden. Toch is ook hier de bedoeling dat uiteindelijk een baan buiten de banenpool gevonden wordt.

Steden met aanstellingen van één jaar zijn of waren Leeuwarden (eerste projectjaar), Den Bosch, Heerhugowaard, Dordrecht, Nijmegen en Nieuwegein. Van de banenpool wordt gebruik gemaakt in Utrecht, Amsterdam, Zwolle en Leeuwarden (sinds augustus 1991).

De doorstromingspercentages betroffen (voor zover vrijgegeven) 33 in Leeuwarden in het eerste projectjaar, 82 in Den Bosch (eerste groep), 77 en 81 voor Dordrecht in respectievelijk het eerste en het tweede projectjaar, en ruim 80 voor Heerhugowaard in de eerste twee projectjaren. In Nijmegen en Nieuwegein is de doorstroming in beginsel 100%, omdat een baangarantie gegeven wordt door een aantal grote beveiligingsbedrijven. Voorwaarde hierbij is dat een jaar ervaring

wordt opgedaan als Stadswacht en dat het basisdiploma beveiliging wordt behaald. De percentages in de 'banenpoolsteden' zijn 87 in Zwolle (eerste projectjaar) en 16 in Utrecht (in het eerste projectjaar). Amsterdam heeft zijn Stadswachtproject in vier jaar tijd weten uit te bouwen tot een organisatie met 250 Stadswachten. Gedurende deze tijd zijn 450 mensen als Stadswacht werkzaam geweest, van wie ruim 13% is doorgestroomd naar een reguliere baan.

De kansen op de arbeidsmarkt, de werkloosheid en de grootte van de Stadswachtprojecten zijn niet in elke stad gelijk. Hierdoor is het uiteraard onmogelijk de vermelde percentages te vergelijken. Toch heeft meer dan de helft van alle werklozen die Stadswacht werden een reguliere baan gevonden.

3.6 Verandering in objectieve veiligheid

De belangrijkste vraag betreft de veiligheid in de verschillende steden. Is deze groter geworden en zo ja, is er een relatie met de komst van de Stadswachten?

Voor wat betreft de veiligheid moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de objectieve en de subjectieve veiligheid. De subjectieve veiligheid is in alle steden verbeterd. Voor wat de objectieve veiligheid betreft moet een meer genuanceerde conclusie worden getrokken.

Hieronder worden de resultaten van de verschillende onderzoeken over de projectjaren 1991 en/of 1992 naast elkaar gezet. Het betreft dus de allereerste effecten die Stadswachten hebben gehad op de objectieve en subjectieve veiligheid.

De objectieve veiligheid wordt bepaald aan de hand van de geregistreerde criminaliteit en slachtofferenquêtes. Niet alle rapporten

zijn even uitgebreid in hun metingen en de weergave hiervan. In Nijmegen, Nieuwegein, Utrecht en Dordrecht worden successen geboekt.

Het rapport van Nijmegen meldt, op basis van politiecijfers, enerzijds een forse daling van het aantal vernielingen en winkeldiefstallen en anderzijds een stijging van het aantal auto-inbraken. Opmerkelijk hierbij is dat de stijging van het aantal auto-inbraken alleen heeft plaatsgevonden op tijden dat de Stadswachten niet werkten. Wordt alleen in de werktijd van de Stadswachten in ogenschouw genomen, dan is een daling van het aantal auto-inbraken waarneembaar. De Stadswachten in Nijmegen hebben een speciale werkwijze. Zo volgen zij op niet-hinderlijke wijze personen die als winkeldief bekend staan en surveilleren zij intensief op plaatsen waarvan bekend is dat er veel autoinbraken worden gepleegd.

In Nieuwegein zijn in 1993 een groep burgers en een groep ondernemers gevraagd naar de ervaringen met criminaliteit. De vragen betroffen slachtofferschap en sociale veiligheid. De uitkomsten hiervan zijn vergeleken met een enquête die in 1992 is gehouden. Voor de burgers geldt dat, sinds de Stadswachten in Nieuwegein actief zijn, het aantal fietsendiefstallen licht is gestegen en het aantal autodiefstallen en auto-inbraken licht is gedaald, evenals zakkenrollen. Voor al deze delicten geldt opmerkelijk genoeg dat de aangiftebereidheid is gedaald.

Aan de ondernemers is de vraag voorgelegd of schade door vandalisme was ondervonden in het afgelopen jaar. Dit bleek in 24% van de gevallen één maal te zijn voorgekomen, tegen 14% het jaar ervoor. In 19% van de gevallen was er meermalen sprake van schade, tegen 34% het jaar ervoor. Tezamen genomen is het

aantal gevallen van schade gedaald van 48% naar 43%. Schade door graffiti en het bekrassen van ruiten is in één jaar tijd gedaald van 67% naar 54%.

In het Utrechtse jaarverslag 1992/93 is een overzicht gemaakt aan de hand van het aantal aangiften. Een duidelijke daling van het aantal diefstallen uit winkels is vastgesteld over de jaren 1990/91, 1991/92 en 1992/93. Even duidelijk is de stijging van het aantal diefstallen uit auto's in de binnenstad van Utrecht.

De cijfers voor zakkenrollerij en tasjesroof laten geen eenduidig beeld zien. In de maanden januari en februari is een spectaculaire daling te constateren van het aantal aangiften, terwijl in de daaropvolgende maanden – tot en met mei – een even spectaculaire stijging optreedt. In Utrecht is vastgesteld dat een wijziging naar lokatie heeft plaatsgevonden van zakkenrollerij en tasjesroof. Er is een verschuiving geconstateerd van de openbare weg (markten) naar openbare ruimten (gebouwen). De Stadswacht heeft ook hier een duidelijk effect op de criminaliteit.

Ook voor Dordrecht zijn politiecijfers gebruikt. Hier boekt de Stadswacht een groot succes: het criminaliteitscijfer daalt in de binnenstad – waar wordt gesurveilleerd – met 17%. Het criminaliteitscijfer voor geheel Dordrecht stijgt echter vrij fors, zodat hier waarschijnlijk van een verplaatsing van criminaliteit moet worden gesproken. Niettemin een duidelijk effect. Voor Dordrecht geldt met betrekking tot verplaatsing in tijd hetzelfde als voor Nijmegen voor wat betreft auto-inbraken. Deze constatering laten overigens onverlet het feit dat de Stadswachten in Nijmegen en Dordrecht kennelijk wel effect hebben.

In de overige steden tekent zich geen duidelijke daling af van de veelvoorkomende

criminaliteit. In Amsterdam-Osdorp blijft de veelvoorkomende criminaliteit constant, zoals blijkt uit de politiestatistiek en de slachtofferenquêtes. De vraag blijft hier onbeantwoord in hoeverre er sprake zou zijn van een stijging als er geen Stadswachten waren geweest.

Als aanvulling op de gegevens uit de rapporten zijn criminaliteitscijfers verzameld van de steden Zwolle en Leeuwarden. In Leeuwarden zijn Stadswachten sinds 1990 actief met een onderbreking in 1991 van februari tot september, en in Zwolle sinds 1990.

Uit de tabellen in de rapporten blijkt dat zich in geen van de steden een duidelijke trend heeft voorgedaan in de criminaliteitscijfers sinds de komst van de Stadswachten.

Leeuwarden toont fluctuerende totaalcijfers en fluctuerende cijfers met betrekking tot vernieling, winkeldiefstal en diefstal vanaf en uit voertuigen. De daling van 1991 ten opzichte van het jaar ervoor is vrij fors. Fietsdiefstal lijkt in Leeuwarden in snel tempo af te nemen.

Zwolle toont sinds de komst van de Stadswacht een daling in het aantal vernielingen, winkeldiefstallen en diefstallen vanaf en uit auto's. Het totaalcijfer daalt in 1991, maar stijgt weer in 1992. Fietsdiefstal blijft duidelijk een probleem in Zwolle.

De cijfers van de drie steden laten zien dat elke stad eigen successen boekt. Met name het verschil tussen Leeuwarden en Zwolle is opmerkelijk. De resultaten lijken elkaars spiegelbeeld: waar de één succes heeft, heeft de ander dat niet en omgekeerd. Oorzaken van deze verschillen zijn naar alle waarschijnlijkheid gelegen in het feit dat elke stad geheel eigen criminaliteitsproblemen heeft en de taakstelling en concrete instructies voor Stadswachten hierop afstemt.

Stadswachtprojecten geven de burger het gevoel dat de overheid daadwerkelijk de criminaliteit wil bestrijden en de veiligheid van de burger wil vergroten. Dit zou vervolgens leiden tot een grotere betrokkenheid van de burger, die zo eerder bereid zal zijn aangifte van strafbare feiten te doen en geleden schade te melden. Dit kan een vertekend beeld geven van de effectiviteit van het optreden van Stadswachten. Het is mogelijk dat aan het gestegen aantal aangiften geen stijging van criminaliteit ten grondslag ligt, maar een grotere aangifted bereidheid.

Over het aantal schademeldingen is te weinig bekend om een vergelijking te kunnen maken. In Den Bosch daalt het aantal schademeldingen zowel in de binnenstad, waar Stadswachten actief zijn, als daarbuiten, waar Stadswachten niet actief zijn. Invloed van Stadswachten hierop moet zeer waarschijnlijk worden uitgesloten, omdat de daling ook wijken betreft waar Stadswachten niet actief zijn. De aangifted bereidheid is in Den Bosch gestegen en in Nieuwegein gedaald. Amsterdam meldt een stijgende aangifted bereidheid onder winkeliers. Van de overige steden is geen informatie bekend.

3.7 Verandering in subjectieve veiligheid

De subjectieve veiligheid heeft betrekking op de gevoelens van de burger. Het gevoel van veiligheid wordt mede bepaald door de objectieve veiligheid, maar kan daar niet zonder meer uit worden afgeleid. Om zicht te krijgen op de subjectieve veiligheid, zijn in de verschillende steden enquêtes of interviews afgenomen onder een steekproef uit de bevolking. Soms werd een dergelijke steekproef afgenomen bij speciale groepen, zoals burgers en detailhandelaren.

Hier moet voor alle duidelijkheid worden opgemerkt dat de beginsituatie uiteraard per stad verschillend is geweest. In steden waar de criminaliteit niet als een groot probleem werd ervaren en waar de mensen zich relatief veilig voelden zullen geen grote verschillen te zien zijn.

Worden de uitkomsten van de interviews c.q. enquêtes vergeleken, dan kan worden geconcludeerd dat de subjectieve veiligheid wel degelijk is vergroot. Wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen burgers en ondernemers, dan blijken met name de eersten enthousiast. Het percentage burgers dat de stad veiliger vindt sinds de komst van de Stadswachten varieert sterk; het lijkt er daarbij op dat het percentage toeneemt met een afnemende gemeentegrootte: van 9 in Nijmegen tot 63 in Heerhugowaard.

In Nieuwegein zegt 53% van de ondervraagde burgers zich veiliger te voelen. Tevens is in deze stad een verandering geconstateerd in de plaatsen waar men zich onveilig voelt. Het Cityplaza – waar veel mensen komen – en de parkeergarage van het winkelcentrum – waar juist de ver-

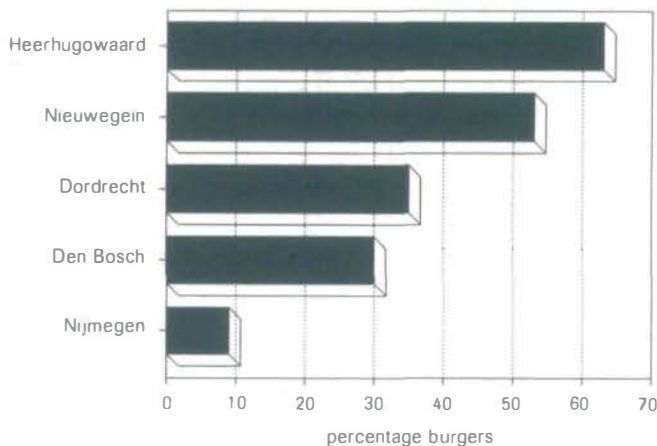
latenheid een factor van belang is – worden minder frequent genoemd. Dit kan in het voordeel spreken van de Stadswacht, omdat op deze plaatsen gesurveilleerd wordt. Tramhaltes worden als steeds onveiliger aangemerkt door het publiek.

Hoewel in Amsterdam-Osdorp geen duidelijke verschuivingen in de subjectieve veiligheid zijn geconstateerd, blijkt uit zeer recent onderzoek dat in Amsterdam-Oost, de Watergraafsmeer en Zeeburg² de subjectieve veiligheid voor een belangrijk deel wel is vergroot. Bijna de helft (47%) van de ondervraagde burgers en 33% van de ondervraagde ondernemers geeft te kennen zich veiliger te zijn gaan voelen sinds de komst van de Stadswacht. Daarnaast is 84% van de ondervraagde burgers en 87% van de ondernemers van mening dat het Stadswachtproject moet blijven.

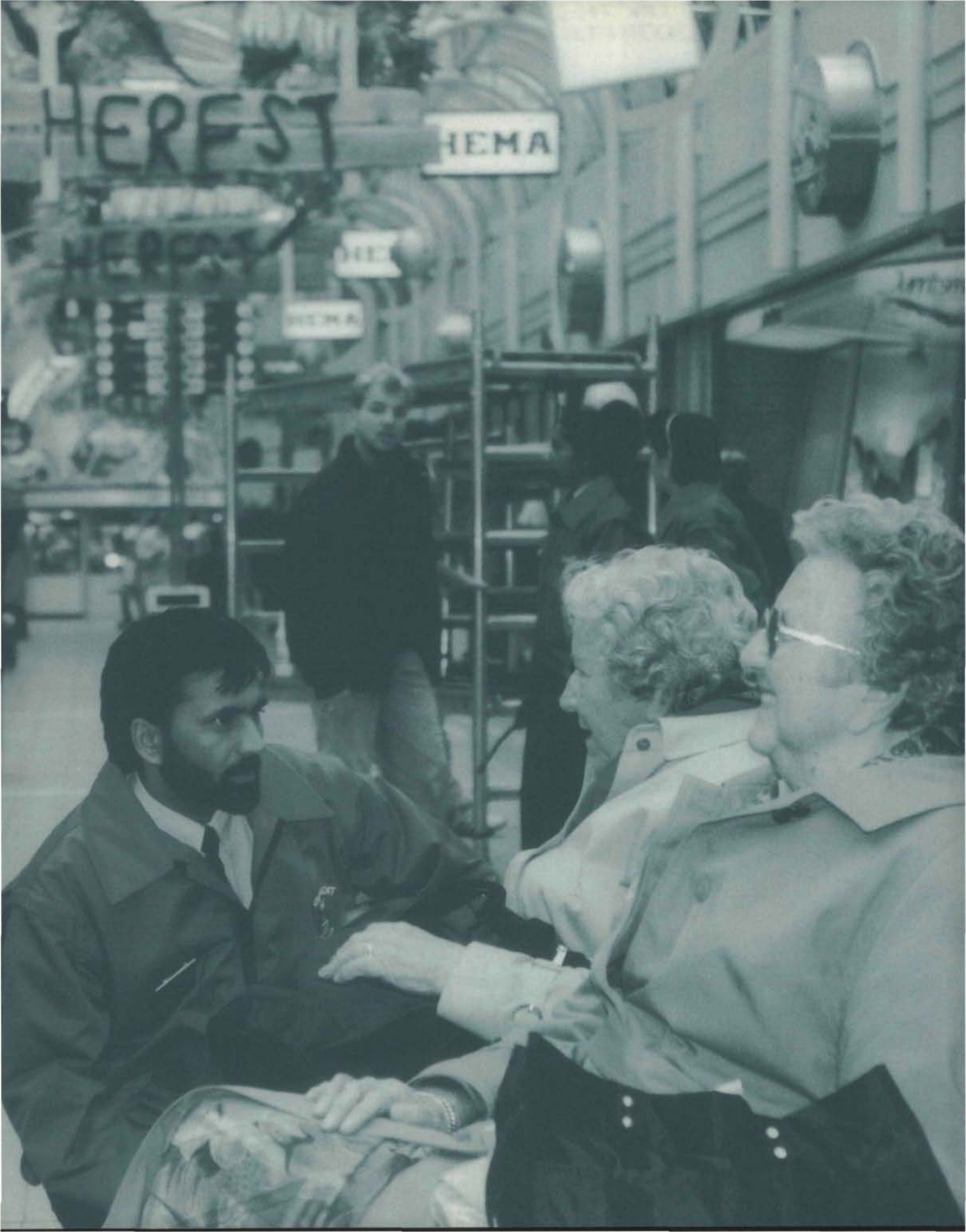
Opmerkelijk is dat – met uitzondering van Heerhugowaard – de burgers criminaliteit in toenemende mate als een probleem zien. Men heeft kennelijk niet de indruk dat de criminaliteit afneemt, terwijl men zich wel veiliger voelt op straat. De meeste respondenten zijn tevreden

2) Van Ingen en De Klerk: Hebben stadswachten invloed op de (on)veiligheid? Amsterdam (1993), en Stadswacht Amsterdam: Stadswachten in Oost/Watergraafsmeer/Zeeburg. Amsterdam (1993).

Figuur 1:
Percentage burgers dat zich veiliger voelt sinds de komst van de Stadswachten (Bron: div. stadswachtrapporten)



over hun leef- en winkelomgeving. Deze tevredenheid is in het ene rapport echter synoniem voor 'vermindering overlast', terwijl in het andere rapport een mix van 'gezelligheid van het centrum' en 'toename gevoel van veiligheid' wordt bedoeld. Vergelijkbaar zijn deze begrippen dus niet, hoewel ze in combinatie met de subjectieve veiligheidsgevoelens een positief beeld geven. ■



Enquête onder het winkelend publiek

4.1 Inleiding

Bij de beoordeling van het effect dat Stadswachten met betrekking tot de subjectieve veiligheid hebben, vormt de waardering van het publiek een belangrijk criterium. In hoeverre de aanwezigheid van Stadswachten en hun optreden invloed hebben op de subjectieve veiligheid, kan (mede) worden vastgesteld op grond van de waardering die het publiek voor de Stadswachten heeft.

Een noodzakelijke voorwaarde is dat men de Stadswachten kent. Omdat Stadswachten met name in stadscentra surveilleren en dat bovendien in de regel alleen overdag en op koopavonden (tot één uur na sluitingstijd) doen, zullen sommige burgers Stadswachten niet zelf hebben waargenomen, maar hooguit van hun bestaan op de hoogte zijn door de berichten hierover in de media. Om een beeld te krijgen van de bekendheid met en de waardering voor Stadswachten in verband met veiligheidsgevoelens, zijn in Zwolle en Leeuwarden, waar de Stadswachten sedert tenminste één jaar (ten tijde van het onderzoek) hun taak uitoefenen, enquêtes afgenomen in het stadscentrum, het gebied waar Stadswachten bij uitstek optreden. Er werden tenminste honderd willekeurig gekozen mensen, die zich in de winkelstraten bevonden, ondervraagd. Toen achteraf bleek dat de bekendheid met het verschijnsel Stadswacht in Leeuwarden en Zwolle kleiner was dan verondersteld, werd Dordrecht, de stad waar Stadswachten het langst werkzaam zijn, aan het onderzoek toegevoegd.

De drie steden zijn qua inwonersaantal en grootte van het stadscentrum goed vergelijkbaar. Het zijn middelgrote steden met een overzichtelijk stadscentrum, waarin Stadswachten in principe gemakkelijk zouden kunnen opvallen. De ligging binnen Nederland verschilt echter essen-

tieel: zowel Leeuwarden als Zwolle zijn te typeren als regionale centra – zelfs provinciehoofdsteden gelegen buiten de Randstad –, terwijl Dordrecht kan worden gekarakteriseerd als een regionaal centrum in de (zuidelijke) Randstad.

Centraal in de enquête staan vragen die betrekking hebben op het veiligheidsgevoel en de kans op slachtofferschap (victimisatie) van de ondervraagden, nu en een jaar geleden, overdag en 's avonds. In deze beide laatste gevallen worden dus situaties met en zonder Stadswachten vergeleken. Indien verschillen tussen beide typen situaties naar voren komen, ligt het voor de hand dat het optreden van Stadswachten mogelijk een bijdrage aan de verschillen heeft geleverd.

Bekendheid met het fenomeen Stadswacht werd gemeten door het (door middel van open vragen) uitlokken van spontane reacties over de Stadswachten. Zo'n vraag is bijvoorbeeld: 'Wat doet deze gemeente aan de verbetering van de sociale veiligheid?'. Indien reacties op deze vragen geen betrekking hadden op Stadswachten, werd nog eens expliciet gevraagd of men van het bestaan van Stadswachten in de betrokken stad op de hoogte is.

Voorts kwam de vraag aan de orde of men zich veiliger voelt door het optreden van Stadswachten. Bij het analyseren van deze laatste vraag dient men zich te realiseren dat de categorie mensen die zich altijd veilig voelt eveneens ontkennend op deze vraag kan hebben gereageerd.

Een laatste indicatie voor de waardering die men voor Stadswachten heeft, werd geput uit de vraag of men – gesteld dat dit budgettair neutraal is – de voorkeur zou geven aan 15 extra Stadswachten of 5 extra politiefunctionarissen.

De enquête werd gecompleteerd met enige feitelijke informatie van de geënuquêteer-

den, zoals leeftijd, geslacht, woonplaats en de frequentie waarmee men overdag en 's avonds het stadscentrum bezoekt. De te ondervragen personen werden willekeurig gekozen uit de op dat moment beschikbare populatie. Dat betekent dat in de steekproef meer vrouwen dan mannen terechtkwamen, een situatie die representatief is voor het winkelend publiek overdag.

4.2 Karakteristiek van het geënquêteerde publiek

In de gemeenten Dordrecht, Leeuwarden en Zwolle zijn respectievelijk 104, 105 en 106 personen ondervraagd in het gebied waar Stadswachten werkzaam zijn. Elke groep bestaat voor meer dan de helft uit vrouwen.

De verdeling over de leeftijdscategorieën verschilt nogal per stad. In het algemeen kan worden gesteld dat voor de drie steden geldt dat de jongste leeftijdscategorie en de vijftigers het minst frequent voorkomen. Bovendien valt in Dordrecht het hoge percentage 60-plussers op.

Woonplaats en bezoekfrequentie stadscentrum

Aan de respondenten is gevraagd of zij afkomstig zijn uit het centrum of een buitenwijk van de stad of uit een andere gemeente. Voor alle steden geldt dat ongeveer een derde deel in een andere gemeente woont (Dordrecht 30,8%, Leeuwarden 36,2% en Zwolle 34,3%). Het laagste percentage respondenten dat in het centrum woont wordt gevonden in Zwolle, namelijk 18,1. Voor Dordrecht en Leeuwarden luiden deze percentages respectievelijk 34,6 en 23,8.

Bij de variabele bezoekfrequentie overdag is onderscheid gemaakt tussen personen die het centrum dagelijks, regelmatig (8 tot 24 maal per maand), of af en toe bezoeken (1 tot 7 maal per maand).

Voor Dordrecht en Leeuwarden geldt dat ongeveer twee derde van de onderzoeksgroep het centrum regelmatig tot dagelijks bezoekt. In Zwolle bezoekt een laag percentage personen het centrum dagelijks en een hoog percentage bezoekt het centrum maar af en toe. Wat dit betreft verschilt Zwolle significant van de andere twee steden.

4.3 Veiligheidsgevoelens

Ten aanzien van de veiligheidsgevoelens luidde de centrale vraag van de enquête: 'Voelt u zich doorgaans overdag veilig of onveilig in het centrum van deze gemeente?'.

Veel respondenten voelen zich overdag veilig tot zeer veilig in de verschillende gemeenten. De percentages variëren van 97 in Zwolle, tot 89 in Dordrecht en 86 in Leeuwarden.

Met de veiligheidsgevoelens tijdens de avonduren is het in geen van de drie gemeenten goed gesteld. Vooral het verschil met de situatie overdag is zeer opvallend.

Zwolle komt opnieuw het gunstigst naar voren, in die zin dat in deze gemeente het hoogste percentage respondenten voorkomt dat zich 's avonds – zeer – veilig voelt, namelijk 43,7. Bovendien is het percentage respondenten dat zich tijdens de avonduren – zeer – onveilig voelt in Zwolle het laagst, namelijk 25,3 (tegenover 49,5 in Dordrecht en 45,9 in Leeuwarden). Dordrecht komt erg ongunstig uit de bus. Bijna de helft van de ondervraagden voelt zich – althans 's avonds in het centrum – onveilig. Een en ander is in overeenstemming met het gegeven dat in Dordrecht het hoogste percentage burgers wordt aangetroffen dat tijdens de avonduren het centrum nooit bezoekt, namelijk 29. In Leeuwarden en Zwolle bedragen deze percentages respectievelijk 22,1 en 15,4.

4.4 Ontwikkelingen in veiligheidsgevoelens

Aangezien dit onderzoek een eerste meting betreft, is het niet mogelijk een scherp beeld te geven van eventuele veranderingen in veiligheidsgevoelens.

Om toch een idee te krijgen van ontwikkelingen op het terrein van de veiligheid, is een aantal vragen in de enquête opgenomen die betrekking hebben op veranderingen in veiligheidsgevoelens gedurende het laatste jaar. Is men zich het laatste jaar veiliger of juist onveiliger gaan voelen? Of valt er geen verschil te constateren? Is er sprake van een positieve, of juist negatieve tendens? Hoe is de situatie overdag en hoe is deze 's avonds?

Zowel in Dordrecht als in Leeuwarden is het percentage respondenten dat zich overdag in het centrum onveiliger is gaan voelen hoog, namelijk bijna 20. In Zwolle bedraagt dit percentage 9,7, en steekt daarmee gunstig af bij de andere twee gemeenten, maar moet ook hier gezien worden als een ongunstige ontwikkeling. Deze negatieve ontwikkelingen wordt nauwelijks gecompenseerd door het aantal personen dat zich veiliger is gaan voelen. In Leeuwarden geeft niemand dit aan.

Wordt gekeken naar de situatie 's avonds, dan valt eenzelfde negatieve tendens te ontdekken, alleen in veel sterkere mate. De percentages respondenten die zich het laatste jaar 's avonds onveiliger zijn gaan voelen, zijn erg hoog: namelijk 39,8 in Dordrecht, 31,6 in Leeuwarden en 22,8 in Zwolle. Vooral het hoge percentage in Dordrecht is opvallend. Dordrecht verschilt daarmee significant van Leeuwarden en Zwolle. De verandering in veiligheidsgevoelens wordt door de respondenten verklaard door criminaliteit, agressie en allerlei verhalen die men leest en hoort.

Het valt op dat in Dordrecht relatief veel mensen zich storen aan de aanwezigheid van bepaalde groepen jongeren.

Dat criminaliteit een belangrijke verklarende factor is voor het hoge percentage personen dat zich het laatste jaar onveiliger is gaan voelen, blijkt uit de reacties op de vragen 'Hoe groot acht u de kans om in het centrum slachtoffer te worden van criminaliteit?' en 'Is de kans op slachtoffer-schap gedurende het laatste jaar veranderd?'.

Vooral in Dordrecht en Leeuwarden zijn hoge percentages burgers (respectievelijk 29,8 en 24,8) die de kans op slachtoffer-schap groot tot zeer groot achten.

Dat er sprake is van een negatieve ontwikkeling, blijkt tevens uit het gegeven dat veel respondenten in de drie steden van mening zijn dat de kans op slachtoffer-schap gedurende het laatste jaar groter is geworden; de percentages voor Dordrecht, Leeuwarden en Zwolle zijn respectievelijk 43,6, 42,7 en 44,6.

Zoals verwacht mag worden, blijkt dat degenen die zich minder veilig voelen de slachtofferkans hoger achten.

4.5 Bekendheid met Stadswachten en relatie met veiligheid

In deze paragraaf wordt per stad onder andere bekeken hoeveel personen in de drie gemeenten bekend zijn met het verschijnsel Stadswacht en of men zich door het optreden van de Stadswachten veiliger voelt.

Een belangrijk deel van de respondenten is bekend met het bestaan van Stadswachten. In Dordrecht geldt dit voor significant meer personen dan in Leeuwarden en Zwolle.

Om het gevaar van sociaal wenselijke antwoorden op deze vraag uit te sluiten, werd eerst gevraagd wat – volgens de respon-

dent – de gemeente doet aan verbetering van sociale veiligheid. Antwoordt men spontaan met 'Stadswachten', dan is men zeer goed op de hoogte.

In Dordrecht en Zwolle worden de Stadswachten significant vaker spontaan genoemd dan in Leeuwarden.

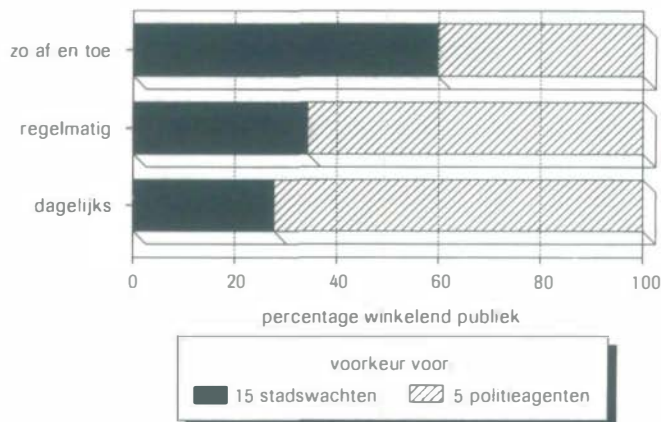
De kernvraag van de enquête luidt: 'Voelt u zich veiliger door het optreden van de Stadswachten?'. In zowel Dordrecht als Leeuwarden en Zwolle zegt ruim een derde deel (namelijk 39% respectievelijk, 35% en 34,5%) van de respondenten zich veiliger te voelen door het optreden van de Stadswachten. Eerder zagen we dat men zich wel onveiliger is gaan voelen. Kennelijk heeft de Stadswacht een positief effect op de veiligheidsgevoelens van de burgers, ook als zij zich onveiliger zijn gaan voelen. De Stadswacht heeft er dan in de beleving van de respondenten voor gezorgd dat de veiligheidsgevoelens niet nog verder daalden.

De uitkomsten op de vraag naar de relatie veiligheid en Stadswachten sporen met die op de vraag 'Waaraan geeft u de voorkeur als de kosten hetzelfde zijn 15 extra

Stadswachten of 5 extra politiefunctionarissen?'. Voor de Stadswachten wordt gekozen door 42,6% van de respondenten in Dordrecht, 35,5% in Leeuwarden en 41,9% in Zwolle. Voor de drie gemeenten samen, geeft 40,8% de voorkeur aan 15 extra Stadswachten boven 5 extra politieagenten.

In hoeverre kan er een relatie worden vastgesteld tussen de frequentie waarmee het stadscentrum wordt bezocht en de voorkeur voor 15 Stadswachten of 5 politieagenten? Degenen die vaker in het stadscentrum komen, kiezen minder vaak voor de Stadswachten dan degenen die daar minder vaak komen.

Het blijkt dus dat degenen die het centrum niet dagelijks bezoeken, de Stadswachten het meest waarderen. De dagelijkse bezoekers kennen het stadscentrum wellicht zo goed dat bij hen de behoefte aan Stadswachten minder groot is. Een andere mogelijke verklaring is dat de dagelijkse bezoekers, die het centrum goed kennen, minder geloof hechten aan hetgeen Stadswachten kunnen bewerkstelligen.



Figuur 2: Voorkeur voor Stadswachten naar bezoekfrequentie centrum (overdag) per maand (Bron: enquête winkelend publiek)

4.6 Invloed van Stadswachten op (on)veiligheidsgevoelens

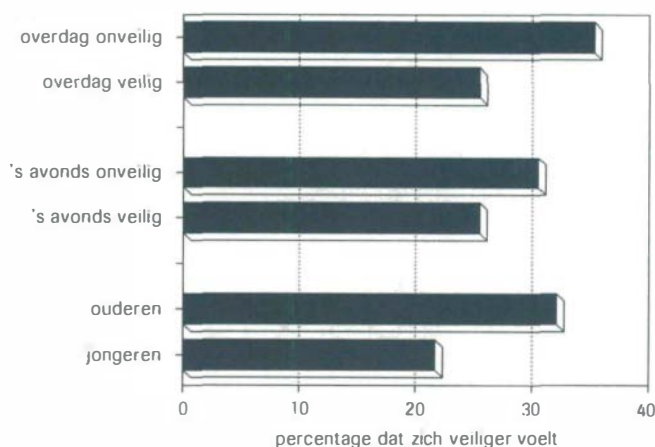
Zoals uit de vorige paragrafen reeds naar voren kwam, voelen veel mensen zich onveilig en zijn de onveiligheidsgevoelens het laatste jaar bovendien verder gestegen. Dit geldt voor overdag, maar in versterkte mate voor 's avonds. In deze paragraaf wordt de relatie weergegeven tussen huidige veiligheidsgevoelens, verandering van veiligheidsgevoelens gedurende het laatste jaar en verandering van veiligheidsgevoelens door het optreden van Stadswachten.

Het blijkt dat van de zich relatief onveilig voelenden, een significant hoger percentage zich veiliger voelt door de aanwezigheid van Stadswachten dan van de zich reeds (zeer) veilig voelenden.

Er is tevens een tendens te bespeuren dat juist degenen die menen dat de onveiligheid is toegenomen, vaker menen dat de Stadswachten het veiligheidsgevoel bevorderen. Overigens kan worden gesteld dat van alle categorieën bezoekers van het stadscentrum – of zij zich nu veiliger of onveiliger voelen – een belangrijk deel

meent baat te hebben van het optreden van Stadswachten. Voor ruim een derde deel van de bezoekers van het stadscentrum leveren zij een bijdrage aan de verhoging van de veiligheidsgevoelens, zij het dat dit positieve effect in een aantal gevallen niet heeft kunnen verhinderen dat men zich toch onveiliger is gaan voelen.

Het ligt voor de hand te veronderstellen – en zo werd ook gedaan in paragraaf 1.2 – dat bepaalde persoonsvariabelen, bijvoorbeeld leeftijd en geslacht, van invloed zijn op het subjectieve effect van Stadswachten. Het blijkt dat onder ouderen een significant hoger percentage zich veiliger voelt door Stadswachten dan onder jongeren. De factor 'geslacht' blijkt echter niet van invloed op de verbetering van veiligheidsgevoelens door Stadswachten, evenmin de combinatie van geslacht en leeftijd. Oudere mannen en oudere vrouwen profiteren dus in gelijke mate van het optreden van Stadswachten met betrekking tot verbetering van hun subjectieve veiligheid. ■



Figuur 3: Veiliger door Stadswachten naar veiligheidsgevoelens en leeftijd (Bron: enquête winkelend publiek)



Interviews met sleutelfiguren

5.1 Inleiding

In zeven gemeenten met een Stadswachtproject zijn sleutelfiguren geïnterviewd teneinde meer en diepgaander informatie te verkrijgen over het maatschappelijk draagvlak van de verschillende projecten en het effect van het optreden van de Stadswachten. In totaal werden 67 interviews afgenomen, met de volgende verdeling over de gemeenten: Nijmegen en Zwolle 8, Dordrecht 9, Amsterdam en 's-Hertogenbosch 10, Heerhugowaard en Leeuwarden 11.

Tot de geselecteerden behoren 23 gemeentelijke bestuurders, 12 politiefunctionarissen, 8 representanten van winkeliersverenigingen, gemeenteambtenaren en enige Stadswachten. Veertien van de sleutelfiguren zijn van het vrouwelijk geslacht. De selectie van sleutelfiguren binnen de bovengenoemde beroepscategorieën is geschied op grond van hun kennis van en hun betrokkenheid bij het Stadswachtproject uit hoofde van hun functie. Om deze functionarissen op het spoor te komen, is gebruik gemaakt van aanbevelingen van onafhankelijke derden. Voorwaarde was dat zij op de hoogte waren met de gemeentelijke verhoudingen en daardoor in staat waren namen van voor dit onderzoek geschikte sleutelfiguren te noemen.

De items in het interview hadden enerzijds de vorm van algemene informatieve vragen, zoals: 'Om welke reden is in uw gemeente een Stadswachtproject van start gegaan?'. Anderzijds betroffen zij de persoonlijke mening van betrokkene, bijvoorbeeld: 'Is uw oordeel ten aanzien van Stadswachten het laatste jaar veranderd?' Vooral als het gaat om vragen waarin werd ingegaan op kennis en ervaring van de sleutelfiguren, bleek zo nu en dan enige discrepantie in de wijze waarop men de antwoorden onderbouwde. Sommigen

gaven onverkort – meestal ook ondubbelzinnig – hun eigen mening, anderen – kennelijk op de hoogte van een reeds verrichte evaluatie van het project – kwamen met informatie uit het door hen gelezen onderzoek. Een enkeling hechtte kennelijk zoveel waarde aan dergelijke min of meer objectieve, uit onderzoek verkregen informatie, dat zij als antwoord op bepaalde vragen zeiden: 'Nog geen gegevens bekend' of zelfs 'Dit valt niet te onderzoeken'. In de presentatie van de gegevens die werden verkregen uit de interviews, is met deze omstandigheid verder geen rekening gehouden.

De gegevens die uit de interviews werden verkregen, zullen in dit hoofdstuk in essentie worden weergegeven. Bovendien zal de presentatie van het materiaal in eerste instantie algemeen zijn, dat wil zeggen dat er geen onderscheid zal worden gemaakt naar de zeven verschillende Stadswachtprojecten, waarover sleutelfiguren zijn geïnterviewd. Slechts waar dit mogelijk is, zullen uitspraken worden gedaan over de separate projecten.

5.2 Aanleiding en doel van het Stadswachtproject

Om welke reden(en) is in de gemeente een Stadswachtproject van start gegaan? De sleutelfiguren die bij deze vraag meer redenen mochten noemen, gaven in totaal 124 reacties, waarvan 37% op enigerlei wijze te maken had met de werkloosheidsproblematiek. Het verbeteren van de veiligheidsgevoelens van burgers en het gebrek aan toezicht en sociale controle werden beide door 14,5% van de geïnterviewden genoemd. 12% gaf als reden op de criminaliteit in de gemeente, 12% het gebrek aan politiesurveillance (en ondersteuning van de reguliere politie), terwijl de overige reacties (11%) betrekking hadden op een aantal andere redenen. Hiertoehoren: 'De toenmalige burge-

meester wilde het', 'Navolging van elders', 'Sociale vernieuwing' en 'Verloedering van stadsdelen'.

In de vraag naar de belangrijkste doelstellingen van de Stadswacht noemden de 67 sleutelfiguren gezamenlijk 164 doelstellingen, waarvan 48% kon worden gerubriceerd onder de noemer 'Verbetering woon- en leefklimaat', waarbij met name de preventie van strafbaar en afwijkend gedrag relatief vaak (ruim 10%) specifiek werd genoemd. De service aan burgers/toeristen in de vorm van bijvoorbeeld informatie en verwijzingen, werd in bijna 10% een belangrijke doelstelling geacht, als onderdeel van dienstverlening dat 23% uitmaakte van de doelstellingen. Het scheppen van werkgelegenheid werd doorgaans naar voren gebracht zonder specificatie, zoals werkervaring, opleiding en perspectief bieden op een plaats op de arbeidsmarkt; het aspect werkgelegenheid werd in 28,7% van de gegeven reacties genoemd.

Tot de niet-rubriceerbare doelstellingen moeten worden gerekend: 'Handhaven wet waar politie niet aan toekomt', 'Gedrag van burgers beïnvloeden' en

'Beheerproject openbare ruimte'.

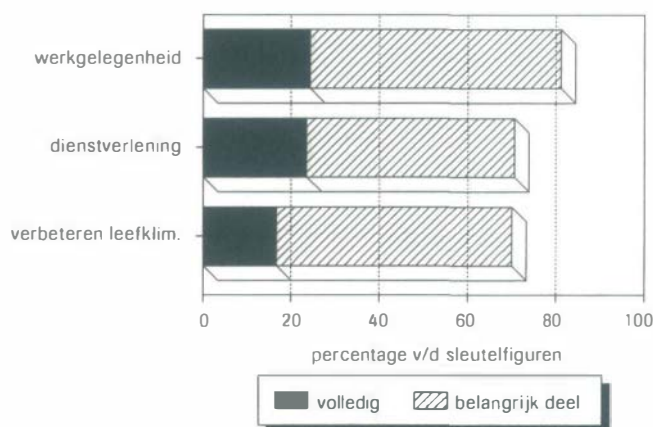
Ten aanzien van de frequentie waarmee deze doelstellingen door de sleutelfiguren zijn genoemd, scoort het verbeteren van het woon- en leefklimaat het hoogst met 52,7%, gevolgd door het scheppen van werkgelegenheid (32,7%) en dienstverlening (12,7%).

Bij de sleutelfiguren blijkt tamelijk grote tevredenheid te bestaan over de doelstellingen die Stadswachten geacht worden te realiseren. Voor elk van de drie hoofddoelstellingen geldt dat het merendeel van de geïnterviewden meent dat in de Stadswachtprojecten voor een belangrijk deel het beoogde ook wordt gedaan. Het scheppen van werkgelegenheid wordt door de sleutelfiguren, als men het geheel overziet, iets gunstiger beoordeeld dan de twee andere categorieën.

5.3 Voordelen en nadelen van de beperkte aanstellingsduur

Welke positieve elementen (voordelen) en welke negatieve elementen (nadelen) kleven aan het instituut Stadswacht?

*Figuur 4: Mate waarin doelstellingen door Stadswachten in de praktijk worden gerealiseerd (volgens sleutelfiguren).
(Bron: interviews sleutelfiguren)*



Voordelen:

- Het merendeel (bijna 45%) van de genoemde voordelen betreft de toezicht-houdende functie van Stadswachten in termen van aanwezigheid op straat en in wijken, de zichtbaarheid (in uniform) en herkenbaarheid, hun sociale-controle-functie en het feit dat zij tijdens hun surveillance regelmatig (ongeoorloofde) zaken signaleren;
- Ruim 20% refereert aan het werkgele-genheidsaspect van de projecten. Zo wordt vermeld dat het werk als Stadswacht het zelfrespect opvijzelt en dat men daarmee werk- en praktijkerva-ring opdoet, hetgeen positief doorwerkt in verband met de gewenste doorstro-ming naar een reguliere baan;
- Hulp aan het publiek als vraagbaak en gastheer/-vrouw (dienstverlening) werd zes maal genoemd;
- Het verbeteren van de gevoelens van veiligheid en de taken waar de politie niet aan toekomt, werd eveneens zes maal genoemd;
- Andere door de sleutelfiguren aangedra-gen voordelen zijn te herleiden tot het ontbreken van bevoegdheden en het niet dragen van wapens e.d. (geen wapenstok en/of handboeien), het feit dat Stadswachten niet zo snel hun gezag laten gelden en minder stug overkomen dan politieagenten en de opmerking dat het verschijnsel Stadswacht de discussie over de komst van politieassistenten heeft versneld.

Nadelen:

- Een belangrijk deel heeft betrekking op de beperktheid van de bevoegdheden van de Stadswachten. Voor twee sleutel-figuren was dit tevens aanleiding om op te merken dat je dus beter politieagen-ten of politieassistenten kunt aanstellen dan Stadswachten;
- Vijf geïnterviewden merkten op dat er teveel uniformen op straat verschijnen,

waardoor het voor de burger moeilijk is geworden om het verschil te zien (wie is wie?);

- Tot de overige, minder dan vijf maal genoemde, nadelen behoren onder andere de volgende: beperktheid van hun functie/taak (drie maal genoemd), werkervaring gaat teloor ten gevolge van doorstroming (vier maal), onervarenheid bij conflicten/gebrek aan sociale vaardigheden (vier maal), moeilijke taakintegratie tussen Stadswacht en politie (drie maal), publiek heeft lak aan hen en bejegt hen vaak onheus (vier maal), zou regulier werk moeten zijn/vaste aanstelling (twee maal), kwali-teit te laag/weinig kennis (drie maal).

Het is niet zo dat het negatieve oordeel over het instituut Stadswacht bij de sleu-telfiguren overheerst. Tal van nadelen die zijn opgesomd blijken evenwel, wanneer men deze vergelijkt met de voordelen, het karakter te hebben van een kanttekening. De positieve elementen, zoals zichtbare aanwezigheid op straat en (daardoor) ver-betering van de veiligheidsgevoelens van burgers, zijn immers tamelijk algemeen van aard; daarentegen zijn de negatieve elementen juist specifiek, hetgeen ook zal blijken bij de bespreking van de mening van de sleutelfiguren over de effecten van het functioneren van de Stadswachten.

Stadswachten worden in de regel slechts voor een periode van één jaar benoemd ¹. Welke voor- en nadelen kleven hieraan? Van de 67 geïnterviewde sleutelfiguren noemen 47 tenminste één voordeel; 54 één of meer nadelen.

Als voordelen worden genoemd:

- Inschakeling van werklozen (5);
- Het feit dat de Stadswachten gedurende hun aanstelling werkervaring opdoen (5). In deze periode krijgen zij het arbeidsritme weer te pakken;

1] Deze in het interview gestelde vraag sluit aan bij het feit dat een aantal Stadswachtprojecten werklozen gedurende een periode van één jaar aan-stelt teneinde werkerva-ring op te doen.

- De doorstroming naar een reguliere baan, waardoor zij weer hun intrede doen op de arbeidsmarkt (20). In dit verband wordt door sommigen naar voren gebracht dat de beperkte aanstelling van één jaar mensen dwingt om te zoeken naar een reguliere baan.

Overigens is nu dankzij de constructie van de banenpool een aanstelling van drie jaar mogelijk. Deze verlenging van de aanstelling wordt uitsluitend genoemd door sleutelfiguren in Leeuwarden en Zwolle. Het grote voordeel hiervan is dat de continuïteit meer wordt gewaarborgd: er ontstaan geen hinderlijke hiaten.

De opmerkingen van de respondenten over de nadelen van een eenjarige aanstelling van Stadswachten hebben vrijwel uitsluitend betrekking op de consequenties voor het Stadswachtproject zelf en slechts incidenteel op de gevolgen die dit voor de individuele Stadswachten heeft.

De nadelen betreffen:

- Het verlies van werkervaring en het gebrek aan continuïteit (27). Daarbij wordt tevens de kanttekening geplaatst dat het juist de mensen zijn met ervaring – die de stad en de burgers inmiddels goed kennen – die verdwijnen. In verhouding tot het totale jaar nemen opleiding en inwerken trouwens teveel tijd in beslag, waardoor de continuïteitsproblematiek nog wordt versterkt;
- Opleidingsproblemen (7): elk jaar moet er opnieuw worden opgeleid. Dit is een kostbare zaak. De opleiding en de er op volgende inwerking nemen, zo meent iemand uit Leeuwarden, al met al wel een half jaar in beslag;
- Nadelen voor de individuele Stadswacht (5): een aantal Stadswachten heeft het zeer naar de zin. Bovendien redt niet iedereen het om in één jaar toe te zijn aan een volgende stap. Daar komt nog bij dat niet alle Stadswachten na een jaar

bij een beveiligingsorganisatie (willen) gaan werken; ook zij moeten ergens heen.

Uit de genoemde voor- en nadelen blijkt dat de sleutelfiguren zich in beginsel kunnen scharen achter het tijdelijke karakter van de aanstelling van Stadswachten. Er moet voor hen een voldoende prikkel blijven zich voor te bereiden op een arbeidsplaats elders en zich hiervoor actief in te zetten. Om redenen van financiële aard – en vooral vanwege het teloor gaan van de noodzakelijke continuïteit – vindt men een aanstelling voor een periode van één jaar te kort. Positieve geluiden worden dan ook vernomen van sleutelfiguren uit gemeenten waar Stadswachten langer kunnen worden aangesteld.

5.4 Voor- en nadelen van de gekozen organisatiestructuur

Al eerder in dit rapport zijn drie typen Stadswachtprojecten onderscheiden: geïntegreerde, semi-zelfstandige en zelfstandige projecten met als criterium de mate van integratie in het plaatselijke politiekorps. Opmerkelijk is dat sommige sleutelfiguren, hoewel geselecteerd op basis van hun (vermeende) betrokkenheid bij een Stadswachtproject, niet geheel op de hoogte blijken te zijn van de precieze organisatiestructuur van het project in hun eigen gemeente. Waar het de semi-zelfstandige projecten betreft, is dat niet verwonderlijk, omdat het bij deze om een mengvorm gaat. Enigszins bevreemdend is het evenwel dat één van de sleutelfiguren uit Amsterdam en liefst zes uit Heerhugowaard het Stadswachtproject typeren als 'ingebod in de politieorganisatie', terwijl het in deze twee gemeenten zelfstandige projecten zijn.

Welke voordelen (succesfactoren) en de nadelen (faalfactoren) geven de sleutelfi-

guren aan met betrekking tot de gekozen organisatievorm?

Geïntegreerde projecten

Tot de positieve aspecten van de organisatievorm in de gemeente Leeuwarden worden gerekend: de scholing van de Stadswachten in de politiekeest, de directe koppeling aan het bevoegde gezag en de nauwe samenwerking met de politie. Dit leidt in deze gemeente tot acceptatie van elkaar en tot goede samenwerking. De effectiviteit wordt door een van de sleutelfiguren optimaal genoemd, zeker omdat de begeleiding van de Stadswachten en de controle op hun taak zeer direct is, meldingen direct benut worden en er vervolgens – indien nodig – snel wordt opgetreden. De scholing in de politiekeest – door een van de sleutelfiguren in positieve zin gememoreerd – wordt door een ander juist negatief beoordeeld. De politiekeest of -cultuur is niet de cultuur waarin Stadswachten gedijen. Bovendien zou deze cultuur de particuliere beveiligingsdiensten minder aanspreken.

Een verder nadeel – zelfs gevaar genoemd – is dat het de Stadswachten een verlengstuk van de politie maakt. Men wordt wel eens aangezien voor politie. Tenslotte wordt ook de andere kant belicht, namelijk dat de organisatie een hele zorg is voor de politie, waarbij een slecht imago van de Stadswachten in negatieve zin kan afstralen op de politie. Overigens zien vijf van de elf geïnterviewden uit Leeuwarden niet of nauwelijks nadelen, als het gaat om de organisatievorm.

Semi-zelfstandige projecten

Enige voordelen die werden genoemd door sleutelfiguren uit Leeuwarden, blijken eveneens van toepassing op Dordrecht. De sturing vanuit de politieorganisatie, inclusief de coaching van de Stadswachten, is positief. In operationele zin sluit de taak van de Stadswachten aan bij die van de

politie waardoor de eersten inpasbaar zijn in het algemene veiligheidsbeleid en de handhaving van de openbare orde. De constructie is daarbij zo dat de politie bepaalde taken onmiddellijk moet kunnen overnemen als de Stadswacht het niet meer aan kan.

Slechts de helft van de tien sleutelfiguren uit Dordrecht signaleert een of meer nadelen. Wat betreft de integratie wordt opgemerkt dat deze nooit volledig kan zijn. Een probleem, dat door iemand wordt aangekaart, is dat voorkomen dient te worden dat politieregeltjes de flexibiliteit van de Stadswachten aantasten. Ook zouden de Stadswachten te vaak worden gezien als een verlengstuk van de politie; daardoor worden te hoge verwachtingen gewekt.

In Nijmegen noemt een sleutelfiguur het Stadswachtproject aldaar een eigentijdse organisatie met een goede lijn naar de politie. 'Er is toch wel overleg met de politie', merkt iemand voorzichtig op, terwijl een ander de samenwerking met de politie daarentegen intensief vindt. De afstemming van de taken verloopt goed en gemakkelijk. Als geheel bestaat er verantwoordelijkheid van verschillende kanten, waarbij ook raadslieden kunnen adviseren. Over de organisatorische kanten van het Stadswachtproject laat een drietal geïnterviewden zich daarentegen negatief uit. 'Het project staat te ver van de gemeentelijke organisatie', zegt één van hen. Een ander wordt specifiek in het commentaar met de vraag: 'Wie neemt de eindverantwoordelijkheid? Risico dat de bal door verschillende instanties naar elkaar wordt toegeschoven'. De derde uit kritiek vanuit een financiële achtergrond door op te merken dat er nu dubbele overheadkosten bestaan. De uitspraak die werd gedaan dat er in Nederland teveel wordt gepraat over organisatie, lijkt niet direct te maken te hebben met de situatie in Nijmegen en duidt er wellicht op dat de betrokkene zich

niet kon verenigen met de vraagstelling tijdens het interview.

Overige punten van kritiek komen overeen met wat ook in andere gemeenten naar voren werd gebracht, zoals: 'Stadswachten horen niet echt bij de politie', 'Van integratie geen sprake' en 'Stadswachten worden met de politie geïdentificeerd, hetgeen zij niet willen; gelukkig hebben zij een eigen gebouw en een eigen budget'.

De visie van de sleutelfiguren uit Den Bosch strookt met die uit andere gemeenten waar de Stadswachten een semi-zelfstandige organisatie vormen. Men leerde dankzij de huisvesting de politie kennen; dit kwam de kwaliteit ten goede. De afstemming van de wederzijdse taken was door de gekozen structuur gemakkelijk en directe sturing alsmede signalering bleken geen problemen op te leveren. Door nauw samen te werken, bleef er vanuit de politie zicht en grip op de Stadswachten, waarbij tevens de mogelijkheid werd geboden om de uitvoering van minder belangrijke taken aan de Stadswacht over te laten.

Ook een andere respondent is – bij de vraag naar de nadelen van de organisatievorm – deze mening toegedaan: 'Het acceptatieniveau bij het politieapparaat was niet hoog, waardoor wrijvingen ontstonden; de politie draaide echter wel wat bij'. Betrokkene wordt gesteund door een stadgenoot die stelt dat een deel van de politie niet zo blij was met de Stadswachten. Een oorzaak hiervoor zou kunnen zijn dat de politie zelf erg lastig is en het bedreigend vindt als men op hun terrein komt. Daarbij zouden gemeente en politie tegen elkaar opgebokst hebben inzake de kwestie van de verantwoordelijkheden. De Stadswachten zouden in Den Bosch teveel betrokken zijn geraakt bij politietaken, terwijl zij juist in deze gemeente voor meerdere diensten waren bedoeld. Een tweetal andere faalfactoren duidt er eens te meer op dat wat sommige Bossche sleutelfiguren in positieve zin

aanvoerden, door anderen daarentegen werd gezien als een negatieve factor: 'Ga politie niet versterken met mensen die geen bevoegdheden hebben' en 'Er was kans dat de Stadswachten oneigenlijke taken gingen uitvoeren als de politie onvoldoende mankracht had voor bijvoorbeeld de ordehandhaving'.

Een succesfactor van het project in Zwolle is dat men daar gebruik maakt van de kennis van twee verschillende instellingen: gemeente en politie. Hoewel de Stadswachten apart functioneren – hetgeen beter wordt geacht dan integratie binnen het politiekorps – kunnen zij op de politie terugvallen. 'Het loopt goed zo', is de mening van één van de sleutelfiguren. De Stadswachten krijgen een goede opleiding, een gedegen stuk begeleiding en ondersteuning en de politie heeft zicht op de zaak. Bovendien hebben de Stadswachten in Zwolle bepaalde taken van de politie overgenomen. Tenslotte brengt de organisatievorm mee dat de Stadswachten directer zijn betrokken bij datgene wat er in de stad gebeurt: zij zijn beter geïnformeerd over de coördinatie in de gemeente.

De negatieve aspecten van de gekozen organisatievorm blijven in Zwolle beperkt. Slechts vier van de acht geïnterviewden noemen een nadeel. De organisatievorm zou in Zwolle langs verschillende lijnen lopen. Het aanhaken bij een organisatie (politie?) vergroot de afstand tot andere gemeentelijke controleurs. Beter is het dan ook om de gehele zaak bij één instantie onder te brengen. Een tamelijk losstaande, algemene opmerking is dat een organisatie afhankelijk is van personen: is er sprake van een goed contact, dan is er ook een goede werkrelatie, anders niet.

Zelfstandige projecten

In Amsterdam doet men binnen het Stadswachtproject zelf aan beleidsontwikkeling. Daardoor raakt men niet verzeild in

de prioriteitsstelling van de politie. De Stadswacht kan goed opereren binnen de drie doelstellingen, zodat een flexibele inzet wordt gegarandeerd. Binnen het project kan men zelf samenwerkingsverbanden aangaan. Eén van de respondenten verbindt aan het zelfstandig blijven van de Amsterdamse Stadswachten de voorwaarde dat overleg en samenwerking goed moeten zijn; hierbij wordt het 'parkeerbeheer' genoemd als een instelling die niet aan deze voorwaarde voldoet.

Een suggestie van iemand die de mening is toegedaan dat er in Amsterdam naast elkaar wordt gewerkt, is om de verschillende diensten te laten coördineren door de politie. In soortgelijke zin worden als nadelen genoemd dat er weer een (aparte) organisatie in de stad is bijgekomen, die wordt gekenmerkt door communicatie- en coördinatieproblemen met de politie. Het zou derhalve beter zijn om het project bij de politie onder te brengen, waardoor het beter inpasbaar wordt in het politiebeleid. Weer een ander ventileert de opinie dat de Stadswachten in de Amsterdamse binnenstad teveel afhankelijk zouden zijn van andere bedrijven; het voorstel is om de Stadswachten in een consortium van bedrijven onder te brengen teneinde de samenwerking te bevorderen.

Afgaande op de uitspraken van de sleutelfiguren in Heerhugowaard is daar de relatie met de reguliere politie goed te noemen, ondanks het feit dat het een zelfstandig project betreft. Een enkeling meent dat het aanvankelijke contact met de politie wat stroef was, maar dit is beduidend beter geworden. Men heeft elkaar beter leren kennen en ook aan de zijde van de Stadswachten is meer begrip ontstaan voor het functioneren van de politie. De lijn naar de politie is kort, zodat veel onder controle wordt gehouden. Het directe contact brengt daarenboven met zich mee dat de politie snel reageert en adequaat

ingrijpt als de Stadswacht om bijstand vraagt. Ook de know how van de politie kan door de Stadswachten worden gebruikt, bijvoorbeeld hoe je met bepaalde probleemgroepen moet omgaan, hetgeen leidt tot een verbetering van de sociale vaardigheden.

Een nadeel van de in Heerhugowaard bestaande organisatievorm is dat de Stadswachten teveel worden gezien als een verlengstuk van de politie. Ten overvloede wordt door een sleutelfiguur hieraan toegevoegd dat de Stadswachten echter geen politiefunctionarissen zijn en een andere financieringsbron kennen. De huisvesting in het politiebureau wordt kennelijk als een probleem ervaren: de Stadswachten voelen zich er niet zo vrij, terwijl er anderszijds vertrouwelijke zaken spelen waar de Stadswachten niets mee te maken mogen hebben.

In Heerhugowaard worden twee nadelen gememoreerd die ook elders spelen. In de eerste plaats worden Stadswachten niet altijd serieus genomen; in de tweede plaats hebben doorsnee-politiemensen moeite met het fenomeen Stadswacht; zij zouden bevreesd zijn dat deze nieuwe functionarissen zich ontwikkelen in de richting van concurrerende, alternatieve politie.

5.5 Effecten van het functioneren van de Stadswachten

De mening van de sleutelfiguren werd gevraagd over het functioneren van de Stadswachten ten aanzien van criminaliteit, veiligheidsgevoelens van burgers, overlast, signalering en werkgelegenheid.

Criminaliteit

Het merendeel van de sleutelfiguren is positief gestemd over de mate waarin Stadswachten er in slagen om – althans bepaalde vormen van – criminaliteit terug te dringen of te voorkomen. Slechts negen van de 67 geïnterviewden blijken een vol-

strekt negatief oordeel te hebben ('geen enkel effect', 'niet aantoonbaar afgenomen'), van wie vijf betrokken zijn geweest bij het Stadswachtproject in Den Bosch, dat inmiddels is beëindigd². Door drie personen in deze gemeente wordt erop gewezen dat het geringe of niet aantoonbare effect vooral wordt veroorzaakt door het feit dat de criminaliteit met name 's avonds en 's nachts – als de Stadswachten niet actief zijn – een probleem is. Dergelijke restricties worden ook gemaakt door sleutelfiguren uit de andere zes steden, zij het in mindere mate. De Amsterdamse sleutelfiguren zijn overwegend positief in hun uitspraken. Enkelens zijn voorzichtig en memoreren het verschijnsel van de verschuiving met name waar het de kleine criminaliteit betreft. Voor Amsterdam wordt met name genoemd dat de delicten zakkenrollen, winkeldiefstal en diefstal uit auto's zijn verminderd. Enkele sleutelfiguren geven aan dat het preventieve effect van de Amsterdamse Stadswachten onder meer blijkt uit het feit dat in de Leidsestraat vrijwel geen gewapende overval plaatsvindt. De opinie van de Dordtse sleutelfiguren is in grote lijnen gelijk aan die uit Amsterdam. Genoemd wordt dat de afname van het criminele gedrag in de binnenstad gepaard gaat met een toename in de 19e eeuwse schil rond het centrum; een ander signaleert deze verschuiving ook, maar voegt er aan toe dat de criminaliteit in deze schil inmiddels ook aan het afnemen is. Twee van de Dordtse sleutelfiguren zijn voorzichtig en werpen de vraag op of de teruggang van de criminaliteit in het centrum van Dordrecht wel enkel en alleen kan worden toegeschreven aan het optreden van de Stadswachten aldaar. Ook in Heerhugowaard wordt door de sleutelfiguren een zekere vermindering van de (kleine) criminaliteit geconstateerd. Met name winkeldiefstal, zakkenrollen en

tasjesroof worden als voorbeelden genoemd. Over verplaatsing van het verschijnsel wordt slechts door één persoon gerept.

De acht Nijmeegse sleutelfiguren zijn genuanceerd positief gestemd. Zes van hen noemen winkeldiefstal als het misdrijf dat aanzienlijk zou zijn afgenomen (zelfs met 30%). Ook andere vormen van criminaliteit worden afzonderlijk gememoreerd: zakkenrollen, autoinbraken en vernielingen. In Leeuwarden is men iets minder positief. Twee van de elf geïnterviewde sleutelfiguren menen zelfs dat het optreden van Stadswachten in hun gemeente geen enkel positief effect heeft op de criminaliteit. Twee anderen zijn sceptisch, de overigen daarentegen komen met positieve uitspraken over het terugdringen en de preventie van het criminele gedrag, met name waar het baldadigheid, fietsdiefstal, tasjesroof en winkeldiefstal betreft.

Drie van de acht sleutelfiguren uit Zwolle stellen dat het effect niet te meten is of dat er nog geen onderzoeksgegevens zijn waarop zij zich kunnen baseren. Eén geïnterviewde meent dat de Stadswachten geen invloed hebben op de omvang van de criminaliteit in Zwolle, de overigen zijn (gematigd) positief in hun oordeel. Ook hier wordt trouwens gewezen op de mogelijkheid dat het criminele gedrag zich verplaatst naar andere gedeelten van de stad.

Het geheel overziende, moet worden opgemerkt dat er – afgezien van Den Bosch – graduele verschillen zijn tussen de diverse gemeenten, waarin sleutelfiguren zijn geïnterviewd. Men oordeelt in de éne plaats wat positiever dan in de andere. Daarbij tonen de sleutelfiguren zich voorzichtig. Steeds weer wordt gewezen op verschuiving van criminaliteit en op het feit dat er wellicht andere oorzaken dan de aanwezigheid van Stadswachten zijn die gunstige effecten hebben op de omvang van de criminaliteit. Regelmatig wordt

2] De vier andere respondenten met een negatief oordeel komen uit Amsterdam, Zwolle en Leeuwarden (2).

echter genoemd dat er in elk geval een duidelijk preventieve werking uitgaat van het optreden van de Stadswachten. De mid-denstand is doorgaans zeer tevreden, mede omdat in verschillende gemeenten juist het aantal winkeldiefstallen zou zijn afgenomen. De onderzoekers vragen zich af in hoeverre deze daling kan worden toegeschreven aan de inzet van de Stadswachten. Weliswaar zijn er winkels en grootwinkelbedrijven waar de Stadswachten regelmatig binnenlopen³, maar een veel groter aantal zaken blijft verstoken van deze service en heeft bij een geconstateerde winkeldiefstal slechts de mogelijkheid om een op straat passerende Stadswacht aan te spreken. Uit observatie-onderzoek⁴ is trouwens gebleken dat Stadswachten hooguit incidenteel door een winkelier worden benaderd naar aanleiding van een winkeldiefstal. Dit zou kunnen betekenen dat het vooral de preventieve aanwezigheid – in uniform – van Stadswachten is, die uiteindelijk mede leidt tot een daling van de omvang van winkeldiefstal.

Aandacht verdienen tenslotte ook die opmerkingen van sleutelfiguren die attenderen op het feit dat Stadswachten doorgaans slechts opereren op tijdstippen van de dag waarop bepaalde vormen van criminaliteit niet zo frequent worden gepleegd. Juist in de (late) avonduren en de nacht loopt de criminaliteit uit de hand, zoals één van de sleutelfiguren het naar voren bracht. In hoeverre hieraan de conclusie zou moeten worden verbonden dat het noodzakelijk is om Stadswachten tijdens die uren te laten surveilleren, komt nog aan de orde wanneer wordt ingegaan op de wenselijkheid om de taken van Stadswachten uit te breiden.

Veiligheidsgevoelens

De mening van de sleutelfiguren over de mate waarin Stadswachten een bijdrage leveren aan de vergroting van de veilig-

heidsgevoelens van burgers, is zonder meer positief. Slechts drie geïnterviewden (twee uit Amsterdam en een uit Leeuwarden) gaven nadrukkelijk een negatieve reactie, eenmaal met de toevoeging: 'men ziet dat ze niets kunnen'. Sommigen wijzen er op dat hier sprake is van een proces: het heeft even geduurd voordat het effect merkbaar werd. Nu veel burgers vertrouwd zijn met het fenomeen Stadswacht nemen, aldus de sleutelfiguren, de veiligheidsgevoelens van veel categorieën burgers geleidelijk toe. Mensen voelen zich op straat meer op hun gemak, omdat de kans slachtoffer te worden van criminaliteit allengs minder is geworden. Daarbij wordt er door enige sleutelfiguren op gewezen dat het niet alleen burgers zijn wier subjectieve veiligheid is verbeterd, maar dat ook marktkooplui en winkeliers zich veiliger voelen. Ook hier echter de kanttekening dat de verbetering vrijwel uitsluitend betrekking heeft op de situatie overdag, terwijl de avond en de nacht als meest onveilige tijdstippen moeten worden gezien.

Overlast

In de vraag naar het effect van het functioneren van Stadswachten met betrekking tot overlastsituaties, werden – indien nodig – door de interviewers als voorbeelden genoemd 'blokkades', 'fout geparkeerde auto's' en 'geluidsoverlast'. Vooral 'fout parkeren' komt in de antwoorden van de sleutelfiguren regelmatig terug, terwijl over 'geluidsoverlast' als een hinderlijk fenomeen, waaraan Stadswachten aandacht zouden kunnen schenken, in het geheel niet wordt gerept. Spontaan werd door enkelen het fietsen op trottoirs en in voetgangerszones, het storend uitstellen van goederen door winkeliers en de overlast van jongeren genoemd.

De Amsterdamse sleutelfiguren oordelen gematigd positief over de wijze waarop de Stadswachten in hun gemeente de overlast

3) Het betreden van een winkel gebeurt op grond van uiteenlopende argumenten: Stadswachten kunnen door een detailhandelaar worden aangesproken, omdat deze crimineel gedrag heeft geconstateerd. In andere gevallen kan het gaan om contact met een particuliere beveiligingsfunctionaris of met een winkelier.

4) Hauber, A.R., L.J. Hofstra, L.G. Toornvliet en J.G.A. Zandbergen: Hoe functioneel is functioneel toezicht? Leiden (1993).

bestrijden. Uit de overige reacties valt op te maken dat de Stadswachten regelmatig signalen doorgeven aan andere instanties, waarop adequaat wordt ingegaan ('de samenwerking is redelijk').

Ook de Dordtse Stadswachten functioneren redelijk tot goed in dit opzicht.

Het (vroegtijdig) signaleren van blokkades en hinderlijke overlast alsmede de samenwerking met parkeerpolitie worden genoemd.

In Heerhugowaard blijken de Stadswachten vooral effect te sorteren waar het de jeugd betreft. Een duidelijke vermindering van de overlast die de burgerij heeft van hun gedrag en vooral van hun alcoholmisbruik, wordt door drie respondenten als voorbeeld aangehaald. Geen van de sleutelfiguren is negatief gestemd. Het bestrijden van fout parkeren – ook op invaliden-parkeerplaatsen – heeft duidelijk prioriteit in deze gemeente.

De sleutelfiguren uit Nijmegen zijn, gemiddeld genomen, negatief in hun oordeel. Slechts twee van hen menen dat het optreden van Stadswachten succes heeft in overlastsituaties. Betreft het fietsen in een voetgangerszone, dan zijn beiden het oneens: '90% van de fietsers stapt af, spontaan of op verzoek' versus 'dweilen met de kraan open.' Drie geïnterviewden vinden dat het effect betrekkelijk of minimaal is. De overige drie geven aan dat de Stadswachten geen enkel succes boeken in hun optreden tegen overlastsituaties.

Het oordeel over de Leeuwardense Stadswachten is tamelijk positief. De mening van de respondenten loopt van 'ja, zeer positief' tot 'doen ze weinig aan, maar ze geven wel signalen door'. De betoegeling van de parkeeroverlast wordt met name genoemd, terwijl ook iemand opmerkte dat de Stadswachten goed optreden bij relationele kwesties.

De uitspraken van de sleutelfiguren uit Den Bosch geven een nogal negatief beeld.

Twee van hen menen dat er in het geheel geen sprake is geweest van enig effect, twee anderen vinden het effect minimaal. De overigen vermelden dat de aandacht van de Stadswachten vooral uitging naar fout parkeren, waarbij er een goede samenwerking was met de parkeerpolitie. Ook het doorgeven van gesignaleerde overlast aan andere instanties wordt genoemd.

Zwolle scoort tenslotte positief. Eén van de acht sleutelfiguren meent dat er geen effect kan worden geconstateerd.

Specifieke opmerkingen werden niet gemaakt.

Signaleringsfunctie

Bij eerdere vragen van het interview werd reeds meermalen spontaan door sommige sleutelfiguren aangegeven dat

Stadswachten zich tevens bezighouden met het signaleren van ongewenste situaties en gedragingen om deze vervolgens door te sluizen naar een andere, voor het onderhavige probleem meer geëigende instantie. In de vraagstelling over deze signaleringsfunctie wordt nadrukkelijk gesproken over gemeentelijke onderhoudsdiensten en andere instellingen (verwijzingen naar bijvoorbeeld publieke werken). Afgezien van een iets negatiever oordeel van de kant van de Nijmeegse sleutelfiguren, wordt over het optreden van Stadswachten in de verschillende gemeenten, als het gaat om de signaleringsfunctie, vrijwel eensluidend geoordeeld. De reacties lopen uiteen van 'ja, effectief' tot 'miniem' en zelfs 'nee'.

Verschillende respondenten geven aan dat de mate waarin op de verwijzingen door Stadswachten wordt gereageerd afhankelijk is van de instelling aan wie wordt gerapporteerd. Soms verloopt het contact moeizaam en pleiten sleutelfiguren voor een beter – projectmatig – samenwerken. Het signaleren van graffiti, zo maar op straat gezet huisvuil en mankementen ont-

staan door vandalistisch gedrag, geschiedt over het algemeen wel goed en ook snel, maar de afwikkeling door de andere instantie laat soms op zich wachten.

Hier staat tegenover dat de meeste sleutelfiguren in beginsel tevreden zijn over het effect van het signalerende optreden van de Stadswachten. Meermalen wordt tenminste opgemerkt dat de gemeente goed reageert of er attent op is.

Werkgelegenheid

Door de bank genomen is het oordeel van de sleutelfiguren over het effect van het functioneren van Stadswachten inzake de werkgelegenheid positief. Slechts één persoon geeft als reactie: 'geen succes', terwijl drie anderen opmerkingen maken dat het effect niet bijster groot is. Als argumenten voor het positieve effect worden veelal genoemd dat het Stadswachtproject werkgelegenheid verschaft en in een hoog percentage van de gevallen zicht geeft op een reguliere baan, meestal bij een beveiligingsorganisatie.

Toch worden ook verschillende kanttekeningen gemaakt. In de eerste plaats zou, volgens sommige sleutelfiguren, de doorstroming geleidelijk aan moeilijker worden. Er zou enerzijds sprake zijn van een zekere verzadiging bij de beveiligingsbedrijven en anderzijds van een daling van het niveau van de Stadswachten zodat zij minder aantrekkelijk worden voor het bedrijfsleven. In de tweede plaats wordt naar voren gebracht dat het lastiger wordt om nieuwe Stadswachten te krijgen.

Daarom zouden wat lagere eisen moeten worden gesteld ten aanzien van bepaalde aanstellingscriteria en met name ten aanzien van de duur van de werkloosheid.

5.6 Waardering voor Stadswachten

Allereerst werd aan de sleutelfiguren gevraagd hoe zij zelf tegenover Stadswachten staan. Liefst 54 van de sleu-

telfiguren (bijna 81 %) gaven een positief oordeel, zes uitten zich negatief, zes oordeelden genuanceerd (zowel positieve als negatieve aspecten), terwijl één persoon zich neutraal opstelde.

Vervolgens werd gevraagd hoe volgens hen de burgers de Stadswachten waarderen. Bijna alle sleutelfiguren laten zich tamelijk positief (14) tot (zeer) positief (49) uit over de mate waarin Stadswachten – in hun ogen – door de burgerij worden gewaardeerd.

Twee sleutelfiguren stellen dat ook het publiek tijd nodig heeft gehad om met het verschijnsel Stadswacht vertrouwd te raken. Stadswachten worden na aanvankelijke scepsis nu gewaardeerd.

In het vorige hoofdstuk is al opgemerkt dat meer ouderen zich veiliger voelen door Stadswachten dan jongeren. Ook sleutelfiguren hebben deze indruk. Het merendeel van hen noemt nadrukkelijk ouderen als degenen die positiever gestemd zijn over Stadswachten. Slechts drie respondenten zijn van mening dat jongeren zeer positief staan tegenover het instituut Stadswacht, terwijl ouderen het vaak beter menen te weten en van Stadswachten vaker iets niet zullen accepteren.

Waarom de jeugd minder waardering heeft voor Stadswachten is enerzijds een gevolg van de wijze waarop zij Stadswachten percipiëren, anderzijds van het feit dat juist zij relatief vaak door Stadswachten worden aangesproken. Enige uitspraken in dit verband:

- jongeren zien hen als tegenstanders;
- jongeren nemen hen minder serieus;
- jongeren hebben minder behoefte aan toezicht (willen meer vrijheid);
- jongeren gaan toch hun gang, met de blik op oneindig;
- jongeren luisteren wel, maar zodra de Stadswacht zich omdraait, is het voorbij;
- onverschilligheid van sommige groepen (jongeren) die er om lachen.

Ook werd nagegaan in hoeverre de privé-mening van de respondent en het oordeel van het publiek (het laatste jaar) wijzigingen heeft ondergaan. Bij slechts vier sleutelfiguren blijkt het oordeel in negatieve zin te zijn veranderd. Bij één van hen is het de bevestiging van een reeds bestaand negatief gevoel; twee anderen geven aan dat hun ervaringen met het project wat teleurstellend zijn; een vierde memoreert de structurele problemen die in Den Bosch hebben geleid tot de stopzetting van het Stadswachtproject. Alle overige sleutelfiguren hebben hun positieve mening behouden of zijn, soms na aanvankelijke scepsis, positiever gaan denken over het functioneren van de Stadswachten.

Een soortgelijk beeld betreft de mening van het publiek. Volgens de respondenten is een groot deel van de burgerij geleidelijk positiever gaan denken over de Stadswachten. Een enkeling vermeldt dat burgers aanvankelijk enig wantrouwen koesterden, maar dat men hen meer is gaan waarderen vooral nu men hen heeft leren kennen. Slechts twee sleutelfiguren, beiden uit Zwolle, zijn van oordeel dat het publiek de Stadswachten in hun gemeente wat minder zijn gaan waarderen. Daarbij gebruiken zij als argument: 'Zij zagen de Stadswachten iets minder' en 'Er straalt minder van de Stadswachten af en dat wordt door het publiek opgemerkt'.

Tenslotte werd aan de sleutelfiguren gevraagd om – zuiver hypothetisch – een keuze te maken uit het aanstellen van 5 extra politiefunctionarissen of 15 extra Stadswachten (met eenzelfde budget). De mening van de geïnterviewden blijkt verdeeld: van de 62 die een eenduidige keuze maakten, geven 33 de voorkeur aan vijf politiefunctionarissen en 29 aan 15 Stadswachten. Voor de politiemensen werd gekozen vanwege de bevoegdheden die Stadswachten niet bezitten, en de sterke onderbemanning bij de politie. De

voorkeur voor de Stadswachten bleek vooral gebaseerd op het numerieke gegeven dat 15 nu eenmaal meer is dan 5, vanwege de werkgelegenheidsaspecten en de visie dat Stadswachten vanwege hun zichtbaarheid belangrijk preventief werk verrichten.

Aan het einde van het interview overhandigde de interviewer aan de sleutelfiguur een lijstje met zeven uitspraken met het verzoek om aan te geven in hoeverre zij zich met deze uitspraken konden verenigen. Teneinde vergelijking te bevorderen werden vijf antwoord-alternatieven gegeven: van 'volledig eens' tot 'volledig oneens'.

5.7 Maatschappelijk draagvlak van Stadswachten

Aan de hand van de interviews met deze sleutelfiguren is onderzocht of er verschillen in het maatschappelijk draagvlak zijn te constateren. Uit het interview zijn de vijf meest relevante vragen gelicht met betrekking tot het maatschappelijk draagvlak. Deze vijf vragen hebben betrekking op de beoordeling van het Stadswachtproject, de haalbaarheid van de doelstellingen in de praktijk, de effecten van het optreden van de Stadswachten, de verwachte waardering van de burgers en – bij een hypothetische uitbreiding van toezichthoudende functionarissen – de voorkeur voor politiefunctionarissen of Stadswacht. De antwoorden op deze vragen zijn herleid tot positieve en negatieve reacties. Uiteindelijk is voor elke stad het gemiddelde bepaald van aantallen positieve en negatieve reacties. Hierbij werd een keuze voor de Stadswacht bij vraag vijf als een positief antwoord aangemerkt. Het wordt nu mogelijk de steden onderling te vergelijken. Het is de bedoeling een indicatie te geven van het verschil in maatschappelijk draagvlak van de verschillende Stadswachtprojecten.

De resultaten betreffende de steden vallen in twee groepen uiteen. In Dordrecht, Zwolle, Amsterdam en Heerhugowaard wordt aanmerkelijk vaker positief geantwoord dan in Leeuwarden, Nijmegen en Den Bosch. Binnen deze rangorde valt Dordrecht op door het grote aantal positieve reacties, terwijl in Den Bosch de meeste negatieve reacties werden gegeven. Opvallend is dat alleen in Dordrecht vaker voor 15 Stadswachten dan voor 5 politiefunctionarissen werd gekozen. In de overige steden kiest men toch in meerderheid voor politiefunctionarissen, ondanks een doorgaans positieve beoordeling van het Stadswachtproject.

Voor elke vraag is, aan de hand van het aantal positieve en negatieve reacties, bepaald in welke gemeente het meest frequent positief werd gereageerd. Er kan nu een rangorde worden gemaakt door het aantal positieve reacties op te tellen en vervolgens te delen door het aantal geïnterviewden. Dit levert een gemiddelde score op op de vijf betrokken vragen, zodat de maximum-score vijf is en de minimum-score één. De stad met de gemiddeld hoogste score wordt dan geacht het grootste maatschappelijk draagvlak te hebben; er is immers door de geënquêteerden het meest frequent positief geantwoord. De

volgende figuur geeft de gemiddelde score per gemeente.

Uit de figuur komt naar voren dat in Dordrecht en Heerhugowaard de Stadswachten het grootste maatschappelijk draagvlak hebben. In Leeuwarden, Nijmegen en Den Bosch is dat het geringst. Amsterdam en Zwolle nemen een tussenpositie in.

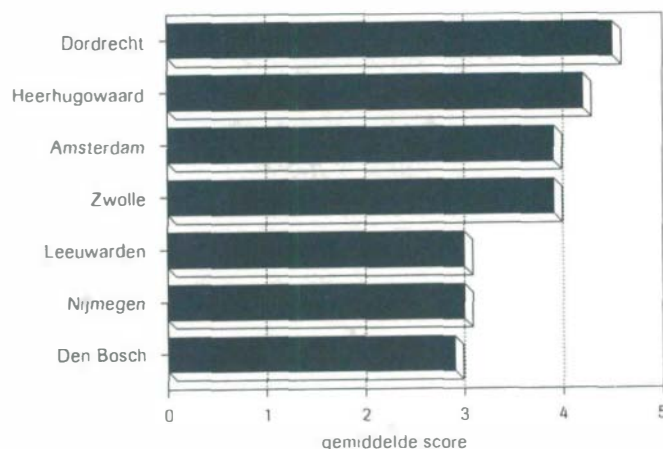
5.8 Uitbreiding van taken

In vrijwel alle projecten werden Stadswachten aanvankelijk uitsluitend overdag ingezet in de binnenstad.

Naarmate zij meer vertrouwd raakten met de hun toebedeelde taken en naarmate een steeds groter wordend aantal burgers het belang van hun inzet ging inzien, werd ook vaker de wens geuit om hen op meer plaatsen in de gemeente en op andere tijdstippen van de dag te laten functioneren.

In sommige gemeenten werd aan deze wens tegemoet gekomen door Stadswachten (incidenteel) ook elders in te zetten.

Zijn sleutelfiguren van mening dat dergelijke uitbreidingen – in ruimte en in tijd – gewenst zijn?



Figuur 5:
Maatschappelijk
draagvlak van
Stadswachten.

Andere stadsdelen

Elf van de 67 sleutelfiguren blijken niet veel te voelen om Stadswachten ook in andere stadsdelen te laten opereren. Voor zover er argumenten worden aangedragen, is men vooral van mening dat er elders in de gemeente – dat wil zeggen buiten het centrum – minder behoefte bestaat aan de aanwezigheid van Stadswachten. Een ander argument dat door iemand naar voren wordt gebracht, is dat de Stadswachten in een minimale bezetting hun taken verrichten, zodat hun inzet beperkt moet blijven tot het centrum waar toch al weinig politie is.

Vijf respondenten reageren met een 'nee, tenzij'. In beginsel is hun mening dat Stadswachten niet buiten de kern van de gemeente dienen te opereren, tenzij bijzondere gebeurtenissen, zoals festiviteiten en evenementen, of situaties, met name kwetsbare wijken, hiertoe aanleiding geven.

Deze reacties komen overeen met die van vier sleutelfiguren, die antwoorden met: 'ja, mits'. Zij onderbouwen hun voorbehoud vooral met opmerkingen in de sfeer van de personele bezetting: 'Als er maar genoeg mensen zijn' en 'Het mag niet ten koste gaan van het centrum'. Een derde voorbehoud behelst de taakafbakening met de politie: 'Als je accepteert dat een deel van de politiefunctie wordt 'weggegeven', dan moet je dat voor de hele stad accepteren'; een vierde geïnterviewde tenslotte meent dat uitbreiding afhankelijk is van de prioriteitsstelling in de gemeente.

Alle overige 47 sleutelfiguren blijken uitbreiding van de diverse Stadswachtprojecten wenselijk of zelfs noodzakelijk te vinden. Een aantal van hen wijst daarbij op het feit dat de inzet van Stadswachten elders in de praktijk reeds plaats heeft. Vooral in andere – meer periferer gelegen – winkelcentra, in wijken die als een schil om het centrum liggen en op

plaatsen die als onveilig worden ervaren, zou de aanwezigheid van Stadswachten overwogen moeten worden. Minder geschikt acht men problematische wijken en industrie centra, waar men liever politie of beveiligingsfunctionarissen ziet opereren.

Andere tijdstippen

Bijna de helft van de sleutelfiguren uiten tenminste ernstige twijfels over wenselijkheid 's avonds en/of 's nachts ook Stadswachten in te zetten. Men realiseert zich terdege dat er dan grote behoefte aan meer controlefunctionarissen bestaat, maar dat de criminaliteit die zich later op de avond en 's nachts voordoet, doorgaans ernstiger is. Stadswachten kunnen gevaarlijke situaties niet de baas vanwege het ontbreken van bevoegdheden en het niet beschikken over een wapen. De uitspraak dat er 's nachts politie moet zijn, wordt dan ook in verschillende varianten gedaan. Verschillende van de sleutelfiguren menen dat het inzetten van Stadswachten gedurende de nachtelijke uren alleen maar verantwoord zou zijn als men hen (meer) bevoegdheid geeft.

De overige sleutelfiguren staan min of meer positief tegenover uitbreiding in de tijd. Men vindt het noodzakelijk, omdat burgers er nadrukkelijk om zouden vragen en er 's nachts weinig politie op straat is. Diverse sleutelfiguren zijn positief, echter onder voorwaarde: de ondersteuning van de kant van de politie moet dan goed zijn, misschien zelfs zodanig dat de Stadswacht slechts opereert in een koppel met een politieagent.

5.9 Suggesties over verbeteringen

Tenslotte werden de sleutelfiguren in de gelegenheid gesteld om suggesties te geven over eventuele verbeteringen met betrekking tot het optreden van Stadswachten. De belangrijkste daarvan zijn:

- Uitbreiden van bevoegdheden:
De suggestie om Stadswachten meer bevoegdheden te geven werd door 18 sleutelfiguren gedaan. Het merendeel meent dat deze uitbreiding beperkt moet blijven. Zo zouden Stadswachten met name foutparkeerders en fietsers moeten kunnen verbaliseren. Twee respondenten betonen zich nadrukkelijk tegenstander van het verlenen van meer bevoegdheden aan Stadswachten. Wat de mening is van de overige 47 sleutelfiguren kan niet worden vastgesteld, omdat zij zich tijdens het interview niet uitlieten over de bevoegdheden van de Stadswachten;
- Verbeteren van de opleiding en de begeleiding:
14 respondenten noemen – al of niet direct – de opleiding en/of de begeleiding van Stadswachten die zou moeten worden verbeterd. De opleiding zou vooral breder moeten zijn en meer op elkaar afgestemd. Daarin zou met name grotere aandacht geschonken moeten worden aan de sociale vaardigheden, die in de praktijk (op straat) niet altijd voldoende zijn. Stadswachten wordt door een tweetal sleutelfiguren in dit verband ‘verweten’ dat zij meermalen problemen uit de weg gaan: zij kijken de andere kant op of treden, met name naar jongeren, niet handelend op;
- Garanderen van de continuïteit:
Het feit dat het bij bepaalde projecten schort aan de noodzakelijke continuïteit, is bij andere vragen meermalen aan de orde gesteld. Ook bij de suggesties wordt door vijf respondenten (opnieuw) gewezen op het belang hiervan;
- Kwaliteit van de Stadswachten:
Hier gaat het zowel om de recrutering als om de verschijning van de Stadswacht op straat. Eén van de geïnterviewden merkt op dat de minimale opleidingseis die aan Stadswachten werd gesteld LBO was; dit had gehand-

haafd moeten blijven. Twee anderen menen dat de uiterlijke uitstraling van veel Stadswachten onder de maat blijft; het is een kwestie van decorum: geen open jack, geen kauwgom en dergelijke. ■



Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

- Stadswachten leveren een bijdrage aan de verhoging van de objectieve veiligheid. Op de desbetreffende lokaties is de veelvoorkomende criminaliteit tijdens de werkuren van de Stadswachten in veel gemeenten afgenomen. Daar waar projectmatig wordt gewerkt, is dit het meest tastbaar. Naar de indruk van de sleutelfiguren gaat er van de aanwezigheid van (geüniformeerde) Stadswachten een preventieve werking uit op uiteenlopende delictstypen als winkeldiefstal en roofoverval.
- Stadswachten scoren het best ten aanzien van de verhoging van de subjectieve veiligheid. Het winkelende publiek voelt zich door de aanwezigheid van Stadswachten veiliger.
- Een van de taken van de Stadswachten is het signaleren van vernielingen en achterstallig onderhoud van zaken die onder de verantwoordelijkheid vallen van gemeentelijke en niet-gemeentelijke onderhoudsdiensten zoals publieke werken, de reinigingsdienst, de plantsoenendienst en Publex. Voor wat betreft de signaleringsfunctie werken de Stadswachtprojecten in de meeste steden naar tevredenheid.
- Stadswachtprojecten leveren een bijdrage aan de werkloosheidsbestrijding, in die zin dat de meeste Stadswachten elders betaald werk vinden.
- Wat het maatschappelijk draagvlak van Stadswachten betreft, laten de sleutelfiguren zich overwegend positief uit. Zij hebben overigens de neiging de (wel degelijk bestaande) waardering van het publiek enigszins te overschatten.

6.2 Aanbevelingen

- Het vergroten van de objectieve veiligheid door het optreden van Stadswachten kan geschieden door:
 - projectmatig te werken;
 - nauwere samenwerking met andere instanties zoals politie, controleurs in het openbaar vervoer en parkeerpolitie, vooral binnen het projectmatig werken;
 - duidelijke afbakening van taken.
- Ter verhoging van de subjectieve veiligheid is het essentieel dat de frequentie van de surveillance en daarmee de zichtbaarheid van de Stadswachten maximaal is.
- Een essentiële voorwaarde voor het adequaat functioneren van Stadswachten is dat de samenwerking met de (gemeentelijke) onderhoudsdiensten goed is. Deze samenwerking dient voortdurend te worden gestimuleerd teneinde verlapping van de contacten tegen te gaan.
- De waardering van het publiek, dus het maatschappelijk draagvlak van Stadswachten, kan worden verhoogd door overtuigend en doortastend op te treden, waardoor de geloofwaardigheid wordt vergroot. Overtuigend en doortastend optreden hangt samen met het zelfvertrouwen van de functionaris. Zelfvertrouwen kan worden verhoogd door het opwaarderen van de functie van de Stadswacht tot een meer volwaardige baan in termen van salariëring en toelatingseisen (bijvoorbeeld het vereiste van langdurig werkloos-zijn laten vervallen, een deel van de Stadswachten vast in dienst te nemen).
- Zichtbaarheid en herkenbaarheid van Stadswachten kan worden vergroot door eenheid in uniform en optreden, waarbij verwarring met het politieuniform moet

worden voorkomen. Stadswacht Nederland kan een functie vervullen in het bevorderen van die eenheid. Deze eenheid dient zich uit te strekken tot uniformiteit in opleiding en diploma.

- Het is het overwegen waard, zowel de subjectieve als de objectieve veiligheid te verhogen door de surveillance in ruimte en tijd uit te breiden. Geëxperimenteerd zou kunnen worden om 's avonds een beperkt aantal Stadswachten in te zetten en deze zich per fiets te laten verplaatsen teneinde in korte tijd een zo groot mogelijk gebied te bestrijken. Gezien de andere vormen van criminaliteit die zich 's avonds en 's nachts voordoen en het ontbreken van bevoegdheden bij de Stadswacht zal de taak van de Stadswacht, meer nog dan overdag, een signalerende moeten zijn. De functie van 'oren en ogen' ten behoeve van de politie wordt hierdoor aanzienlijk uitgebreid. Aan de uitbreiding van het werk van Stadswachten in ruimte en tijd kleven zowel voordelen als nadelen. Het verdient dan ook aanbeveling deze uitbreiding van taken allereerst in een experiment uit te proberen. Voordelen van uitbreiding van surveillance in tijd zijn onder andere:

- Veel mensen voelen zich juist tijdens de avonduren onveilig. Het is gebleken dat de aanwezigheid van Stadswachten een positieve invloed heeft op onveiligheidsgevoelens. Dit gegeven pleit voor een uitbreiding van surveillance in tijd;
- Burgers voelen zich ook onveilig op plekken buiten de stadscentra. Uitbreiding van surveillance in ruimte door Stadswachten kan onveiligheidsgevoelens positief beïnvloeden.

Nadelen zijn onder andere:

- Criminaliteit 's avonds en 's nachts

gepleegd is van andere aard dan de veel voorkomende criminaliteit van overdag. Stadswachten zijn onvoldoende toegerust om daadwerkelijk op te treden tegen zwaardere delicten. Zonder bevoegdheden mag de taak van een Stadswacht 's avonds nooit meer zijn dan een signalerende en preventieve. In dat opzicht zou de taak van de Stadswacht overigens niet verschillen van die van een particuliere beveiliging in een gebied waarop bedrijven zijn gevestigd;

- Uitbreiding van surveillance zowel in ruimte als tijd betekent een grotere financiële belasting voor de Stadswachtprojecten;
- Uitbreiding van surveillance vereist een uitbreiding van het Stadswachtenkorps, hetgeen gevolgen heeft voor het wervingsbeleid. ■

A black and white photograph of a crowded outdoor market. In the foreground, a man in a light-colored jacket is on the left, and two smiling children are on the right. The background is filled with people and stalls under white awnings. Signs for 'TIP', 'DIERENGILD', '3st', '2st', 'Rode Grape', and 'Citroen' are visible.

A black and white photograph capturing a bustling outdoor market scene. In the immediate foreground, a man in a light-colored, possibly white, jacket is seen from the side, looking towards the left. To his right, two young children are smiling at the camera; the boy in the center wears a dark jacket with a light-colored collar, and the girl on the right wears a patterned jacket. Behind them, a dense crowd of people fills the market aisle. The market is covered by a series of white, striped awnings that create a rhythmic pattern across the top of the image. Various signs are visible: 'TIP' on a sign in the upper left, 'DIERENGILD' on a sign in the upper right, and several signs indicating market stalls or products, including '3st', '2st', 'Rode Grape', and 'Citroen'. The overall atmosphere is one of a busy, traditional market day.

A black and white photograph of a crowded outdoor market. In the foreground, a man in a light-colored jacket is on the left, and two smiling children are on the right. The background is filled with people and stalls under white awnings. Signs for 'TIP', 'DIERENGILD', '3st', '2st', 'Rode Grape', and 'Citroen' are visible.

A black and white photograph of a crowded outdoor market. In the foreground, a man in a light-colored jacket is on the left, and two smiling children are on the right. The background is filled with people and market stalls under white awnings. Signs for 'TIP', 'DIERENGILD', '3st', '2st', 'Rode Grape', and 'Citroen' are visible.

A black and white photograph of a crowded outdoor market. In the foreground, a man in a light-colored jacket is on the left, and two smiling children are on the right. The background is filled with people and stalls under white awnings. Signs for 'TIP', 'DIERENGILD', '3st', '2st', 'Rode Grape', and 'Citroen' are visible.

Deel II

Aandachtspunten voor beginnende Stadswachtorganisaties



1 Stadswachten: doelen en taken

1.1 Doelstellingen

Bij Stadswachtprojecten wordt een tweeledige doelstelling nagestreefd: het verbeteren van het woon- en leefklimaat en het bevorderen van de werkgelegenheid. De steekwoorden voor de eerste doelstelling zijn: 'preventie', 'beheer' en 'dienstbetoon'.

Lokale overheden zijn dankzij de Stadswacht in staat het formele toezicht op straat te verhogen. Stadswachten zorgen voor een hogere formele sociale controle en correctie op de openbare weg. Aldus leveren ze een bijdrage aan het verbeteren van het woon- en leefmilieu, het verminderen van onrust- en onveiligheidsgevoelens en – hopelijk – het terugdringen van criminaliteit.

Naast toezichthoudende en preventieve taken kunnen Stadswachten worden benut als oog en oor voor gemeentelijke diensten. Tenslotte kunnen Stadswachten een rol vervullen als 'gastheer' voor de gemeente. Hun herkenbaarheid maakt hen een makkelijk aanspreekpunt voor gasten en burgers.

Zoals gezegd, is er sprake van een tweeledige doelstelling: naast het verhogen van de sociale veiligheid en leefbaarheid is er het werkervaringsaspect. Naast een beperkte staf in loondienst werken Stadswachtorganisaties op dit moment uitsluitend met medewerkers die uit de categorie 'langdurig werkzoekend' worden gerecruteerd. De Stadswacht geeft langdurig werkzoekenden de kans arbeidsservaring op te doen, het arbeidsritme te hervinden, zelfvertrouwen te herwinnen en een opleiding te volgen. De scholing en de arbeidsservaring die de Stadswacht opdoet, vergroten de kans op (her)intreding in het arbeidsproces. De praktijk bevestigt dit. Stadswachtprojecten onderscheiden zich van andere werkgelegenheidsprojecten door de grote doorstroming naar regulier

werk. Op dit moment gaat het vooral (nog) om functies bij beveiligingsbedrijven.

Puntsgewijs dienen Stadswachtprojecten de volgende doelen.

- Het verhogen van de formele sociale controle en correctie;
- Het verbeteren van het woon- en leefmilieu en het verminderen van onrust- en onveiligheidsgevoelens van de burger;
- Het voorkomen van vandalisme en criminaliteit (preventie) door uitbreiding van het formele toezicht op de openbare weg;
- Het bevorderen van verantwoordelijkheidsbesef en van informele sociale controle door individuele burgers en/of belangengroeperingen;
- Het ondersteunen van gemeentelijke en andere diensten door het signaleren en tegengaan van erosie (verpaupering, verloedering);
- Het scheppen van werkervaringsplaatsen, waardoor langdurig werkzoekenden meer perspectief wordt geboden op een betere positie op de arbeidsmarkt.

1.2 Taakomschrijving Stadswachtorganisatie

De taken van de Stadswacht vormen een afgeleide van de doelen die een gemeente met een Stadswachtorganisatie nastreeft. Uit deze doelstelling kan een taakomschrijving worden afgeleid voor de Stadswachten zelf, en voor de staf- en steunfuncties, die bestaat uit een combinatie van de elementen: dienstverlening, toezicht, administratie, werkgelegenheidsbevordering en effectmeting.

Dienstverlening

- Het inroepen van hulp van brandweer, GG&GD, politie en andere hulpverlenende instanties;
- Het bieden van eerste hulp bij ongelukken;

- Het (door)verwijzen van gebruikers van de openbare weg;
- Het geven van voorlichting aan gebruikers van de openbare weg;
- Het aanspreekbaar zijn voor winkeliers en bezoekers bij problemen of vragen.

Een niet onbelangrijk onderdeel van het takenpakket van de Stadswacht bestaat uit representatie. Bestaande Stadswachtorganisaties gebruiken daarvoor graag de term 'gastheer' of 'gastvrouw'. De surveillance wordt in sommige gevallen nog aangevuld met een balie waar bezoekers naar de juiste instanties kunnen worden verwezen en verloren goederen kunnen worden aangegeven.

Toezicht

- Het preventief aanwezig zijn op plaatsen, dagen en tijdstippen waarvan aanmerkelijk is dat zich daar(op) veel voorkomende criminaliteit voordoet;
- Het vervullen van een signaalfunctie, het oog en het oor, voor het bestuur, de politie en andere gemeentelijke diensten of bedrijven, zoals het melden van fietswrakken, defecte lantaarnpalen, milieu-delicten, vernielde abri's en dergelijke;
- Het leveren van een bijdrage aan het op aanvaardbaar niveau houden van de openbare orde en rust;
- Het mede voorkomen en regelen optreden bij kleine overtredingen, zoals fietsen door voetgangersgebieden, parkeeroverlast; de controle tijdens laad- en losuren en van vergunningen voor reclameborden en uitstallingen en dergelijke;
- Het tegengaan van vervuiling.

De uitvoerende taken van Stadswachten kunnen kortom, afhankelijk van de plaatselijke situatie, uitermate divers zijn. De werkzaamheden kunnen zelfstandig en alleen worden uitgevoerd. Stadswachten hebben geen specifieke opsporingsbevoegdheden. Zij kunnen net als ieder burger ingrijpen wanneer zij getuige zijn van criminaliteit (cf. deel I, par. 1.2).

Administratie

- De rapportage van de uitgevoerde werkzaamheden;
- Het incidenteel bemannen van de balie en de meldpost.

Werkgelegenheid

- De organisatie moet zorgdragen voor een relevante opleiding zodat doorstroming mogelijk is naar een reguliere plaats op de arbeidsmarkt;
- De projectleider moet actief naar buiten treden om de doorstroming van Stadswachten naar reguliere arbeidsplaatsen te bevorderen.

Effect

- Het verkrijgen van inzicht in de effecten van verhoogd formeel toezicht op het woon- en leefklimaat;
- Het verkrijgen van inzicht in de structurele werkgelegenheidseffecten.

1.3 Samenwerking met andere diensten en bedrijven

De Stadswacht is een nieuw fenomeen binnen de lokale overheid. De Stadswachtorganisatie zal zich dan ook een plaats moet verwerven in het bestaande netwerk van overheidsdiensten. Een belangrijke taak van de Stadswacht is de beheertaak, de oog- en oorfunctie. Om deze taak te kunnen vervullen moeten samenwerkingsverbanden groeien met andere lokale organisaties. Vanzelfsprekend is de samenwerking met de politie van het grootste belang. Daarnaast zal onder meer met parkeerpolitie, reinigingspolitie, energiebedrijf en stadsreiniging worden samengewerkt.

Het opzetten van dergelijke samenwerkingsverbanden kost tijd, tactisch inzicht en doorzettingsvermogen. De staf staat voor de taak bruggen te leggen en cultuurbarrières te doorbreken.

Zij moet duidelijk maken wat de Stadswacht kan doen en dat haar taak aanvullend is op de taken van politie en gemeente en niet concurrerend.

Een goede samenwerking start met uitgebreide voorlichting op diverse niveaus en het betrekken van de diensten bij de organisatie, bijvoorbeeld door participatie in personeelsselectie en projecten.

Startende Stadswachtorganisaties moeten rekening houden met de mogelijkheid dat het projectkarakter van de Stadswachtorganisaties en vooral de start met een proefjaar een drempel kunnen vormen voor samenwerking. Het komt voor dat diensten vanwege de onzekere toekomstperspectieven terughoudend zijn met het investeren in samenwerking.

Uit de bestaande ervaringen kan de conclusie worden getrokken dat voor het opzetten van structurele samenwerkingsverbanden geruime tijd moet worden uitgetrokken. Evenzeer staat vast dat in tal van plaatsen de gegroeide samenwerking inmiddels zijn vruchten afwerpt: fietswrakken hangen niet meer maanden aan de brug, gedumpte afvalzakken worden afgevoerd en defecte openbare voorzieningen sneller gerepareerd dan in het verleden.

Enkele Stadswachtorganisaties spelen inmiddels met het idee hun 'ogen en oren' ook beschikbaar te stellen aan particuliere bedrijven zoals PTT Telecom (telefooncellen). Met een dergelijke uitbreiding wordt evenwel een 'grijze zone' betreden, waarbij zorgvuldig afgewogen moet worden of enerzijds de democratische controle niet in het geding komt en anderzijds de Stadswacht niet in concurrentie treedt met het particuliere bedrijfsleven. ■



Organisatie

2.1 Organisatievorm

Bij het oprichten van een lokale Stadswachtorganisatie moet een beslissing worden genomen over de organisatievorm. Moet de organisatie worden ondergebracht in een zelfstandige beheerorganisatie of toch liever ingebed in de bestaande politiestructuur?

Een stichting is weinig aantrekkelijk. Diverse subsidiegevers kunnen bezwaren opperen tegen een dergelijke semi-particuliere status. Bovendien zijn er rechtspositionele nadelen voor degenen die vanuit gemeente of politie worden aangesteld bij de Stadswachtorganisatie.

2.1.1 Inbedding bij politie

In de huidige praktijk zijn de meeste Stadswachten organisatorisch ingebed bij de politie. Formeel is het college van Burgemeester en Wethouders eindverantwoordelijke voor het project en is de plaatselijke politiechef verantwoordelijk voor de uitvoering. Deze constructie maakt het voor de Stadswacht eenvoudig om politie-faciliteiten en -procedures te gebruiken. Deze inbedding bij de politie heeft naast praktische voordelen ook een strategische achtergrond. Op een moment dat het voor weinigen nog duidelijk was op welke wijze het fenomeen Stadswacht zich zou ontwikkelen, was het voor iedereen een geruststellende gedachte dat het formele toezicht op de openbare orde en veiligheid in één hand werd gehouden.

Stadswachten vervullen echter additionele taken, net zoals parkeerpolitie en reinigingspolitie dat doen. Een Stadswacht kan daarom net zo zeer als een component van een integraal veiligheidsbeleid – naast politie en politieassistenten – of als een component van algemeen stedelijk beheer worden gezien.

2.1.2 Zelfstandige beheerorganisatie

Het is niet noodzakelijk om Stadswachten onder te brengen bij de politie; er kan ook gekozen worden voor een zelfstandige beheerorganisatie. Ook bij een dergelijke organisatorische vorm is gelet op de operationele aansturing van Stadswachten een goede samenwerking met de politie een eerste vereiste en moet de democratische controle op het functioneren van de Stadswachten gewaarborgd zijn. Afhankelijk van de grootte van de plaats kan om praktische redenen aansluiting worden gezocht bij interne faciliteiten op het terrein van administratie, beheer, financiën, Public Relations en voorlichting en klachtenregelingen. Een deel van deze faciliteiten kan behalve van de politie ook van andere gemeentelijke diensten worden betrokken.

2.2 Begeleidingscommissie

Wie een nieuwe organisatie in het leven roept, moet zich verzekeren van de structurele betrokkenheid en kennis-inbreng van de diverse participanten. In de startfase is een begeleidingscommissie dan ook een absolute noodzaak. Een breed samengestelde commissie moet de verantwoordelijkheid voor de algehele projectbewaking krijgen en een adviserende rol vervullen.

De samenstelling zal per plaats en per project verschillen, maar voor de hand liggende deelnemers zijn:

- de projectorganisatie zelf (de projectleider);
- politie;
- gemeente;
- diensten die te maken hebben met werkgelegenheidsbeleid (Sociale Dienst, Arbeidsbureau);
- subsidiegevers (sommige subsidiegevers stellen de oprichting van een begeleidingscommissie en een plaats daarin als subsidievoorwaarden).

Daarnaast komen vertegenwoordigers in aanmerking van:

- scholingsinstituten;
- andere participerende diensten (energiebedrijf, stadsreiniging);
- maatschappelijke dienstverlening.

De taken van de commissie zijn de volgende:

- Het bewaken van de doelstellingen;
- Het bewaken van het projectbudget;
- Het bewaken van de zuiverheid van de taakuitoefening van de Stadswachten;
- Het toezicht op de uitvoering van de evaluatie.

In de regel is de vertegenwoordiger van de politie de voorzitter en is de projectleider de aangewezen figuur om het werk van de begeleidingscommissie te coördineren. In het eerste jaar dient de begeleidingscommissie minimaal vier keer bijeen te komen. Als het eerste jaar succesvol is verlopen, kan de vergaderfrequentie worden teruggebracht tot bijvoorbeeld twee keer per jaar. Als de Stadswachtorganisatie een structureel bestaansrecht heeft verworven kan de begeleidingscommissie mogelijk worden opgeheven.

2.3 Benodigde staf- en steunfuncties

De grootte van de staf wordt bepaald door de lokale situatie. Afhankelijk van de grootte van het project moet worden beslist of en in welke mate er naast de projectleider praktijkbegeleiders nodig zijn. Hetzelfde geldt voor medewerkers voor administratie, personeelsbegeleiding (maatschappelijk werk) en automatisering.

2.3.1 Projectleider

De projectleider is de manager van de organisatie. Naast het geven van leiding aan de organisatie ontwikkelt hij/zij het beleid van de Stadswachtorganisatie en

stemt dat af op de geformuleerde doelen.

De projectleider is verantwoordelijk voor de uitvoerende taken van de Stadswachten, budgetbewaking, doorstromingsmogelijkheden en rapportage aan korpsleiding, de gemeente en begeleidingscommissie. In veel gevallen is de projectleider afkomstig uit de politie-organisatie, maar dit is niet per se noodzakelijk. Wel moet de kandidaat goed bekend zijn met het netwerk van politie, gemeente en justitie.

Een uitgewerkte functie-omschrijving vindt men in Bijlage I.

2.3.2 Praktijkbegeleider

De praktijkbegeleider geeft leiding aan de uitvoerende werkzaamheden van de Stadswachten. Hij/zij is verantwoording schuldig aan de projectleider. Hij/zij werkt mee aan ontwikkeling en afstemming van beleid, vervangt eventueel de projectleider bij diens afwezigheid en draagt verantwoordelijkheid voor een beperkt aantal taken.

Het aantal praktijkbegeleiders is gerelateerd aan het aantal Stadswachten dat gelijktijdig wordt opgeleid, maar in de verhouding tussen beide blijken grote plaatselijke verschillen te bestaan. In de praktijk worden er twee modellen gebruikt. In het eerste is de cursistenbegeleiding en praktijkbegeleiding gesplitst in twee functies; in het tweede volgt de praktijkbegeleider de groep zowel tijdens de opleiding als in de praktijk en is hij ook de eerst aangewezen om psycho-sociale problemen van de Stadswachten tegemoet te treden. Beide benaderingen hebben hun voor- en nadelen, maar duidelijk is dat een geïntegreerde aanpak intensiever is en hogere eisen stelt aan de vaardigheden van de begeleider. De psycho-sociale problematiek is in de regel aanzienlijk. Eén begeleider op vijf cursisten zou dan een redelijke verhouding zijn, terwijl deze tot maximaal een op vijftien zou mogen groeien als er

sprake is van aanvullende maatschappelijke begeleiding en/of aparte cursistenbegeleiding (zie voor functie-omschrijving praktijkbegeleider Bijlage 2). ■



Personeel

3.1 Doelgroep

Stadswachtprojecten die gebruik maken van werkervaringsplaatsen richten zich op één van de moeilijkste segmenten van de arbeidsbemiddelingsmarkt, namelijk langdurig werkzoekenden. Het zijn mensen die na een langdurige periode van werkloosheid weer moeten wennen aan werkritme, verantwoordelijkheid en zelfs omgang met andere mensen. Voor praktisch elke betrokkene is dit een ingrijpend aanpassingsproces, in het bijzonder voor allochtonen. Allochtonen hebben doorgaans extra begeleiding nodig gezien hun culturele achtergrond.

Bij langdurig werkzoekenden gaat het vaak om mensen met een fatalistische houding, een negatief zelfbeeld en die dientengevolge snel gefrustreerd raken en weinig tolerantie kunnen opbrengen. Bovendien moeten ze soms financieel inleveren als ze aan de opleiding tot Stadswacht beginnen. Een deel van de doelgroep heeft ook een wankel motivatie om naar school te blijven gaan.

De loonkosten voor de Stadswachten worden veelal gedekt door diverse arbeidsvoorzieningsregelingen (zie hoofdstuk 4 van dit deel). In de huidige praktijk wordt vooral gebruik gemaakt van werkervaringsplaatsen (WEP, onderdeel van de KRA-regeling) en van banenpoolers, maar we vinden ook JWG-ers en mensen die werken met behoud van uitkering onder de Stadswachten.

3.2 Selectie-eisen

3.2.1 Formele eisen (criteria)

Stadswachtprojecten zijn mede bedoeld om langdurig werkzoekenden te laten hervinden in het arbeidsproces. Stadswachten worden geworven uit de bestanden van langdurig werkzoekenden, dat wil zeggen die personen die een

bepaalde periode als werkloos of werkzoekend staan ingeschreven bij het arbeidsbureau. De criteria die iemand tot 'langdurig werkloze' bestempelen, zijn niet voor alle arbeidsvoorzieningsregelingen dezelfde. Deze regelingen en bijbehorende criteria worden beschreven in paragraaf 4.2.

3.2.2 Functie-eisen

Behalve aan deze formele criteria, dienen potentiële Stadswachten te voldoen aan de eisen die hun toekomstige (voorlopige) werkring stelt. Dit betreft in de eerste plaats een aantal eisen, die betrekking hebben op enkele objectieve kenmerken van kandidaten en hun bereidheid te voldoen aan enkele eisen die door de Stadswachtorganisatie worden gesteld.

- Een harde eis is, bijvoorbeeld met het oog op subsidieregelingen, dat de Stadswacht van onbesproken gedrag is. Om dit na te gaan, kunnen de daarvoor geldende procedures worden gevolgd. Bij buitenlandse kandidaten kan het onderzoek soms maar beperkt worden uitgevoerd vanwege het ontbreken van gegevens. Bij eventuele doorstroming naar de politie (als politie-assistent) gelden er strengere regels en is bovendien naturalisatie een eis;
- Leeftijd tussen de 18 en 45 jaar. De leeftijdsgrens van 45 jaar is soms opgenomen vanwege de geringe kansen op doorstroming voor ouderen. Er bestaat geen formele richtlijn en er worden ook wel oudere werkzoekenden aangenomen als Stadswacht. De minimumleeftijd is afhankelijk van de financier. De ervaringen met jongeren van 18 jaar zijn niet onverdeeld positief. Ze moeten zeer intensief worden begeleid;
- LBO/MAVO-niveau. Het opleidingsniveau is niet altijd een harde eis, omdat een deel van de doelgroep daarmee af zou vallen. Sommige gemeenten werken met 'voorschakel

cursussen' om de kandidaten op het gewenste niveau te brengen;

- Bereidheid een uniform te dragen;
- Bereidheid een medische keuring te ondergaan;
- Bereidheid om op onregelmatige tijden te werken;
- Bereidheid tot het volgen van opleidings- en vormingsactiviteiten;
- (vaak): Bereidheid om na afloop in de beveiligingsbranche te gaan werken. Incidenteel wordt hier de eis aan gekoppeld dat men bij het aanvaarden van een betrekking na de Stadswachtperiode zo nodig verplicht is te verhuizen. Dit kan een struikelblok vormen bij het vinden van geschikte kandidaten;
- (vaak): Bereidheid elders in de regio te werken;
- (soms): Woonachtig zijn in Stadswachtgemeente. Dit kan een plaatselijke eis zijn.

De toekomstige Stadswacht moet preventief, informatief, signalerend, corrigerend en hulpverlenend kunnen handelen en assistentie kunnen verlenen bij plaatselijke evenementen. In de meeste profielschetsen wordt met nadruk niet om 'Rambo-types' gevraagd, maar om personen die contactueel vaardig zijn, een hulpverlenende instelling hebben en tegen een stootje kunnen. Tevens is het van belang al rekening te houden met de eisen die door toekomstige werkgevers gesteld gaan worden. Deze overwegingen leiden tot de volgende reeks selectiecriteria.

- Positief sollicitatiemotief.
Arbeidsbureaus vinden over het algemeen dat het geen zin heeft om personen te plaatsen die niet gemotiveerd zijn. Een behoorlijk deel van de doelgroep valt daarmee af;
- Men moet zich een goed beeld kunnen vormen van de werkzaamheden;
- Een goede uitdrukingsvaardigheid in het Nederlands.

Soms wordt met een mondelinge vaardigheid genoeg genomen, maar in verband met het kunnen volgen van de opleiding en het functioneren in de praktijk is zowel het kunnen lezen als schrijven belangrijk ¹⁾;

- Planologische en sociale kennis van gemeente;
- Contactueel vaardig;
- Incasseringsvermogen;
- Zelfstandig kunnen werken;
- Handelend kunnen optreden;
- Kunnen werken in teamverband;
- Servicegericht en gastvriendelijke benadering voorstaan.

In zijn algemeenheid moet er rekening mee worden gehouden dat de doelgroep over onvoldoende sollicitatievaardigheden beschikt. Sommige eisen worden dan ook meer als einddoel dan als toelatingscriteria beschouwd: het gaat er veel meer om dat de kandidaten beïnvloedbaar zijn wat de sociale vaardigheden betreft en een bepaalde instelling kunnen ontwikkelen. De toelatingscriteria moeten geen te hoge drempel opwerpen.

3.3 Werving Personeel

3.3.1 Wervingstraject

Het totale personeelswerwingstraject kan uit de volgende stappen bestaan:

- Wervingscampagne;
- Informatiebijeenkomst;
- Eerste selectiegesprek (intake-gesprek);
- Tweede selectiegesprek (selectie-interview);
- Antecedentenonderzoek;
- Medische keuring;
- Controle financiële achtergronden (geen hoge schulden).

Voor de totale selectie-procedure moet twee tot vier maanden worden uitgetrokken.

Stadswachtorganisaties kunnen veel baat

¹⁾ Soms wordt gebruik gemaakt van een voor-schakeltraject om iemand op het gewenste niveau te brengen.

hebben bij een goede samenwerking met andere organisaties op dit terrein op plaatselijk en regionaal niveau. Belangrijke partijen zijn de GAB, GMD, bedrijfsverenigingen, Sociale Dienst, gemeenteraad en verantwoordelijke wethouder.

3.3.2 Wervingscampagne

Personeelswerving vindt meestal plaats met behulp van advertenties. Een gemeente kan zo ook Stadswachten trachten te werven, maar de kans is groot dat er onvoldoende aanmeldingen binnen stromen. Het blijkt de nodige inspanningen te kosten om de doelgroep te bereiken en te activeren. Eén geïsoleerde actie is meestal niet toereikend, zeker niet als het Stadswachtproject in de betreffende gemeente nog geen historie heeft. In de praktijk zal een mix van activiteiten moeten worden ontplooid: PR-inspanningen, advertenties en een directe benadering van de doelgroep. Een startende organisatie heeft het nadeel van de onbekendheid. Daar zal wat aan gedaan moeten worden en de geëigende weg daarvoor is het benaderen van de media. In kleinere plaatsen zijn vooral regionale bladen, huis-aan-huis bladen en kabelkranten belangrijk. Een effectieve maar tijdsintensieve methode is een directe benadering van de doelgroep. Daarvoor is een goede samenwerking met het arbeidsbureau, de sociale dienst en/of GMD vereist. Deze diensten kunnen via dossieronderzoek geschikte kandidaten selecteren en vervolgens benaderen. Het arbeidsbureau kan daarnaast bij de achtmaandelijke heronderzoeks gesprekken werkzoekenden attenderen op de Stadswacht. Niet altijd is het arbeidsbureau in staat of bereid om op deze wijze te participeren; in die gevallen kan de benadering van de doelgroep beter zelfter hand worden genomen. Goed voor het vergroten van de bekendheid en het in contact komen met de doel-

groep is het deelnemen aan scholingsbeurzen, braderieën en vergelijkbare evenementen. Deze presentaties slaan vooral aan als er eerder opgeleide Stadswachten acte de présence geven en vertellen over hun ervaringen.

Tenslotte zullen er in de meest geschikte media oproepen moeten worden geplaatst om een informatiebijeenkomst, vaak de start van de selectieprocedure, te bezoeken.

3.3.3 Informatiebijeenkomst

Een algemene informatiebijeenkomst is een efficiënte en nuttige methode om een groep potentieel geïnteresseerden voor te lichten over het Stadswachtproject: de aard van de werkzaamheden, de formele toelatingscriteria en de functie-eisen. Bij de uitnodiging daarvoor kan tevens een sollicitatieformulier worden meegezonden. Bezoekers die na de informatiebijeenkomst nog steeds belangstelling hebben, kunnen het ingevulde formulier direct inleveren.

3.3.4 Sollicitatie (intake-gesprek en selectie-interview)

De sollicitatie wordt vaak in twee rondes afgehandeld, ook al omdat kandidaten bij de eerste kennismaking vaak nog nauwelijks een beeld hebben van het werk. In het eerste gesprek kunnen suggesties worden gedaan voor nadere oriëntatie. Tevens kan in dit 'intake'-gesprek het ingevulde sollicitatieformulier worden doorgenomen en worden nagegaan of de kandidaat aan de formele criteria voldoet. Het werkt tijdsbesparend als dit gesprek aansluitend aan de informatiebijeenkomst wordt gevoerd.

Het tweede gesprek is het sollicitatie-interview, waarin getoetst wordt of de kandidaat voldoet aan de selectie-eisen. Voorzover er vaste afspraken bestaan over doorstroming is bij dit tweede gesprek een vertegenwoordiger van de toekomstige werkgever aanwezig.

Wat de psychologische eigenschappen en sociale vaardigheden betreft, zal van een indruk moeten worden uitgegaan. Bij andere sollicitaties is dit niet anders. Eventueel kunnen indrukken worden aangevuld met onderzoeken, zoals psychologische tests en taalvaardigheidstoetsen, maar dit heeft alleen zin als dit betrouwbaar en volledig gebeurt. Zeker wat psychologische tests betreft zal dit in de praktijk meestal een brug te ver zijn. Bovendien kunnen psychologische en sociale vaardigheden tijdens de Stadswachtopleiding verder worden getoetst. De opleiding is daardoor te beschouwen als een component van de totale selectieprocedure.

3.3.5 Antecedenten-onderzoek, medische keuring en controle financiële achtergronden

Als het selectie-interview naar tevredenheid is verlopen, dient te worden getoetst of er geen belemmeringen van persoonlijke of fysieke aard zijn, die toetreding tot de Stadswachtorganisatie in de weg staan. Hiertoe kan gebruik gemaakt worden van de binnen de gemeente gebruikelijke procedures.

3.4 Opleiding

3.4.1 Inleiding

Het totale opleidingstraject van Stadswachten kan bestaan uit 2 of 3 onderdelen.

- In sommige gemeenten bestaat de mogelijkheid een voorschakeltraject te volgen om te voldoen aan bepaalde instroomcriteria;
- Een basisopleiding, die gevolgd moet worden alvorens de Stadswachten de straat opgaan;
- Eventueel een vervolgopleiding, die van start gaat op het moment dat de Stadswachten hun werkzaamheden beginnen.

Er bestaan geen richtlijnen voor de samenstelling van de opleidingsgroepen, wat betreft het aantal jongeren, allochtonen of vrouwen. Een advies van Stadswacht Nederland is de groepen zo samen te stellen dat ze een redelijk getrouwe weergave vormen van de maatschappij, zowel naar etnische afkomst als naar geslacht. De praktijk leert dat een grote differentiatie in afkomst de opleiding compliceert, omdat rekening moet worden met veel verschillende culturen en talen.

Voor kinderopvang moeten regelingen worden getroffen. De mogelijkheid bestaat dat het RBA dit betaalt, maar eenduidige regelingen hieromtrent ontbreken nog. Een probleem is dat kinderopvangregelingen vaak niet gecontinueerd kunnen worden na uitstroom.

3.4.2 Voorschakeltraject

Het gewenste opleidingsniveau van Stadswachten is Lbo/Mavo. Een aantal gemeenten geeft kandidaten die daaraan niet voldoen de kans om – met behoud van uitkering – een vooropleiding te doen. Soms gaat het om stoomcursussen van enkele maanden, in andere gevallen laten gemeenten kandidaten een half jaar op een streekschool onderwijs volgen in onder andere Nederlands, algemene ontwikkeling en computerkennis. Vooral voor jongeren (JWG-ers) blijkt zo'n extra half jaar nuttig, niet in de laatste plaats omdat ze in die periode wat volwassener worden. Stadswachten die gebruik maken van het leerlingwezen kunnen een beroep doen op de Tijdelijke Regeling Voorschakelvoorzieningen Leerlingwezen om werkloze jongeren op het gewenste niveau te brengen.

3.4.3 Basisopleiding

De Stadswachten krijgen een opleiding van vier tot acht weken alvorens zij de straat opgaan. In deze opleiding, die gevolgd kan

worden met behoud van uitkering, dient in elk geval aandacht geschonken te worden aan sociale vaardigheden, rechts- en wetkennis, de organisatie van de gemeente en EHBO. In sommige gemeenten maakt een *out-door* training onderdeel uit van de basisopleiding. Het doel van deze training is teambuilding en het aanleren van sociale vaardigheden.

De ervaring leert dat hiermee problemen in een latere fase van het project worden voorkomen. De kosten die aan een dergelijke training verbonden zijn, verdienen zich dan ook terug in de vorm van minder begeleidingstijd tijdens het project.

3.4.4 Vervolgopleiding

Naast het Stadswachtwerk dienen de Stadswachten een opleiding te volgen. Deze opleiding bouwt qua inhoud enerzijds voort op de basisopleiding en er wordt dus dieper ingegaan op sociale vaardigheden en rechts- en wetkennis. Daarnaast komen ook andere vakken aan bod, bijvoorbeeld surveillance-technieken, taalvaardigheden en gebruik van bepaalde softwarepakketten.

Stadswacht is een beroep, waarvoor een beroepsopleiding nodig is die opleidt tot gediplomeerde vakkrachten. Op dit moment bestaat er nog geen 'Diploma Stadswacht' en is het einddoel van de opleidingstrajecten veelal het vakdiploma beveiligingsbeambte. Gezien de huidige doorstromingsmogelijkheden is dit een verstandige keuze. Maar de verbreding van de doorstromingsmogelijkheden of een eventuele introductie van Stadswachten in loondienstverband kunnen tot een bijstelling van de opleidingsdoelen leiden. Gezien de werkgelegenheidsdoelstelling zal in ieder geval blijvend rekening moeten worden gehouden met doorstromingsperspectieven.

Stadswachten die via de WEP-regeling binnenkomen krijgen een maximum aanstel-

ling voor één jaar (de andere subsidieregelingen kennen langere termijnen of geen beperkingen). Het ligt voor de hand om deze reden een eenjarig opleidingsprogramma op te stellen.

De huidige Stadswachtgemeenten hebben dus alle hun eigen opleidingsstructuur ontwikkeld. Er participeert daardoor een breed scala aan organisaties aan de opleidingen: beveiligingsinstituten, de politie opleidingsscholen (POS) en instituten voor bedrijfs- en vakopleidingen. Naast allerlei lokale oplossingen zijn er opleidingen die aansluiten bij een reguliere landelijke praktijk (het leerlingwezen).

Stadswacht Nederland streeft ernaar te komen tot een gecertificeerde opleiding tot Stadswacht, waarbij eenduidig is vastgelegd aan welke eind-eisen de gediplomeerde Stadswacht moet voldoen. Tevens kan Stadswacht Nederland zorgen voor toezicht op de kwaliteit van de opleiding en de examens. ■



Financiering

4.1 Introductie

De kosten van een Stadswachtproject zijn aanzienlijk (in bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de verschillende kostenposten). Het merendeel wordt gedragen door landelijke subsidies voor werkgelegenheidsbevordering. Voor de dekking van de resterende kosten kan, zeker in een startfase, een beroep worden gedaan op een fors aantal Europese, landelijke en provinciale subsidies. In aanmerking komen fondsen/subsidies voor werkgelegenheidsbevordering, criminaliteitspreventie en vandalismebestrijding.

Ondanks de veelheid aan subsidieregelingen moeten gemeenten structureel rekening houden met een eigen substantiële bijdrage. Dekking daarvoor moet worden gevonden in het reguliere politie- en het gemeentebudget.

Daarmee wordt dan direct een begin gemaakt met een meer structurele financiering van Stadswachten. Want het financieren van Stadswachtprojecten mag vanwege de externe geldstromen betrekkelijk eenvoudig zijn, de keerzijde is wel dat het voortbestaan van de gemeentelijke Stadswacht zeer afhankelijk blijft van regelingen, die van de ene op de andere dag kunnen worden afgeschaft. In bedrijfseconomische termen blijft het voortbestaan van de Stadswacht onzeker zolang de organisaties varen onder een project-vlag.

De financieringsbronnen die in dit hoofdstuk worden opgesomd zijn gerubriceerd in drie kostensoorten: loonkosten, opleidingskosten en begeleidings- en overheadkosten. Niet alle subsidies en fondsen kunnen gelijktijdig worden benut. Bovendien moet worden gewaarschuwd tegen teveel financiële creativiteit. De praktijk wijst uit dat de complexiteit van de organisatie snel toeneemt als kandidaten via meer dan twee arbeidsvoorzieningsregelingen worden gesubsidieerd. De ver-

schillende regelingen zorgen bovendien voor fricties op de werkvloer, vanwege verschil in betalingen, aanstellingstermijn, doorstroomverplichting en dergelijke. Stadswacht Nederland kan adviseren welke subsidieregelingen zich beter en minder goed laten combineren. Stadswacht Nederland heeft een lijst opgesteld met de meest gebruikte subsidies en de voorwaarden daarvan. Deze lijst is daar op te vragen.

4.2 Loonkosten

Voor de dekking van de loonkosten kan een beroep worden gedaan op diverse arbeidsvoorzieningsregelingen, zoals de KRA, Banenpool, JWG en het werken met behoud van uitkering. In de huidige praktijk wordt vooral gebruik gemaakt van de KRA-regeling en van banenpoolers. Voor startende Stadswachtorganisaties is het belangrijk te weten dat de RBA's in de praktijk een cruciale rol spelen bij de toewijzing van subsidiestromen en een goede samenwerking met deze bureaus absoluut noodzakelijk is.

Naast de algemene voorwaarden van een subsidieregeling stellen RBA's vaak nog hun eigen criteria. De zelfstandige positie van de arbeidsbureaus maakt dat er per regio andere voorwaarden gehanteerd kunnen worden. Bovendien zijn de interpretaties van de subsidieregelingen en de voorwaarden zeer breed.

4.2.1 Kaderregeling Arbeidsinpassing

Met de Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA) wil de overheid bevorderen dat langdurig werkzoekenden weer in het arbeidsproces worden opgenomen. De KRA-subsidies moeten het in dienst nemen van langdurig werkzoekenden financieel aantrekkelijk maken.

In deze regeling gaat het om drie soorten subsidies:

- Vrijstelling voor het betalen van werkgeverspremies wanneer de werkgever een langdurig werkloze in dienst neemt (wet Vermeend/Moor);
- Subsidie voor de begeleidingskosten van de langdurig werkloze op een reguliere arbeidsplaats (onderdeel Subsidieregeling Bevordering Arbeidsinpassing SBA);
- Subsidie ten behoeve van de plaatsing van een langdurig werkloze op een werkervaringsplaats (WEP - regeling werkervaringsplaatsen).

Bij de huidige Stadswachtprojecten wordt veel gebruik gemaakt van de WEP. Bij deze WEP worden langdurig werkzoekenden in staat gesteld in speciaal gecreëerde (zogenoemde additionele) arbeidsplaatsen gedurende een periode van maximaal één jaar werkervaring op te doen. De bedoeling en hoop is dat ze daarna doorstromen naar een reguliere baan.

Werkgevers die een WEP-plaats aanbieden krijgen een eenmalige subsidie. Bij een plaats in de collectieve sector ligt dit bedrag op maximaal f 22.000,-. De werkgever sluit zelf een arbeidscontract met de WEP-er en draagt zorg voor de betaling van loonkosten en eventuele andere lasten. Dankzij de wet Vermeend/Moor hoeven werkgevers geen premies af te dragen voor WEP-ers.

De KRA-gelden worden beheerd door de Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (RBA's). Deze krijgen een jaarlijks budget om de KRA uit te voeren, dat wordt toegekend op basis van een inschatting van het aantal plaatsingen. De arbeidsbureaus hebben een zekere vrijheid om de criteria bij te stellen en de KRA-gelden kunnen eventueel worden gestort in een Bijzonder Regionaal Project (BRP). Zo'n gezamenlijke pot geeft wat meer flexibiliteit dan wanneer de subsidieregeling individueel wordt afgerekend. De Stadswachtorganisatie kan bijvoorbeeld de instroom-eisen wat minder rigide hanteren of de

werkperiode niet voor iedere Stadswacht precies op één jaar stellen.

Toelatingseisen

De criteria waaraan werkzoekenden moeten voldoen willen ze in aanmerking komen voor een WEP-plaats zijn per 1 januari 1993 gewijzigd. De 'toelatingseisen' zijn nu als volgt:

- Minstens twee jaar werkloos (voor etnische minderheden geldt een termijn van één jaar);
- Het laatste jaar niet meer dan 50 dagen gewerkt.

Bijzonderheden

Werkweek: 32 uur

Aanstelling: één jaar

Opmerkingen: Werkgevers zijn niet wettelijk verplicht WEP-ers na het ervaringsjaar een reguliere baan aan te bieden, maar een toenemend aantal arbeidsbureaus eist wel min of meer concrete toezeggingen (quota-regelingen).

4.2.2 JWG

Met de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) streeft de overheid een geïntegreerd scholings-, inkomens- en arbeidsmarktbeleid voor jongeren na. Doelstelling is om alle jongeren die geen werk kunnen vinden een tijdelijke en boventallige baan aan te bieden. Het streven is dat elke jongere tot maximaal 27 jaar, na zes dan wel twaalf maanden werkloosheid, een op de persoon toegesneden aanbod krijgt om scholing te volgen of werkervaring op te doen. Deze werkervaring moet de jongeren alsnog een kans geven door te stromen naar de arbeidsmarkt. De JWG-regeling is evenals de KRA-regeling gericht op doorstroming. De wet verplicht alle gemeenten een aparte uitvoeringsorganisatie (JWGO) op te richten, die fungeert als de formele werkgever voor de jongeren. Deze organisatie leent de JWG-ers uit aan derden. Organisaties uit de collectieve sector

hoeven geen inleenvergoeding te betalen. De doelgroep van de JWG wordt gefaseerd uitgebreid. Bij de start in 1991 ging het om alle werkloze jongeren van 16 en 17 jaar, werkloze schoolverlaters van 18 tot 21 jaar en deelnemers aan de TVGWJ (een voorloper van de JWG) van 18 jaar en ouder die zichzelf aanmelden.

Toelatingseisen

De doelgroep wordt zoals gezegd gefaseerd uitgebreid. Op termijn komen alle jongeren van 16-26 jaar in aanmerking. In 1993 gelden de volgende criteria:

- Langer dan zes maanden en korter dan één jaar werkloos;
- Alle werklozen van 16 tot 21 jaar;
- 21-jarige werkloze schoolverlaters.

Van 1994 tot 1998 wordt de doelgroep jaarlijks uitgebreid met een jaargang werklozen. Langdurig werkloze jongeren schuiven door naar de WEP.

Aanstellingsduur: één jaar

Werkweek: 32 uur

Opmerkingen: het leerlingwezen vormt een apart traject naast de JWG. Het is niet mogelijk beide te koppelen.

Stadswachtorganisaties zijn terughoudend met het aannemen van jongeren. Het werk vereist een bepaalde volwassenheid en levenservaring. Algemeen wordt een ondergrens van 18 jaar aangehouden. Uitgebreide informatie over de JWG vindt men in het Handboek Uitvoering Arbeidsmarktprojecten van VNG Uitgeverij te Den Haag.

4.2.3 Banenpool

De Rijksbijdrageregeling Banenpool en de Arbvo-subsidieregeling Banenpool stelt gemeenten in staat individueel of gezamenlijk een banenpool op te richten. De doelstelling is het bieden van betaalde arbeid in de collectieve sector aan langdurig werkzoekenden die niet met behulp van andere regelingen zijn te plaatsen op

de arbeidsmarkt. De banenpool vormt het sluitstuk van alle arbeidsvoorzieningsregelingen.

De deelnemer krijgt een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aangeboden, waardoor hij niet meer onder een uitkeringsregime valt. Het gaat om additionele arbeidsplaatsen in de collectieve sector. De banenpool is in de eerste plaats een zinvol alternatief voor een uitkering; doorstroming naar een reguliere baan is niet de hoofddoelstelling. De ervaring binnen de Stadswachtprojecten is echter dat veel banenpoolers doorstromen (bijvoorbeeld Amsterdam).

Om voor subsidiëring in aanmerking te komen, dient een samenwerkingsverband te worden afgesloten met het RBA. De 'inlener' moet een vergoeding van enkele honderden guldens per maand betalen.

Toelatingseisen

- Langdurig werkloos zonder perspectief op een reguliere baan. Als uitgangspunt wordt genomen dat de werkzoekende drie jaar of langer bij het arbeidsbureau staat ingeschreven en in voldoende mate heeft geprobeerd werk te vinden. In de praktijk blijkt de werkloosheidstermijn geen scherpe eis;
- Herintredende vrouw zonder werkloosheidsuitkering;
- Werkloos zonder RWW-uitkering.

Aanstellingsduur: onbepaalde tijd; bij de huidige Stadswachtprojecten wordt een maximumtermijn van twee à drie jaar aangehouden

Werkweek: 38 uur

Opmerkingen: Uitgebreide informatie over de Banenpool in het Handboek Uitvoering Arbeidsmarktprojecten van VNG Uitgeverij te Den Haag.

4.2.4 Werken met behoud van uitkering

In enkele gemeenten werken Stads-

- f 2.500,-. Maximaal 12 Stadswachten zijn hiertoe subsidiabel;
- Voor een bestaande organisatie die haar werkgebied wil uitbreiden éénmalig maximaal f 30.000,- ten behoeve van organisatiekosten. Daarnaast is per aan te stellen Stadswacht eenmalig een bedrag beschikbaar van maximaal f 2.500,-. Maximaal 12 Stadswachten zijn hiertoe subsidiabel;
- Voor een bestaande organisatie die het aantal surveillance-uren in haar werkgebied wil uitbreiden eenmalig maximaal f 30.000,- ten behoeve van organisatiekosten. Daarnaast is per aan te stellen Stadswacht eenmalig een bedrag beschikbaar van maximaal f 2.500,-. Maximaal 12 Stadswachten zijn hiertoe subsidiabel.

Voor een startende organisatie is dus maximaal f 60.000,- beschikbaar. Voor een bestaande Stadswachtorganisatie is maximaal f 90.000,- beschikbaar indien de organisatie zowel qua gebied als qua tijd uitbreidt en hiertoe minstens 24 nieuwe Stadswachten aanstelt.

4.5.3 Overige

Provinciaal

Het provinciale of interregionale beleid voor werkgelegenheid sluit aan bij het Rijksbeleid en geldt als een aanvulling op het lokale beleid.

Diverse gemeenten hebben met succes een beroep gedaan op een provinciale bijdrage. De kansen daarop nemen enigszins af omdat een deel van deze bijdragen bestond uit 'pilot'-subsidies. Deze worden in de regel eenmalig toegekend.

Bedrijfsleven

Diverse gemeenten hebben met succes een beroep gedaan op bijdragen van het bedrijfsleven. Potentiële mede-financiers zijn bewakingsinstituten ('compensatie' voor opleidingskosten), winkeliersverenigingen, eigenarenverenigingen en project-

ontwikkelaars. Er dient voor te worden gewaakt dat particulieren enigerlei invloed gaan uitoefenen op de wijze waarop Stadswachten hun taak uitoefenen. ■



Voorlichting en Public Relations

5.1 Inleiding

De introductie van een Stadswachtproject in een gemeente vraagt een doortimmerd communicatieplan, dat in samenwerking met voorlichters (bijvoorbeeld van de politie of gemeente) moet worden ontwikkeld.

Bij het opstellen van het communicatieplan moet worden geformuleerd WAT moet worden uitgedragen, aan WIE, op welke wijze (HOE), op welke tijdstippen (WANNEER) en met welke communicatiemiddelen (WAARMEE).

5.2 Communicatieplan

Wie:

In het communicatieplan moeten strategieën voor de verschillende doelgroepen worden onderscheiden:

- diverse gemeentelijke diensten;
- gemeentepolitie;
- winkeliers in inzetgebied;
- bewoners van het inzetgebied;
- sollicitanten;
- andere betrokken partijen.

Wat:

Algemene voorlichtingsdoelen zijn:

- Het geven van bekendheid aan het project;
- Het verduidelijken van taken en functie van Stadswachten;
- Het genereren van aandacht voor de voortgang en resultaten van het project.

Hoe:

- Segmenteer de doelgroepen zoveel mogelijk en formuleer voor iedere doelgroep afzonderlijke concrete doelstellingen en prioriteiten;
- Stel vast op welke inhoudelijke aspecten de Stadswachtorganisatie zich wil profileren bij de doelgroepen. Besteed ook aandacht aan toonzetting;

- Stel voor zover mogelijk vast welke inhoudelijke en gevoelsmatige elementen de 'korte termijn-doelgroepen' hebben om het oprichten van een Stadswachtorganisatie tegen te houden. Stel tevens vast welke personen en instanties met name invloed hebben op de besluitvorming in de gemeente.

Wanneer:

Voor het vestigen van naambekendheid, het opbouwen van een bepaald imago en het verspreiden van kennis over de Stadswacht is het noodzakelijk het vuurtje brandende te houden. Het communicatieplan moet daarom uit een aantal opeenvolgende acties bestaan. De algemene persconferentie bij de start zal follow-ups moeten krijgen die de voortgang en de continuïteit van het project onder de aandacht brengen: de opleiding, de installatie van de eerste Stadswachten, interviews met Stadswachten over hun ervaringen en publikatie van gegevens uit evaluatieonderzoeken.

Waarmee:

Welke media en communicatiekanalen het best kunnen worden benut is afhankelijk van de plaatselijke situatie. In sommige plaatsen zijn huis-aan-huis bladen een uitstekend medium, in andere weer minder. De afdeling voorlichting kan daarover adviezen geven. Alle media met een plaatselijke of regionale component verdienen aandacht. Daarnaast is de aanwezigheid op braderieën, scholingsbijeenkomsten en andere publieke evenementen nuttig, niet alleen voor het vergroten van de bekendheid maar ook om kandidaten te werven.

De interne voorlichting aan politie en andere gemeentelijke diensten vergt en verdient een grondige aanpak. De Stadswacht zal zijn plaatsje moeten veroveren in het gemeentelijk stelsel van diensten en afdelingen. Betrokkenen op alle

niveaus moeten worden overtuigd van het nut van samenwerking of in ieder geval van het besef: de Stadswacht is zo gek nog niet. De startende organisatie dient alle relevante gelegenheden te gebruiken om haar verhaal uit te dragen: een verhaal in het korpsblad, een presentatie voor een wijkteam, enzovoort, enzovoort. Ook Stadswacht Nederland kan naar buiten treden en presentaties geven.

5.2.1 Enkele ervaringsfeiten

- In hun communicatie zullen de Stadswachtorganisaties rekening moeten houden met de visie van politiekorpsen. Er zijn korpsen die vinden dat zij de werkzaamheden van Stadswachten zelf zouden moeten doen of in eigen huis zouden moeten houden. Duidelijk moet worden gemaakt dat Stadswachten ander werk doen dan politiesurveillanten. In de eerste plaats is van belang dat Stadswachten toezicht en dienstverlening volgens rooster leveren, terwijl de politie een meer reactieve werkwijze heeft en moet reageren op incidenten. Bovendien kunnen Stadswachten ook werkzaamheden verrichten die geheel buiten het takenpakket van de politie vallen, zoals bijvoorbeeld kleine onderhoudswerkzaamheden.
- Gemeenten subsidiëren in het kader van de sociale vernieuwing talloze werklozenprojecten. Met het geld dat daarmee gemoeid is, kunnen ook Stadswachtorganisaties worden opgericht c.q. uitgebreid. Stadswachtorganisaties komen daarmee in een 'concurrentiepositie' met andere werklozenprojecten. In de communicatie naar gemeenten dient dan ook gewezen te worden op de gunstige mogelijkheden die Stadswachten hebben om na hun praktijkperiode een baan te vinden.
- In de media bestaat de neiging de nadruk te leggen op het aspect criminaliteitsbestrijding. Dit leidt tot een eenzijdige en – als daar bovendien het ontbreken van opsporingsbevoegdheid aan wordt gekoppeld – ongunstige beeldvorming. Men zal er dus bewust aan moeten werken om de brede taakstelling (waaronder dienstverlening en het vervullen van een signaalfunctie) van de Stadswacht onder de aandacht te houden.
- Ongunstige beeldvorming kan worden tegengegaan door niet te spreken over langdurig werklozen maar over werkzoekenden. Stilstaan bij de intensieve opleiding kan bijdragen aan het wegnemen van de indruk dat het hier om een 'tijdevulling' voor werklozen gaat. ■



De praktijk

6.1 Inleiding

Na het afronden van een basisopleiding begint voor de Stadswachten in spé de praktijk. Die bestaat uit het uitvoeren van de taken van de Stadswacht. De preventieve taak voert hij uit door zichtbaar aanwezig te zijn op de daarvoor in aanmerking komende plaatsen en het leveren van een bijdrage aan de orde en rust. Zijn informatieve taak bestaat uit het waarnemen en doorgeven van relevante feiten aan de politie en aan andere gemeentelijke instanties; het zal de doeltreffendheid van de betreffende diensten vergroten. En tenslotte wordt van de Stadswacht een hulpverlenende instelling verwacht: hij verwijst gasten, verleent eerste hulp en roept zonodig de hulp in van politie, GG&GD, brandweer of andere gemeentelijke diensten.

Er is maar één manier om al die taken goed uit te voeren: door veel op straat zijn. De surveillance vormt dan ook de hoofdmoot van de dagindeling van de Stadswacht. De andere delen bestaan uit rapportage en (incidenteel) het bemannen van de centrale. In dit hoofdstuk worden enkele aspecten van de alledaagse praktijk behandeld.

6.2 Surveillance

Stadswachten surveilleren als regel in koppels. In het 'Stadswachtgebied' wordt een aantal looproutes uitgezet en een gemiddelde tijdsduur per route vastgesteld. Surveillance-vaardigheden worden tijdens de opleiding en de praktijk getraind. Eén van die basisvaardigheden is bijvoorbeeld het tegengaan van voorspelbaarheid: niet steeds op dezelfde plaats beginnen en variatie toepassen.

De praktijkinzet moet uiteraard geleidelijk plaatsvinden. Bij lopende projecten kan de cursist bijvoorbeeld met de surveillance

kennismaken door in burger mee te lopen. Bij de eerste eigen surveillances zal een begeleider in burger volgen en de ronde uitvoerig nabespreken. Toegesneden opdrachten moeten de cursisten in de loop van de cursus stimuleren een steeds grotere zelfstandigheid te nemen en een breed scala aan vaardigheden te trainen. De Stadswacht moet de stad leren kennen en gekend worden.

In sommige steden surveilleert de Stadswacht soms samen met een politieagent (veelal in het kader van een bepaald project). Een dergelijke intensieve samenwerking kan de onderlinge verstandhouding ten goede komen. Het is daarbij wel noodzakelijk dat de projectleider de vinger aan de pols houdt; het gevaar bestaat dat de politie de Stadswachten als manusje van alles willen gebruiken.

6.3 Werktijden en roosters

In de huidige lokaties werken Stadswachten in de dagdienst en daarnaast vaak op koopavonden, zaterdagen en tijdens evenementen. Op welke momenten de inzet van Stadswachten gewenst is, hangt van de plaatselijke situatie af. In enkele plaatsen worden Stadswachten bij grootschalige evenementen wel eens op vrijwillige basis 'uitgeleend' aan de politie. De dag start veelal met een briefing waarin de bijzonderheden van die dag worden besproken: geplande acties van de politie, manifestaties in de stad en dergelijke. De rondes duren gemiddeld zo'n anderhalf uur en na binnenkomst volgt de verslaglegging. Door de grote verschillen in teamgrootte, omvang van de stad, omvang van de werkweek opleidingsstructuur en dergelijke, is het nauwelijks mogelijk een algemene beschrijving van de werktijden en roosters te geven. Er zijn vele varianten denkbaar.

Een belangrijke praktijkervaring is dat inzet van Stadswachten op onregelmatige

tijden een zware wissel trekt op de begeleiding. Bovendien kan een tijd-voor-tijd vergoeding tot het probleem leiden dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om te surveilleren op reguliere tijden.

6.4 Rapportage

Bij het merendeel van de Stadswachtprojecten maken de Stadswachten een uitgebreid verslag van hun werkzaamheden. Dit vervult enerzijds een leerdoel – leren rapporteren en werken op de PC – en levert anderzijds de gegevens om de werkzaamheden van de Stadswachten persoonlijk en de organisatie als totaal te volgen. Stadswacht Nederland verstrekt informatie over programma's die voor dit doel gebruikt kunnen worden.

Rapportage is natuurlijk ook belangrijk voor de oog-en-oor-functie van de Stadswacht. Als er met andere diensten afspraken zijn gemaakt over het doorgeven van defecten, fietswrakken, vernielingen en dergelijke dan worden deze verzameld en doorgegeven aan de betreffende dienst. Het is zaak daarover zeer precieze afspraken te maken met de dienst in kwestie: de dienst dient zelf aan te geven welke informatie ze relevant acht en kan verwerken. Het heeft geen zin om een Dienst Stadsreiniging te bedelven onder meldingen fietswrakken of graffiti als die toch niet over de mankracht beschikt om daar adequaat op te reageren. Er moet een *commitment* bestaan om te reageren op de binnengekomen meldingen.

6.5 Begeleiding

De begeleiding van Stadswachten in opleiding vergt technische, organisatorische maar vooral ook sociale vaardigheden. De doelgroep kenmerkt zich door persoonlijke problemen en regelmatig ook gedragsproblemen. De opleiding brengt grote veran-

deringen bij de Stadswacht en zijn/haar gezin.

In de praktijk worden er twee modellen voor het begeleiden van Stadswachten gebruikt (zie hoofdstuk 2 van deel II). In de eerste is de cursistenbegeleiding en praktijkbegeleiding gesplitst in twee functies; in de tweede volgt de praktijkbegeleider de groep zowel bij de opleiding als in de praktijk en is hij ook de eerst aangewezen om psycho-sociale problemen van de Stadswachten tegemoet te treden. In beide gevallen kan er voor ernstige problemen een maatschappelijk werker worden ingeschakeld.

De praktijkbegeleiding bestaat onder andere uit het bedenken van opdrachten, training van surveillance en sociale vaardigheden, nabespreken van uitgevoerde werkzaamheden en het bestuderen van de dagrapporten.

6.6 Klachtenregeling

Elke dienstverlenende overheidsorganisatie die zichzelf serieus neemt, dient over een klachtenregeling te beschikken. De meeste van de huidige Stadswachtorganisaties maken gebruik van de klachtenregeling van de plaatselijke politie. De klachten worden door de projectleider onderzocht en gerapporteerd aan de korpschef. ■



Doorstroming/de arbeidsmarkt

7.1 Inleiding

Eén van de doelstellingen van de Stadswachtorganisatie is het vergroten van de kansen van langdurig werkzoekenden op de arbeidsmarkt.

De Stadswachten worden in staat gesteld een arbeidsritme te hervinden en krijgen een opleiding met doorstromingsperspectieven. Bovendien voeren

Stadswachtorganisaties een actief beleid om medewerkers na de Stadswachtperiode te plaatsen bij andere werkgevers. Op dit moment hebben enkele

Stadswachtorganisaties overeenkomsten met beveiligingsbedrijven waarin afspraken over doorstroming zijn opgenomen.

Dankzij deze samenwerking tussen gemeenten en beveiligingsbedrijven kan een aanzienlijk deel van de cursisten hun werkervaringsplaats voortzetten in een reguliere baan.

Maar de opnamecapaciteit van beveiligingsbedrijven is eindig en de beveiligingsbranche is niet voor alle werkzoekenden een geschikte werkgever. Er zullen daarom alternatieve doorstromingsmogelijkheden moeten worden gevonden. Stadswacht Nederland heeft wat dat betreft een duidelijke visie: de Stadswachtorganisatie moet een kweekvijver worden van functionarissen die een toezichthoudende of/en dienstverlenende functie vervullen: parkeerpolitie, politiesurveillant, penitentiair inrichtingswerker (gevangenisbewaarder), tram/bus-conducteur en dergelijke.

7.2 Doorstroming

De meeste arbeidsvoorzieningsregelingen beogen herintreding in de arbeidsmarkt. Eenvoudig gezegd: een werkervaringsplaats van een jaar moet leiden tot een arbeidsovereenkomst. Een wettelijke verplichting om WEP-ers na een jaar werk aan te bieden bestaat er niet, maar arbeidsbureaus verlangen toch bepaalde (vrijblij-

vende) toezeggingen. Voor banenpoolers, JWG-ers en Stadswachten die 'werken met behoud van uitkering' geldt geen vastomlijnde periode en worden de projecten minder of niet beoordeeld op doorstromingsperspectieven.

Bijzonder aan de Stadswachtprojecten is dat de werkzoekenden na het werkervaringsjaar bij andere werkgevers een baan vinden of moeten vinden. Tot op heden zijn dat vooral beveiligingsbedrijven.

De doorstroming naar beveiligingsbedrijven is soms vastgelegd in garantieregelingen, maar in andere steden zijn de afspraken minder hard: "in geval van vacatures krijgen Stadswachten voorrang, uiteraard als aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan."

Diverse Stadswachtorganisaties werken ook aan andere doorstromingsperspectieven. Omdat toekomstige werkgevers eigen sollicitatiecriteria willen hanteren, wordt minder gedacht aan garantie- en quota-regelingen, dan aan een voorkeursrecht om te solliciteren. Om de doorstroommogelijkheden verder te verbreden streeft Stadswacht Nederland op landelijk niveau bepaalde 'doorgroeipaden' na.

Resultaten

De huidige samenwerking tussen Stadswachten en de beveiligingsbranche heeft tot uitstekende doorstromingsscores geleid. Uit een onderzoek naar de effectiviteit van het Nijmeegse Stadswachtproject als werkgelegenheidsinstrument blijkt dat driekwart van de Stadswachten die het gehele traject (een jaar praktijkervaring en het basisdiploma beveiliging) hebben doorlopen daarna over een reguliere baan beschikt. Vergeleken met het landelijk doorstromingspercentage bij de WEP-regeling van 25 procent is dat een opmerkelijk succes. Ook andere Stadswachtprojecten melden relatief hoge doorstromingspercentages.

Veel Stadswachten vinden werk bij een bewakingsdienst, anderen als portier, receptionist of gevangenebewaarder. Het halen van diploma's wordt door de betrokken Stadswachten als een essentiële stap gezien voor het verkrijgen van werk.

7.3 Aansluiting op de arbeidsmarkt

In het in 7.2 genoemde onderzoek bij Stadswacht Nijmegen is werkgevers uit de beveiligingsbranche gevraagd naar de aansluiting van het Stadswachtraject op een baan bij een beveiligingsbedrijf. Het oordeel van de werkgevers over de voormalige Stadswachten is kort samengevat dat hun vakkennis en technische vaardigheden zeer behoorlijk zijn, maar dat ze nogal wat moeite hebben om zich aan te passen aan de nieuwe werksituatie. De werkgevers zijn met name enthousiast over de motivatie en alertheid van de voormalige Stadswachten, hun tactische optreden, het beschikken over bewakingstechnische vaardigheden en het schriftelijk kunnen rapporteren. Anderzijds wordt gesignaleerd dat de overstap van Stadswacht naar beveiligingsdienst groot is. De Stadswacht werkt in een hecht teamverband met intensieve begeleiding, terwijl veel beveiligingstaken alleen worden gedaan en niet erg afwisselend zijn. De overstap is nogal een cultuurschok en de Stadswacht zal hierop voorbereid moeten worden.

Niettemin beoordeelt in het genoemde onderzoek driekwart van de ex-Stadswachten met een baan het nieuwe werk als positief tot zeer positief. Dit geldt ook voor mensen die werk hebben gevonden in de beveiligingsbranche. Dit laatste is interessant omdat er eerder weinig cursisten waren met een rooskleurig beeld van de beveiligingsbranche.

7.4 Aanstelling en ontslag

Stadswachten die via een werkervaringsplaats te werk worden gesteld krijgen een arbeidsovereenkomst van één jaar voor 32 uur per week bij de gemeente aangeboden. Deze overeenkomst gaat in als de basisopleiding tot Stadswacht met goed gevolg is afgesloten. Deze opleiding kan met behoud van uitkering worden gevolgd.

Ontslag vindt plaats op de volgende gronden (WEP):

- medische ongeschiktheid;
- onbekwaamheid/ongeschiktheid;
- einde tijdelijk dienstverband;
- einde arbeidsovereenkomst;
- op eigen verzoek;
- einde stage-overeenkomst met betaling;
- wegens reorganisatie;
- om andere redenen.

Stadswachten die via Banenpool of JWG binnenkomen, worden ingeleend van de betreffende stichtingen. Formeel bestaat met hen geen arbeidsovereenkomst en hetzelfde geldt voor medewerkers die werken met behoud van uitkering. Met Stadswachten die via deze regelingen binnenstromen zullen in onderlinge overeenkomsten de rechten en plichten van de medewerker moeten worden vastgelegd. Hoewel inleenvergoedingen op elk moment kunnen worden beëindigd, is het evident dat voor het afbreken van een tewerkstelling zorgvuldige procedures moeten worden gehanteerd, alsof het een arbeidsovereenkomst betreft.

In de praktijk blijkt verzuim de belangrijkste ontslaggrond. Stadswachten die met een leer/arbeidsovereenkomst zijn aangesteld dienen een minimaal aantal uren aanwezig te zijn.

Een alertere reactie op ziekteverzuim is dan ook belangrijk. In de praktijk valt dit niet mee, zeker niet als gebruik wordt gemaakt

van verschillende arbeidsvoorzieningsregelingen. De ene subsidiënt werkt wel (bijvoorbeeld bedrijfsvereniging) en de andere niet (RWW) met een ziektecontroleur. ■



Rapportage en evaluatie

8.1 Rapportage

Stadswachten maken over het algemeen uitgebreide rapportages. Van het aantal gemelde fietswrakken tot het aantal keren dat een 'gast' de weg is geweest; het komt allemaal in de rapportages van de Stadswacht. Deze verslaglegging maakt het mogelijk de ontwikkeling van cursisten te volgen, problemen te signaleren en het beleid bij te stellen. Het cijfermateriaal geeft de projectorganisatie tevens de middelen in handen om aan te tonen wat de Stadswachten allemaal doen.

Voor het overige is de Stadswacht een gemeentelijke organisatie als alle andere met managementrapportages en jaarverslagen. De projectleider rapporteert, afhankelijk van de organisatiestructuur, aan de korpschef of direct aan het college.

8.2 Evaluatie

Een moderne dienstverlenende organisatie dient over instrumenten te beschikken waarmee de kwaliteit en de effectiviteit van haar werk kan worden beoordeeld. Stadswacht Nederland is daarom van mening dat proces- en effect-evaluaties zich niet alleen moeten beperken tot de startfase van een project. Dit onderzoek kan door een gemeentelijke onderzoeksafdeling of een externe organisatie (universiteit of onderzoeksbureau) worden verricht. Over het algemeen zal het goedkoper zijn om het onderzoek door de gemeentelijke onderzoekafdeling te laten uitvoeren. Een belangrijk voordeel van een externe organisatie is de onafhankelijke positie die zij inneemt.

Het nut van onderzoek is op zijn minst tweërlei: allereerst leveren de bevindingen nuttige managementinformatie op voor het beoordelen, bijsturen en verbeteren van de organisatie. Ten tweede kunnen aantoonbare positieve effecten van het

instituut Stadswacht worden gebruikt bij het beïnvloeden van (gemeentelijke) politieke keuzen.

Over het algemeen bestaat een evaluatieonderzoek uit een procesevaluatie en een effectevaluatie.

Procesevaluatie richt zich op de uitvoering van het project, de opleiding en de samenwerking met opleidingsinstituten, andere gemeentelijke diensten en toekomstige werkgevers.

Effectevaluatie richt zich op de doelstellingen van de Stadswacht:

- de Stadswacht als werkgelegenheidsinstrument;
- het verbeteren van het woon- en leefklimaat;
- de oog- en oorfunctie;
- onveiligheidsgevoelens;
- vandalismepreventie;
- criminaliteitspreventie;
- serviceverhoging.

Uiteraard is het ene item beter onderzoekbaar dan het andere. De werkgelegenheidseffecten zijn bijvoorbeeld uitstekend te onderzoeken, terwijl de invloed van de Stadswacht bij het verminderen van bepaalde vormen van criminaliteit nauwelijks te isoleren valt van andere factoren (zie ook deel I van dit rapport). ■



9.1 Inleiding

Stadswacht Nederland is de overkoepelende organisatie voor alle Nederlandse Stadswachtorganisaties. Haar hoofddoelstelling is de continuïteit van de aangesloten Stadswachtorganisaties te bevorderen en voorwaarden te scheppen voor de verdere ontwikkeling van het instituut Stadswacht. Stadswacht Nederland probeert deze doelstelling te verwezenlijken door het politieke draagvlak te vergroten, de financiële onafhankelijkheid te realiseren, een structurele samenwerking met (lokale) politieorganisaties te verwezenlijken, en een blijvende publieke waardering te bewerkstelligen.

9.2 De hoofdlijnen van beleid

De achtergronden, bedrijfsfilosofie en plannen van Stadswacht Nederland zijn vastgelegd in het Beleidsplan 92 - 94. De hoofdlijnen van beleid zijn de volgende:

Financieel:

Stadswacht Nederland streeft structurele financiering van Stadswachtorganisaties na. Zij beoogt daartoe voorwaarden te scheppen voor het verbeteren van het (lokale) politieke klimaat.

Informatiebundeling/-verstrekking:

Stadswacht Nederland stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan een doelmatige landelijke informatievoorziening voor gemeenten, Stadswachtorganisaties en andere geïnteresseerden op het terrein van voorlichting, organisaties, financiën, opleidingen en praktijkervaringen.

Subsidies:

Stadswacht Nederland stelt zich ten doel de kennis van bestaande subsidiemogelijkheden te bundelen, waardoor deze mogelijkheden beter benut kunnen worden.

Inkoopvoorwaarden:

Stadswacht Nederland stelt zich ten doel op basis van het huidige en toekomstige inkoopvolume van lokale Stadswacht-

organisaties te komen tot schaalvoordelen voor de aangesloten organisaties.

Instroom/selectiecriteria:

Stadswacht Nederland stelt zich landelijk uniforme selectiecriteria ten doel.

Opleidingen:

Stadswacht Nederland stelt zich ten doel te komen tot een uniforme departementaal erkende opleiding Stadswacht waarbinnen de noodzakelijke intensieve praktijkbegeleiding als geïntegreerd onderdeel in de opleiding is opgenomen.

Doorstroming:

Stadswacht Nederland beoogt doorstroming naar reguliere arbeidsplaatsen te bevorderen.

(Evaluatie)onderzoeken:

Stadswacht Nederland stelt zich ten doel voorwaarden te scheppen c.q. bij te dragen aan het op een procesmatige wijze verzamelen van onderzoeksgegevens en actief te participeren in landelijk onderzoek naar de effecten en resultaten. Op deze wijze kan een bijdrage worden geleverd aan het formuleren van nieuw beleid op zowel lokaal als landelijk niveau.

Landelijk overlegorgaan overheid:

Stadswacht Nederland stelt zich als branche-organisatie ten doel zich te profileren als centraal overlegorgaan van en naar de overheid.

9.3 Stadswacht Nederland: de organisatie

Deelnemende Stadswachtorganisaties zijn via een bestuursfunctie vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur, dat uit zijn midden een Dagelijks Bestuur kiest. Beide organen laten zich bijstaan door een Raad van Advies. De aangesloten organisaties zijn gelijkwaardig en het strategisch beleid wordt bij meerderheid goedgekeurd. Het Landelijk Bureau Stadswacht Nederland geeft uitvoering aan het beleid van het bestuur en biedt ondersteuning aan lokale Stadswachtorganisaties. ■



Bijlagen

Bijlage 1 Functie-eisen en omschrijving projectleider Stadswachten

107

Functieomschrijving

De projectleider is de manager van de organisatie. Naast het geven van leiding aan de organisatie ontwikkelt hij/zij het beleid van de Stadswachtorganisatie en stemt dat af op de geformuleerde doelen. De projectleider is verantwoordelijk voor de uitvoerende taken van de Stadswachten, budgetbewaking, doorstromingsmogelijkheden en rapportage aan korpsleiding en begeleidingscommissie.

Leiding en organisatie

- Is belast met de algemene leiding van het project en coördineert de werkzaamheden van de medewerkers;
- Geeft algemene richtlijnen over de informatieverstrekking, prioriteitstelling, coördinatie, beheersing en evaluatie van de werkzaamheden;
- Ziet erop toe dat deze richtlijnen worden opgevolgd;
- Bevordert de teamgeest binnen het project;
- Activeert en motiveert daar waar dat redelijkerwijs van hem verwacht mag worden;
- Geeft vorm aan en doet activiteiten op personeelsgebied zoals overleg, werving, selectie, begeleiding, instructie, controle en beoordeling;
- Geeft vorm aan een specifiek Stadswachtpersoneelsbeleid binnen de kaders van het algemeen personeelsbeleid.

Beleidsontwikkeling en afstemming

- Draagt zorg voor de voorbereiding van het gemeentelijk beleid inzake de Stadswachtorganisatie en is daarbij eindverantwoordelijke;
- Vertaalt dit beleid in concrete uitvoeringsmaatregelen;
- Signaleert ontwikkelingen, die wijziging van dit beleid noodzakelijk maken;
- Vertegenwoordigt het project bij het maken van nieuwe plannen op het terrein van openbare orde;
- Stimuleert samenwerkingsverbanden tussen verschillende diensttakken en de Stadswachtorganisatie;
- Is verantwoordelijk voor het tot stand komen van de begroting;
- Formuleert en geeft vorm aan het beleid van het project;
- Ontwikkelt mede het opleidingsprogramma tot Stadswacht;
- Evalueert het onderwijspakket in relatie tot de praktijk.

Uitvoerende taken

- Bewaakt het budget van het project en is verantwoordelijk voor de begroting;
- Is verantwoordelijk voor:
 - de taakuitvoering van de Stadswachten;
 - de praktijkbegeleiding van de Stadswachten;
 - de functioneringsgesprekken en beoordeling van de medewerkers;
 - de doorstroming naar reguliere arbeidsplaatsen na afloop van het project;
 - de correspondentie;
 - de subsidieaanvragen;
 - de evaluatie van het project;
 - de afdoening van klachten;

- het secretariaat van de begeleidingscommissie;
- de administratie met betrekking tot de totale gang van zaken van de Stadswachtorganisatie;
- In gevallen, waarin dat het algemeen functioneren van het project ten goede zou komen, treedt hij (structureel) in overleg;
- Functioneert als aanspreekpunt voor de korpsleiding;
- Adviseert de korpsleiding over het project.

Contacten

- Onderhoudt de noodzakelijke contacten met particuliere en overheidsinstellingen.

Functie-eisen

- HBO werk- en denkniveau;
- Bestuurlijk en beleidsmatig invoelingsvermogen;
- Aantoonbare leidinggevende capaciteiten c.q. ruime ervaring in leidinggevende positie binnen overheidsinstantie(s);
- Inzicht in financieel beheer en budgetbewaking;
- Kennis van:
 - overheids-, gemeentelijke en politie-organisaties
 - beveiligingsbranche en penitentiaire inrichtingen;
- Kennis van en inzicht in:
 - subsidieregelingen
 - werkgelegenheidsregelingen
 - vraagstukken op het gebied van openbare orde en preventie;
- Onderhandelingsvaardigheden;
- Goede mondelinge en schriftelijke uitdrukingsvaardigheid;
- Beleidsmatig en strategisch werk- en denkniveau;
- Zelfstandig en in teamverband kunnen functioneren;
- Aantoonbare sociale en contactuele vaardigheden.

Bijlage 2 Functie-omschrijving en -eisen praktijkbegeleider

De praktijkbegeleider geeft leiding aan de uitvoerende werkzaamheden van de Stadswachten. Hij is verantwoordelijk schuldig aan de projectleider. Hij werkt mee aan ontwikkeling en afstemming van beleid, vervangt eventueel de projectleider bij diens afwezigheid en draagt verantwoordelijkheid voor een beperkt aantal taken.

De praktijkbegeleider moet bestand zijn tegen de hoge druk die het werken met deze specifieke doelgroep met zich mee brengt.

De doelgroep, die bestaat uit mensen die langdurig buiten het arbeidsproces hebben gestaan en moeilijk plaatsbaar zijn op de arbeidsmarkt, vergt intensieve begeleiding en *coaching*.

Functie-omschrijving

Leiding en organisatie

- Geeft leiding aan de uitvoerende werkzaamheden van de Stadswachten;
- Bepaalt de personeelsinzet van de Stadswachten;
- Coördineert de werkzaamheden die worden uitgevoerd;
- Ziet erop toe dat de projectrichtlijnen worden opgevolgd;
- Neemt deel aan activiteiten op personeelsgebied, zoals overleg, werving, selectie, begeleiding, instructie, controle en beoordeling;
- Informeert en adviseert de projectleider over bestaande of te nemen maatregelen;
- Maakt deel uit van het projectteam-overleg;
- Zit het maandelijks werkoverleg met de groep Stadswachten voor.

Beleidsontwikkeling en afstemming

- betrokken bij de totstandkoming van het projectbeleid;
- Huldigt hierbij de taakomschrijving van de afdeling;
- Signaleert ontwikkelingen die tot de vaststelling van het beleid kunnen leiden;
- Verzorgt de afstemming en organisatie met onder andere politie, brandweer en andere diensten;
- Maakt beleidsnotities over aspecten van zijn werk.

Uitvoerende taken

- Voert het vastgestelde beleid uit;
- Oefent toezicht uit op de uitvoering van de aan de Stadswachten gegeven instructies en opdrachten;
- Instrueert de Stadswachten op sociaal-agogische en didactische wijze;
- Draagt zorg voor rapportages van uitvoerende werkzaamheden die van belang zijn voor verdere ontwikkelingen;
- Draagt zorg voor de taakuitvoering van de Stadswachten;
- Draagt zorg voor de praktijkbegeleiding van de Stadswachten;
- Draagt mede zorg voor de totstandkoming van de doorstroming van de Stadswachten na afloop van het project;
- Levert een bijdrage aan de totstandkoming van het onderwijspakket;
- Levert een bijdrage aan de evaluatie van het onderwijspakket in relatie tot de praktijk.

Contacten

- Onderhoudt de vanwege zijn functie noodzakelijke contacten met particuliere en overheidsinstellingen.

Waarneming

- Bij afwezigheid van de projectleider gelden voor hem de taken als opgenomen in diens functie-omschrijving.

Functie-eisen

- MBO werk- en denkniveau;
- Ruime ervaring in coachen en intensief begeleiden van medewerkers;
- In staat zijn op beleidsniveau initiatieven te ontwikkelen;
- Kennis van wettelijke en andere regelingen op het terrein van arbeidsvoorziening, het onderwijs en de bewakings- en beveiligingsbranche strekt tot aanbeveling;
- Aantoonbare contactuele en sociale vaardigheden;
- Zelfstandig en in teamverband kunnen functioneren;
- Kennis van overheids-, gemeentelijke en politie-organisaties;
- Het kunnen opbouwen en onderhouden van contacten op uitvoerend niveau;
- Vernieuwend en creatief kunnen denken.

Bijlage 3 Functie-omschrijving Stadswacht

111

De Stadswacht voert taken uit die zijn vastgesteld in de taakomschrijving van het project. Hij doet relevante werkervaring op, volgt een opleiding en voert praktijkopdrachten uit.

Taken

- Verstrekt informatie aan het publiek;
- Assisteert slachtoffers van misdrijven en verwijst deze door naar de bevoegde instanties;
- Verstrekt gevraagd of ongevraagd informatie aan gebruikers van het openbaar vervoer;
- Verleent eerste hulp bij ongelukken in de daarvoor voorkomende gevallen;
- Voorkomt kleine criminaliteit en gaat kleine overtredingen tegen;
- Voorkomt beschadigingen van gemeentelijke en particuliere eigendommen;
- Is preventief aanwezig ter voorkoming van strafbare feiten;
- Vervult een signaalfunctie voor het gemeentebestuur, de plaatselijke politie en andere gemeentelijke diensten;
- Levert een bijdrage aan het op een aanvaardbaar niveau houden van de openbare orde en rust in het inzetgebied;
- Houdt toezicht op een juist gebruik van de openbare weg en de aangrenzende openbare ruimten;
- Houdt toezicht op de reinheid van de looproute in het inzetgebied;
- Houdt toezicht op het op juiste momenten aanbieden van huis- c.q. bedrijfsvuil;
- Bevordert de doorstroming van het openbaar vervoer;
- Houdt toezicht op het juist gebruik van de parkeerplaatsen, de laad- en loshavens en op het oneigenlijk gebruik ervan;
- Houdt toezicht op de staat van het straatmeubilair in het inzetgebied;
- Houdt toezicht op het juist functioneren van de verkeerslichten in het inzetgebied;
- Inspecteert de infrastructuur in het inzetgebied;
- Inspecteert de openbare verlichting in het inzetgebied;
- Verricht periodiek baliewerkzaamheden en ontvangt, verwijst en adviseert gasten;
- Fungeert periodiek als meldkamercentralist en neemt daarbij uit hoofde van deze functie de vereiste maatregelen;
- Houdt daarbij toezicht op een juist mobilfoon/portofoonverkeer tussen meldkamer en de ingezette eenheden;
- Rapporteert in het daarvoor bestemde systeem de gesignaleerde activiteiten en de genomen maatregelen;
- Voert opdrachten uit die in verband met het te volgen leerproject van belang zijn.

Opleiding

- Volgt een opleiding tot Stadswacht en legt ter verkrijging van een getuigschrift een examen af;
- Volgt de opleiding van het leerlingstelsel tot beveiligingsbeambte;
- Legt minimaal één keer examen af voor het basisdiploma beveiliging;
- Bekwaamt zich in overige secundaire taken (administratie, automatisering enz.).

Contacten

- Onderhoudt ter uitvoering van zijn taak de noodzakelijke contacten met particuliere en overheidsinstellingen en gasten.

Bijlage 4 Voorbeeld kostenoverzicht

Dit voorbeeld heeft betrekking op een project met 15 Stadswachten.

	1e jaar	2e jaar
1. Personeelskosten		
Salariskosten Stadswachten	330.000	330.000
Onkostenvergoeding (f 100,- per maand per persoon)	18.000	18.000
uniformkleding (15 x f 1300,-)	19.500	19.500
medische keuring (f 200 p.p)	3.000	3.000
werving, selectie en PR-kosten	5.000	5.000
2. Opleidingskosten		
Opleidingskosten (40 dagen x f 1000 per groep p.d)	40.000	40.000
3. Begeleidingskosten		
loonkosten 2 praktijkbegeleiders	150.000	150.000
4. Huisvestingskosten		
huur kantoorruimte + servicekosten	43.000	43.000
onderhoud en schoonmaken	5.000	5.000
inrichting (bureaus, kasten e.d.)	25.000	—
kantoorbenodigdheden	5.000	5.000
automatisering hardware	25.000	—
automatisering software	15.000	—
5. Kosten verbindingen		
6 portofoons	9.450	—
1 centraal post	2.480	—
portolader	1.200	—
onderhoud	—	2.500
aansluiting telefooncentrale	7.500	—
abonn. + gesprekskosten	2.400	2.400
6. Evaluatiekosten	50.000	—
7. Voorlichting en PR	6.000	6.000
subtotaal	762.530	629.400
5% onvoorzien	38.127	31.470
Totaal	800.657	660.870

Bijlage 5 **Afkortingenlijst**

113

Arbvo	Arbeidsvoorziening (directoraat)
BiZa	Ministerie van Binnenlandse Zaken
BRP	Bijzonder Regionaal Project
BVL	Bijdrageregeling Vakopleiding Leerlingwezen
CBO	Cursorisch Beroepsonderwijs
CV	Centrum Vakopleiding
DCP	Directie Criminaliteitspreventie
ESF	Europees Sociaal Fonds
GGD	Gemeentelijke Geneeskundige Dienst
GMD	Gemeentelijke Medische Dienst
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
JWGO	Jeugdwerkgarantie-organisatie
KRA	Kaderregeling Arbeidsinpassing
KRS	Kaderregeling Scholing
LBO	Lager Beroepsonderwijs
LGO	Lokaal Georganiseerd Overleg
MAVO	Middelbaar Algemeen Vormend Onderwijs
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
RBA	Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening
RWW	Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers
SBA	Subsidieregeling Bevordering Arbeidsinpassing
sv.	Wetboek van Strafvordering
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WEP	Werkervaringsplaatsen(regeling)



Literatuur

- Cachet, A. / Politie en sociale controle : Over het effect van politie-optreden ; Een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en druggebruik. Arnhem : Gouda Quint, 1990.
- Denkers, Adriaan en Olav Etman / Stadswachten in Heerhugowaard ; Tussenverslag van de evaluatie van een stadswachtenproject. Den Haag : Eysink Smeets & Etman, 1992.
- Etman, Olav en Paul Geelen / Stadswachten in Amsterdam ; Eindverslag van de evaluatie van een stadswachtenproject in Amsterdam. Den Haag : Eysink Smeets & Etman, 1992.
- Etman, Olav ; Hans Spickenheuer en Paul Geelen / Stadswachten in Den Bosch ; Eindverslag van een stadswachtenproject in Den Bosch. Den Haag : Eysink Smeets & Etman, 1992.
- Hauber, A.R. ...[et al.] / Hoe functioneel is functioneel toezicht? , Verslag van een onderzoek naar de bijdrage van toezichthoudende functionarissen aan de rechtshandhaving. Leiden : Rijksuniversiteit Leiden, Criminologisch Instituut, 1993.
- Hauber, A.R. ...[et al.] / Veiliger door stadswachten: wens of werkelijkheid ; Een onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak en de effecten van stadswachten. Leiden : Rijksuniversiteit Leiden, Criminologisch Instituut, 1993.
- Ingen, J. van en B. de Klerk / Hebben stadswachten invloed op de (on)veiligheid? Amsterdam, 1993.
- Lichting 1 geschied. Utrecht : Stichting voor Ruimtelijk onderzoek en marketing, 1993.
- Nota Samenleving en Criminaliteit. Den Haag : Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1986.
- Roethof, H.J. (voorzitter) / Eindrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit. Den Haag : Staatsuitgeverij, 1986.
- Roethof, H.J. (voorzitter) / Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit. Den Haag : Staatsuitgeverij, 1984.
- Stadswacht Amsterdam ; Stadswachten in Oost/Watergraafsmeer/Zeeburg. Amsterdam : Gemeente Amsterdam, 1993.
- Stadswacht Utrecht. Utrecht : Gemeente Utrecht, 1993.
- Stadswachten 1991-1992. Leeuwarden : Gemeentepolitie Leeuwarden, 1992.
- Stadswachten in Dordrecht. Dordrecht : Sociaal Geografisch Bureau, 1992.
- Stadswachten in Nijmegen. Amsterdam : Van Dijk, Van Soomen en Partners, 1992.
- Stadswachten oude binnenstad Utrecht. Utrecht : Gemeente Utrecht, 1993.



DCP-Publikaties

TUJDSCHRIFTEN

- SEC : Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie.
Verschijnt vier maal per jaar (januari, april, juli en oktober).
ISSN 0920-5128
- SEC : Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie
Speciale uitgave voor en door jongeren.
April 1988 (jrg. 2, nr. 4a) ; beperkt leverbaar.
- SEC : Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie.
Speciale uitgave over 5 jaar criminaliteitspreventie in het kader van 'Samenleving & Criminaliteit'.
Mei 1991 (jrg. 5, nr.2a).
- SEC : Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie.
Speciale uitgave over criminaliteit in en rond de winkel.
December 1991 (jrg. 5, nr. 4a) ; beperkt leverbaar.
- SEC : Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie.
Speciale uitgave over Woninginbraak
December 1992 (jrg. 6, nr. 4a).

RAPPORTEN

- Beke, B.M.W.A. en W.M. Kleiman / Jongeren en geweldscriminaliteit ; Een nadere analyse van de 'harde kern'. Den Haag, september 1992.
ISBN 90-5319-020-1
- Berg, E.M.C. van den en W.A.C. van Oppen / Criminaliteitspreventie op bedrijventerreinen ; Beveiliging door middel van publiek-private samenwerking. Den Haag, mei 1993.
ISBN 90-5319-027-9
- Blits, K.B. en A.W.M. Eijken / Lokaal ernstige criminaliteit ; Een stappenplan voor een integrale aanpak.
Den Haag, februari 1993
ISBN 90-5319-023-6
- Bureau Criminaliteitspreventie Van Dijk en Van Soomeren / Bedrijfsleven en Criminaliteit ; Kerngetallen uit de eerste Nederlandse slachtoffer-enquête onder bedrijven, 1988. Den Haag, mei 1990.
ISBN 90-5319-005-8
- Dijk, T.J. van ; AGB/Intomart ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Standaard enquête bevolking ; Bevolkingsonderzoek in verband met criminaliteitsbeleid ten behoeve van politie, bestuur en openbaar ministerie. Den Haag, juni 1991.
ISBN 90-5319-008-2

- Dijk, T.J. van ; AGB/Intomart ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Transito's ; Onderzoek naar slachtofferschap onder forenzen en toensten. Den Haag, september 1992
ISBN 90-5319-019-8
- Eijken, A.W.M. / Criminaliteitsbeeld van Nederland ; Omvang, achtergronden, spreiding en preventie van criminaliteit, 1980-1992. Den Haag, oktober 1993.
ISBN 90-5319-029-5
- Eijken, A.W.M. en D.D. van Oosterzee / Slachtofferzorg en Criminaliteitspreventie ; Werkwijze en effecten bij slachtofferzorg en preventieve voorlichting door politiefunctionarissen. Den Haag, oktober 1991.
ISBN 90-5319-011-2
- Eijken, A.W.M. en D.D. van Oosterzee / Voorlichting ; Effecten van voorlichting bij misdaadpreventie 1985-1988. Den Haag, maart 1990.
ISBN 90-5319-004-X
- Eijken, A.W.M. en J.J. de Waard ; [m.m.v.] W.S. Buwalda en R.G.H. van Kaam / Autodiefstal ; Omvang, spreiding, achtergronden en preventie. Den Haag, maart 1994.
ISBN 90-5319-030-9
- Etman, Olav en Nelleke Eelman / Veiligheidszorg in Nederlandse musea ; Een inventarisatie. Den Haag, maart 1992.
ISBN 90-5319-018-X
- Etman, Olav en Paul Geelen ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Veiligheidszorg in Vlaamse, Britse en Nederlandse musea ; Een vergelijking. Den Haag, mei 1993.
ISBN 90-5319-026-0
- Hauber, A.R. ...[et al.] ; Criminologisch Instituut RUL [Deel I] ; Molen, F. van der ...[et al.] ; Van Dijk, Van Soomeren en Partners [Deel II] / Stadswachten ; Effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten. Den Haag, april 1994.
ISBN 90-5319-031-7
- Heugen, S.W. ...[et al.] / Verlichting ; Verlichtingstechniek als hulpmiddel bij criminaliteitspreventie. Den Haag, december 1989.
ISBN 90-5319-002-3
- Humbert, M. ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Voorlichting ten behoeve van criminaliteitspreventie ; Theoretische en empirische aspecten ; Literatuuronderzoek naar de effectiviteit van voorlichting ten behoeve van de preventie van veelvoorkomende criminaliteit. Den Haag, juli 1993.
ISBN 90-5319-028-7

- Mertens, N.J.G. en R.D. de Leve / Overvallen ;
Overvalcriminaliteit tegen het bedrijfsleven in
Nederland ; periode 1980-1989. Den Haag, juli 1991
ISBN 90-5319-009-0
- Oosten, H. , Schalke & Partners ; [in opdracht van]
Directie Criminaliteitspreventie / Criminaliteit in en
rond ziekenhuizen ; Een landelijk onderzoek naar cri-
minaliteit, beveiliging en onveiligheidsgevoelens. Den
Haag, februari 1993.
ISBN 90-5319-024-4
- Raaf, G.J. de / Criminaliteit en Technology
Assessment ; Verkenning van een verwaarloosde
relatie. Den Haag, februar 1992.
ISBN 90-5319-015-5
- Renooy, PH. / Heling ; Een onderzoek naar de moge-
lijkheden tot intensivering van helingbestrijding door
politie, bestuur en justitie. Den Haag, september 1991.
ISBN 90-5319-010-4
- Van Dijk, Van Soomeren & Partners / Criminaliteit en
de detailhandel ; Resultaten van een enquête onder
detailisten, 1991. Den Haag, maart 1992.
ISBN 90-5319-016-3
- Van Dijk, Van Soomeren & Partners / Woninginbraak ;
Motieven en werkwijzen vanuit daderperspectief. Den
Haag, december 1991
ISBN 90-5319-013-9
- Van Dijk, Van Soomeren & Partners ; [in opdracht
van] Directie Criminaliteitspreventie /
Criminaliteitspreventie via buurtbeheer ; Resultaten
voormetingsfase procesevaluatie van 18 buurtbeheer-
projecten. Den Haag, maart 1993.
ISBN 90-5319-025-2
- Waard, J.J. de en J. van der Hoek / Particuliere
Beveiliging ; Omvang, wet- en regelgeving in
Nederland en Europa Den Haag, december 1991.
ISBN 90-5319-012-0
- Waard, J.J. de en P.M. de Savornin Lohman /
Preventie en Buurtbeheer ; Criminaliteitspreventie op
wijk- en buurniveau. Den Haag, juni 1991.
ISBN 90-5319-007-4

**Deze gratis publikaties kunnen *UITSLUITEND*
SCHRIFTELIJK worden aangevraagd bij:**

**Ministerie van Justitie
Mw. M. Moene / Dhr. L. Hermen (kamer H 925)
Directie Criminaliteitspreventie/SIV
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG
Levering geschiedt zolang de voorraad strekt.**

Ministerie van Justitie

Directie Criminaliteitspreventie
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag