



Samen voorwaarts

Een onderzoek naar
verbetermogelijkheden in lokale
samenwerking tussen
veiligheidspartners

Colofon

Datum 19 april 2023
Versie 2.0
Afdeling Lectoraat Maatschappelijke Veiligheid
Foto Pexels.com
Auteur dr. Jelle Kort (supervisie: dr. Remco Spithoven)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Leeswijzer	6
2	Vraagstelling en onderzoekopzet	7
3	Resultaten	10
3.1	Wat is er in de literatuur bekend over de samenwerking tussen politie, gemeentelijke handhaving en particuliere beveiliging?	10
3.1.1	Regisseren voorbij de verschillen	11
3.1.2	Goede samenwerking: een groepsprestatie leveren	11
3.1.3	Hete hangijzers: wie doet wat en wie stuurt aan?	12
3.1.4	Informeel gezag opbouwen: de sociale component in blauw-burgerrelaties	14
3.2	Hoe hebben de betrokken Apeldoornse professionals van gemeentelijke handhaving, basisteam en R&T security hun onderlinge samenwerking voor en tijdens de coronapandemie ervaren?	15
3.2.1	Globale verschillen	15
3.2.2	Waaruit bestond de intensievere samenwerking?	17
3.2.3	Hoe wordt gedacht over de samenwerking voor en tijdens corona?	18
3.3	Wat zijn volgens de betrokken professionals verklaringen voor de ervaren kwaliteit van hun samenwerking, voor en tijdens de coronapandemie?	20
3.4	Wat zijn aanknopingspunten om de samenwerking tussen gemeentelijke handhaving, politie (en particuliere beveiliging) in Apeldoorn en breder in Nederland te versterken?	22
3.4.1	Prioriteit geven aan samenwerking	22
3.4.2	De samenwerking formaliseren	23
3.4.3	Complementariteit ontdekken	23
3.4.4	'Vlieguren' en vertrouwen opbouwen	24
3.4.5	Ga in gesprek	25
3.4.6	Relationeel vakmanschap ontwikkelen	25
4	Nawoord	27
	BIJLAGE 1	28
	Verdieping: verschillende functionarissen doen tegenwoordig politie-achtig werk	28
	BIJLAGE 2	32
	Topiclijst	32
	BIJLAGE 3	33
	Literatuur	33

Datum 19 april 2023
Titel Samen voorwaarts
Pagina 4 / 34

1 Inleiding

In tegenstelling tot wat onderzoekers meestal tegenkomen, was de aanleiding voor deze onderzoeksopdracht geen onvrede of een ervaren probleem, maar juist een periode waarin het min of meer op rolletjes was gegaan. In de gemeente Apeldoorn had tijdens de coronapandemie de samenwerking tussen het basisteam van de politie, gemeentelijke handhaving in het publieke domein¹, particuliere beveiliging² en gastvrijheidsteams³, zijn meerwaarde volop bewezen volgens de direct betrokkenen. Een mooie constatering, maar hoe kan hiervan worden geleerd en hoe kan het succes zo goed mogelijk worden vastgehouden?

1.1 Aanleiding

De uitdagingen die in 'coronatijd' waren ontstaan in toezicht en handhaving – de vele (steeds veranderende) regels die gehandhaafd moesten worden in bijvoorbeeld de horeca, de drukte tijdens weekmarkten en andere momenten van piekdruk in de binnenstad – leken door de samenwerkende partijen in Apeldoorn collegiaal en doeltreffend te zijn opgepakt. Na afloop van deze hectische periode wensten zij en de gemeente Apeldoorn voorop, meer inzicht in het succes, om de geboekte winst vast te kunnen houden en misschien ook om de rest van het land te inspireren met gebleken succesfactoren en eventuele *good practices*. Een interessante doelstelling, aangezien er in de afgelopen decennia veel is veranderd in de veiligheidszorg op lokaal niveau. De samenwerking tussen politie en gemeente is daarbij in de praktijk regelmatig een heikel punt, maar deze leek in Apeldoorn ten tijde van de coronapandemie dus op een hoger plan gebracht.

In dit onderzoek staat de vraag centraal *hoe in Apeldoorn professionals van politie, gemeentelijke handhaving en particuliere beveiliging hun onderlinge samenwerking voor en tijdens de coronapandemie hebben ervaren en wat daarvan kan worden geleerd voor de toekomst en (mogelijk) voor andere gemeenten?* Deze vraag wordt beantwoord door allereerst enkele belangrijke inzichten en mogelijke knelpunten te ontleenen aan de literatuur over toezicht en handhaving en de samenwerking tussen gemeentelijke handhaving en politie. Hiermee kunnen de achtergronden worden geanalyseerd van verhalen die Apeldoornse professionals in dit onderzoek vertellen over hun dagelijkse werk in de betreffende periode en over de succesfactoren die ze daarbij onderscheiden. Deze zijn met dit onderzoek in kaart gebracht door interviews met een dwarsdoorsnede van de genoemde typen professionals. Op onderzoeksvraag en -opzet wordt nader ingegaan in het volgende hoofdstuk.

Het is in dit geval goed ook alvast duidelijk te maken waar dit onderzoek niet over gaat. Samenwerking rond (lokale) veiligheid is vaak in een groter netwerk aan de orde dan waar in dit onderzoek naar wordt gekeken. De klassieke samenwerking tussen politie, gemeente en Openbaar Ministerie is uitgebreid met uiteenlopende typen organisaties zoals (jeugd)welzijnswerk, woningcorporaties, zorg en onderwijs (Spithoven 2020). Dit onderzoek spitst zich echter toe op de ervaren kwaliteit van de samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhaving in Apeldoorn, en voor zover relevant met een particuliere beveiliging ten tijde van de coronapandemie. Bijvoorbeeld op het vraagstuk van de regie in het bredere Apeldoorns veiligheidsnetwerk zal dan ook niet worden ingegaan.

¹ Team Preventie, Toezicht en Handhaving (PTH) van de gemeente Apeldoorn.

² In dit onderzoek gaat het om R&T security uit Apeldoorn.

³ Minister Grapperhaus trapte de inzet van gastheren en gastvrouwen in Apeldoorn af. Zij waren tijdens de coronamaatregelen op straat om het aanwezige publiek te informeren over de regels en om vragen te beantwoorden (interview leidinggevende Team PTH).

1.2 Leeswijzer

Hierna wordt in hoofdstuk 2 een toelichting gegeven op de gehanteerde vraagstelling en onderzoeksopzet. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksresultaten per deelvraag gepresenteerd. Dat betekent dat dit laatste hoofdstuk afsluit met een paragraaf waarin concrete aanknopingspunten worden geformuleerd (deelvraag 4) die de samenwerkingspartners in Apeldoorn op de agenda kunnen zetten.

2 Vraagstelling en onderzoeksopzet

Niet zelden is de samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhaving een heet hangijzer. Gedurende de coronapandemie, zo bestaat de indruk bij de samenwerkingspartners in Apeldoorn, is intensief en goed samengewerkt. Doelstelling in dit onderzoek is inzichtelijk maken van de ervaren kwaliteit van de Apeldoornse samenwerking tussen politie, gemeentelijke handhavers, R&T security (en gastvrijheidsteams) voor en tijdens de coronapandemie. Tevens is de bedoeling van deze studie verklaringen daarvoor aan te kunnen wijzen, om vervolgens aanknopingspunten te kunnen vinden voor verbetering van de bredere (Nederlandse) praktijk van samenwerken rond toezicht en handhaving op lokaal niveau. De onderzoeksvraag die hieruit voortvloeit is:

Hoe hebben in Apeldoorn professionals van politie, gemeentelijke handhaving en particuliere beveiliging hun onderlinge samenwerking voor en tijdens de coronapandemie ervaren en wat kan daarvan kan worden geleerd voor de toekomst en (mogelijk) voor andere gemeenten?

Deze algemene vraagstelling valt uiteen in een aantal deelvragen:

Deelvraag 1: Wat is er in de literatuur bekend over de samenwerking tussen politie, gemeentelijke handhaving en particuliere beveiliging?

Deelvraag 2: Hoe hebben in Apeldoorn professionals van politie, gemeentelijke handhaving en particuliere beveiliging hun onderlinge samenwerking voor en tijdens de coronapandemie ervaren?

Deelvraag 3: Wat zijn volgens de betrokken professionals verklaringen voor de ervaren kwaliteit van hun samenwerking voor en tijdens de coronapandemie?

Deelvraag 4: Wat zijn aanknopingspunten om de samenwerking tussen gemeentelijke handhaving, politie (en particuliere beveiliging) in Apeldoorn en breder in Nederland te versterken en hoe zou die het beste aangestuurd kunnen worden?

Dit onderzoek is gebaseerd op enkele verschillende onderzoeksmethoden. Om te beginnen is de eerste deelvraag in dit onderzoek beantwoord met een verkennende literatuurstudie. De opzet van het veldwerkdeel van dit onderzoek kent twee onderdelen: 1. Open interviews met medewerkers van de gemeente Apeldoorn, van het basisteam van de politie in Apeldoorn en met medewerkers van R&T security. 2. Een afrondende focusgroep met een afspiegeling vanuit de onderzochte organisaties. Aansluitend hebben de analyse en rapportage plaatsgevonden.

Eerste deel: interviews in drie organisaties

De eerste fase van het onderzoek is gericht op de opvattingen van de betrokken groepen professionals over hun samenwerking. Hoe denken zij over de samenwerking en over elkaar? Wat zijn voor hen belangrijke voorbeelden die de opvattingen hierover kunnen illustreren? Welke invloed hadden de omstandigheden tijdens de coronapandemie en welke aspecten uit deze periode zijn de moeite waard om vast te houden? Het is de bedoeling uit de interviews ook te achterhalen welke factoren ervaren succes, of juist het gebrek daaraan, kunnen verklaren. De vraag is natuurlijk hoe bij deze factoren kan worden aangeknoopt in de toekomst, om de samenwerking in het Apeldoornse veiligheidsdomein verder te versterken. Van belang is daarbij zicht te krijgen op de samenhang tussen hoe de kwaliteit van de samenwerking wordt ervaren en hoe deze invulling wordt gegeven en wordt aangestuurd. Vanwege deze verschillende invalshoeken is ervoor gekozen de interviews te houden met verschillende typen functionarissen, die elk op hun eigen wijze bij de samenwerking betrokken zijn of juist in de aansturing

hiervan een rol spelen. Zowel binnen de afdeling PTH als binnen het basisteam van de politie en bij R&T security zijn interviews gehouden met directie/management en daarnaast is bij de selectie van de te interviewen personen gelet op betrokkenheid bij de samenwerking en taakaccenten (beleidsmedewerker, operationeel coördinator/commandant, jeugd, wijkagent, gebieds-BOA etc.). Op leidinggevend en coördinerend niveau is tijdens de interviews onder meer ingegaan op de aansturing van de samenwerking, maar ook op beleidsdoelen en afspraken over (versterking van) de samenwerking. Verder is onder meer ingegaan op informatie delen, brieven en contacten tussen leidinggevend en coördinatoren. Tijdens de interviews werd een topiclijst (zie bijlage 2) gebruikt, met daarin een aantal thema's die tijdens de gesprekken aan de orde zijn gekomen (Baarda e.a., 2013). De topics en vooraf geformuleerde open vragen zijn bepaald aan de hand van de onderzoeksdeelvragen en enkele theoretische invalshoeken die in hoofdstuk 3 aan de orde komen. Tevens is hierbij een *kick-off* gesprek betrokken waarbij de leidinggevend en de verschillende betrokken organisaties aanwezig waren (20 december 2021). Vervolgens hebben circa 22 open, kwalitatieve interviews plaatsgevonden: met medewerkers van de gemeente en politie; bij R&T security zijn interviews met de directeur en met twee (coördinerende) medewerkers gehouden.

Ook is een dag meegelopen met leden van het Team Preventie, Toezicht en Handhaving van de gemeente Apeldoorn. De ochtendbriefing is bijgewoond, daarnaast zijn meerdere informele gesprekjes gevoerd met enkele medewerkers van het team. Er heeft geen formele observatie op basis van observatieschema's plaatsgevonden. Het was een dag gevuld met 'walking interviews' (Jones e.a., 2008), waarbij de onderzoeker en de geïnterviewde medewerkers aan elkaar konden wennen, en tevens zijn gedurende de dag enkele reguliere interviews gehouden. Van de informele gesprekjes zijn tussendoor aantekeningen gemaakt op de dag zelf, om zo min mogelijk informatie verloren te laten gaan. Opgemerkt moet worden dat de samenwerking in Apeldoorn waar het in dit onderzoek om draait, niet in de alledaagse complexiteit ervan is onderzocht. Een representatief beeld kan hiervan niet worden gegeven op basis van deze onderzoeksopzet. Zo hebben geen formele observaties plaatsgevonden en is geen aparte studie gemaakt van incidentele gebeurtenissen. De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op opvattingen van de geïnterviewde medewerkers.

Tweede deel: focusgroep/ronde tafel

Het tweede deel van het veldwerk betreft een focusgroep (Verhoeven, 2018). Hierbij is met betrokkenen die vanuit hun functie een zeker overzicht hadden over de onderzochte periode gesproken over de belangrijkste bevindingen uit deel 1 van dit onderzoek. De onderzoekers waren erop gericht interactie tot stand te brengen tussen de gesprekspartners, zodat gemakkelijk informatie werd uitgewisseld en een open gesprek op gang werd gebracht waarin de aanwezigen zich zoveel mogelijk wensten te uiten. Aan de focusgroepen namen deel: een vertegenwoordiging van de gemeente, in de vorm van de burgemeester, een beleidsmedewerker en een vertegenwoordiging van het Team Preventie, Toezicht en Handhaving, een vertegenwoordiging van het basisteam van de politie en de directeur van R&T security. Met in totaal vijf aanwezigen is gereflecteerd op de eerste bevindingen uit het onderzoek: zijn deze herkenbaar, of zijn er aanvullingen op mogelijk? En wat kan hiervan in Apeldoorn en wellicht breder in Nederland worden geleerd? Tijdens de ronde tafel zijn gespreksnotities gemaakt.

Analyse

De interviews (uitgezonderd de *walking interviews*) zijn, steeds na toestemming van de geïnterviewden, integraal opgenomen en getranscribeerd. De (interview)verslagen zijn thematisch gecodeerd met behulp van *ATLAS.ti*. Hierbij is allereerst gebruik gemaakt van de in dit onderzoek gehanteerde onderzoeksvragen en subvragen, en daarnaast zijn de kwalitatieve data ook meer inductief

geanalyseerd (Verhoeven, 2018). Daarbij wordt met een open blik gekeken welke patronen en thema's uit de interviews naar voren komen. Op basis hiervan is een lijst met codes opgesteld aan de hand waarvan alle gemaakte verslagen zijn gecodeerd (Saldaña, 2012).

3 Resultaten

3.1 Wat is er in de literatuur bekend over de samenwerking tussen politie, gemeentelijke handhaving en particuliere beveiliging?⁴

Samenwerking spreekt niet voor zich: ook bij samenwerken aan veiligheid, speelt vaak een rol dat organisaties gericht blijven op het handhaven van de eigen autonomie (Van Gestel & Verhoeven, 2014). Wie de voordelen van samenwerking wil plukken zal daarin tijd en energie moeten investeren: om elkaar te leren kennen, afstemming te zoeken en afspraken te maken over de werkwijze, gezamenlijke doelen te stellen etc. Maar tijd is schaars en het is belangrijk om voorafgaand aan extra investeren in de samenwerking, op een slimme manier de prioriteiten te stellen. Waar is zoals hier, binnen een lokale samenwerking in het kader van sociale veiligheid aandacht voor nodig?

Samenwerken, hoe vanzelfsprekend dat intussen ook moge klinken in het veiligheidsdomein – denk alleen maar aan het gevleugelde beleidsconcept integrale veiligheid – werkt niet wanneer het een doel op zich is. De crux is dat samenwerking een duidelijke meerwaarde moet hebben (Visser e.a., 2008). Om de bereidheid bij samenwerkingspartners te vergroten extra investeringen te doen en problemen op te lossen, is noodzakelijk hen bewust te maken wat er ontbreekt of misschien zelfs misgaat wanneer de samenwerking op een (te) laag pitje blijft. Helder moet zijn wat (meer) samenwerking in Apeldoorn kan opleveren, of eventueel: welke risico's en gemiste kansen er kleven aan het laten voortbestaan van de bestaande situatie.

Samenwerken met professionals uit verschillende organisaties en zelfs disciplines lijkt voor de hand liggend, maar is in feite ingewikkeld en veeleisend. Het begint ermee dat de partners die samenwerken feitelijk in staat moeten zijn elkaar te versterken. Daarnaast zijn gezamenlijke doelstellingen, voldoende middelen en tijd, een helder mandaat, onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling belangrijke succesfactoren; evenals wederzijds vertrouwen, respect en kennis van ieders achtergronden en doelstellingen (vgl. Spithoven, 2020). Behalve formele zijn ook informele en emotionele aspecten van groepsvorming van belang bij het bevorderen van samenwerking tussen verschillende organisaties. De informele kant van samenwerken is nauw verbonden met de achtergronden en identiteiten van de betrokken professionals. Ieder kent zijn of haar persoonlijke socialisering en daarnaast ook een professionele socialisering, die tot stand komt via opleiding, interactie met collega's en praktijkervaring. Zo is bekend dat op basis hiervan politiemensen een sterke wij-cultuur kunnen ontwikkelen, hetgeen solidariteit met gelijken en weerstand tegen anderen in de hand kan werken. Onderzoekers zien dan ook regelmatig dat professionals samenwerken proberen te ontlopen, voornamelijk omdat ze negatief over andere professionals denken. Daarbij speelt een rol dat men wederzijdse opvattingen heeft over wat wel en niet tot elkaars werkterrein behoort. Deze professionele grenzen worden in de praktijk vaak als onzichtbare muren ervaren: het is de beroepsgroep met bijbehorende opleiding en organisatie die bepaalt waar de individuele professional zich op richt. Daarbij kunnen deze grenzen elkaar overlappen, met als mogelijk gevolg dat er weinig tot niets gebeurt aan een vraagstuk waarvan iedereen vindt dat er iets aan moet gebeuren. De opgave die hieruit voortvloeit is dan ook het ontwikkelen van gezamenlijke werkwijzen, zodat het werkterrein beter wordt afgedekt, samenwerkingspartners elkaar functioneel gaan informeren en versterken, al zijn die veranderingen niet eenvoudig. (Spithoven, 2020)

⁴ Bij de aanknopingspunten voor de toekomst (laatste deelvraag; par. 3.4) worden mede op basis van de literatuur concreet toepasbare adviezen gegeven.

3.1.1 Regisseren voorbij de verschillen

Op basis van voorgaande werd al duidelijk: (multidisciplinaire) samenwerking komt niet vanzelf tot stand. Regie is (vrijwel altijd) noodzakelijk. Zo is planning en groepsgrootte van belang. Specifieke taken of problemen kunnen het beste worden aangepakt met kleine taakgroepen. Te grote groepen verhinderen immers betrokkenheid en een efficiënte aanpak, bijvoorbeeld doordat het vinden van overeenstemming lastiger is (Robbins & Judge, 2020). Een cruciale factor hierbij is het constructief kunnen omgaan met de diversiteit binnen de samenwerking. Stereotyperen vindt in het professionele leven evengoed plaats als in het dagelijkse leven. Het is deze kwetsbare kant van multidisciplinair samenwerken die het extra ingewikkeld en onvoorspelbaar maakt. Hoe zien de leden van de samenwerking elkaar en hoe bejegenen ze elkaar? Voor succes is een continue bereidheid nodig elkaar te begrijpen en te waarderen. En ook deze kwetsbare sociale processen vragen om sturing en afstemming, en dus om (veel) tijd en een inlevende en tegelijkertijd verandergerichte regisseur. De benodigde regie op de samenwerking draait onder meer om het positief beïnvloeden van:

- groepsdynamiek;
- basale omgangsregels;
- flexibiliteit, lerend en reflexief vermogen;
- een open en veilige cultuur;
- consensus en voortgang bewaken;
- expliciteren en integreren van contrasterende visies in het groepsproces. (Spithoven, 2020)

3.1.2 Goede samenwerking: een groepsprestatie leveren

Bij het tot stand brengen van een goede samenwerking tussen verschillende organisaties spelen organisatorische aspecten en factoren een rol, maar steeds zijn er ook de uitdagingen van het vormen van een nieuwe groep en van het gezamenlijk leveren van de gewenste prestaties. Klassiek geworden is het vijffasenmodel van Tuckman (1965), waarin hij liet zien hoe een groep zich relationeel ontwikkelt in de tijd (Robbins & Judge, 2020). Deze fasen zijn in het Engels gemakkelijk te onthouden vanwege de rijm: In de *forming*-fase wordt de groep samengesteld. Doel, structuur en leiderschap van de groep zijn nog onzeker. Welk gedrag wordt verwacht van de groepsleden is ook nog onduidelijk. In de *storming*-fase voelen de leden zich deel van een groep, maar is er ook conflict: over de beperkingen die de groep oplegt en over wie de leiding hebben. In de *norming*-fase ontwikkelen zich inniger relaties en kameraadschap. Deze fase wordt verder gekenmerkt door het steviger worden van de structuur doordat groepsleden overeenkomstige verwachtingen hebben ontwikkeld over het gedrag dat als correct wordt ervaren. De volgende fase is die van *performing*, en hierin wordt de groep volledig geaccepteerd: van aftasten is niet langer sprake, de groepsenergie wordt nu besteed aan presteren; aan het uitvoeren van taken. Voor permanente groepen is dit de laatste fase. In de *adjourning*-fase, de evt. vijfde fase, bereiden tijdelijke (taak)groepen zich voor op opheffing en neemt men afscheid van elkaar.

De opvolgende fasen wekken mogelijk de indruk dat een verzameling functionarissen na verloop van tijd vanzelf een groep (en een team) gaat vormen en steeds effectiever wordt. Maar als er bijvoorbeeld veel personele wisselingen zijn wordt dat al erg lastig (vgl. Spithoven, 2020). Een belangrijke vraag is, op basis van de verkende literatuur, in hoeverre de mensen van de samenwerkende organisaties in dit onderzoek een groep (zijn gaan) vormen. Daarbij kan naar de groepsontwikkeling worden gekeken om aanknopingspunten te vinden voor het verder verbeteren van de samenwerking.

Effectiviteit van een groep of van een samenwerkingsverband is onder meer afhankelijk van, zoals eerder genoemd, de kwaliteit van de regie op de samenwerking en van de mate waarin de groepsgenoten elkaar kunnen versterken. Daarnaast is voortgang of stagnatie onder meer afhankelijk van de combinatie van persoonlijkheden, competenties en expertise binnen een groep, de doelgerichtheid van de leden van de groep en van de sociale focus ervan. Is het gewoon om erkenning uit te spreken naar elkaar? In dat geval wordt de fase van het (gezamenlijke) presteren sneller bereikt. (Robbins & Judge, 2020) Het is van belang sociaal-emotionele relaties aan te gaan en een gezamenlijke historie op te bouwen om een groepsprestatie te leveren. Bijvoorbeeld om te vergemakkelijken dat politiemensen, gemeentelijke handhavers en evt. particuliere beveiligers elkaar kennen en vertrouwen in situaties die hen onder druk zetten en gezamenlijk optreden vragen. Of om elkaar te begrijpen bij de uitvoering van (gezamenlijke) taken, en elkaar in te kunnen schakelen wanneer effectief, of als specifieke omstandigheden daarom vragen.

3.1.3 Hete hangijzers: wie doet wat en wie stuurt aan?

De samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhavers en de aansturing hiervan, zijn (bijna) overal nog hete hangijzers. Uit onderzoek is bekend dat gemeentelijke handhavers en agenten, net als hun superieuren, regelmatig de werkverdeling tussen beide beroepsgroepen bevechten. Eikenaar (2017) onderscheidt daarin op hoofdlijnen twee posities. De eerste benadrukt de uniciteit van beide beroepsgroepen. Zo wordt gemeend dat de politie wezenlijk verschilt van andere handhavende beroepsgroepen. Gesteld wordt dan dat politiewerk vooral om het tegengaan van criminaliteit zou gaan en dat sommige taken daarvan kunnen afleiden. Hierbij past de opvatting dat gemeentelijk toezicht en handhaving zich uitsluitend zou moeten richten op 'leefbaarheid'. Hiertegenover staat een meer ambitieuze positie. Zo wordt ook wel gemeend dat er meer politietaken door gemeenten uitgevoerd kunnen worden. De andere positie wordt ingenomen door pleitbezorgers van terugkeer naar de situatie uit de vorige eeuw, waarbij niet de gemeenten meer moeten gaan doen, maar de politie terug moet naar het toezicht in de openbare ruimte. Zij menen dat de werkterreinen van gemeentelijke diensten toezicht en handhaving en politie elkaar mogen overlappen.

Volgens Van Stokkom en Terpstra (2021) gaan discussies over de positie en het werk van gemeentelijke handhavers of BOA's steeds meer over de relatie tussen gemeente en politie. Onderzoek maakt ten eerste duidelijk dat regie of coördinatie van het BOA-werk door de politie in de praktijk nauwelijks uit de verf komt. Daarnaast is een duidelijke tendens dat er druk wordt gelegd op gemeentelijke handhaving om (voormalig) politiewerk over te nemen. Tijdens de coronacrisis zagen Van Stokkom en Terpstra dat discussies over deze thema's hoger opliepen, mede naar aanleiding van incidenten waarbij burgers geweld gebruiken tegen de grotendeels onbewapende BOA's. Dit alles heeft zijn voorgeschiedenis, waarbij steeds meer van gemeentelijke handhavers en de samenwerking is gevraagd. De laatste jaren is sprake van geleidelijke uitbreiding van de taken van de gemeentelijke handhavers. Tegelijkertijd zijn bestuursrechtelijke bevoegdheden op lokaal niveau uitgebreid. Voor gemeentelijke handhavers betekent deze uitbreiding weliswaar een taakverzwaring, maar tegelijk maakt dit hun werk veelzijdiger en versterkt dit hun positie.⁵ Een recent voorbeeld, dat mede aanleiding vormt voor dit onderzoek, is de uitbreiding van taken van gemeentelijke BOA's bij de handhaving van de coronaregels, waarbij zij zelfs een centrale rol vervulden.

⁵ Zo kregen in 2014 deze handhavers namens de gemeente de taak toezicht te houden op de naleving van onderdelen van de Drank- en horecawet. Ook hebben gemeentelijke handhavers een signalerende functie gekregen ten aanzien van 'ondermijning'. Het gaat daarbij onder meer om het signaleren van louche bedrijven of mogelijke witwasadressen. (Van Stokkom en Terpstra, 2021) Ook in Apeldoorn zijn naleving van de Drank- en horecawet en 'ondermijning' beleidsspeerpunt van toezicht en handhaving (gesprek beleidsmedewerker gemeente Apeldoorn).

De afgelopen jaren is voorgesteld de taken van de BOA's uit te breiden naar bijvoorbeeld verschillende onderdelen van verkeershandhaving. Volgens Van Stokkom en Terpstra (2021) ontstaat een brede handhavingstaak waarbij zowel strafrechtelijke, als bestuursrechtelijke aspecten aan bod kunnen komen. Tegelijkertijd is ook sprake van specialisatie, waarbij wijk-, jeugd- en horecaboa's intussen gangbare functies zijn geworden; Apeldoorn is daarop geen uitzondering. Verdere taakuitbreiding is veelal afhankelijk van ruimere bevoegdheden en tevens brengt het naast elkaar lokaal opereren van twee handhavende organisaties, met complementaire bevoegdheden en issues in de informatie-uitwisseling, coördinatie- en samenwerkingsproblemen met zich mee. Toch wil de politie niet tornen aan haar monopolie op geweldsmiddelen, zien Van Stokkom en Terpstra (2021): Ook al beschikken gemeentelijke BOA's in de praktijk over de nodige geweldsmiddelen, de politie blijft zoveel mogelijk vasthouden aan het uitgangspunt dat geweldsmiddelen in de handhaving in de openbare ruimte uitsluitend voorbehouden zijn aan de politie. Wat deze auteurs ook zien is dat gemeenten stuiten op het probleem dat de bevoegdheden van BOA's ontoereikend zijn en dat de Beleidsregels BOA in menig opzicht hun ontwikkeling zouden dwarsbomen. Hun uitgangspunt daarbij is de notie van 'goede handhaving'. Daarvan is sprake menen zij, indien BOA's oplopende strategieën tot hun beschikking hebben. In het ideaalbeeld van Van Stokkom en Terpstra spreekt de handhaver burgers eerst aan om hun problematische gedrag te corrigeren, maar moet ook van meet af aan duidelijk zijn dat sancties kunnen volgen als dat gedrag niet wordt bijgesteld. De handhaver moet volgens hen steeds kunnen kiezen uit een oplopende reeks van onderling samenhangende strategieën: informeren, adviseren, waarschuwen, sanctioneren. Wanneer ze in staat zouden worden gesteld om meer zo te werken, zou dit waarschijnlijk een belangrijke bijdrage leveren aan het gezag van gemeentelijke handhavers, aldus Van Stokkom en Terpstra.

Een ander heet hangijzer is de vraag wat de rol van particuliere beveiligers zou moeten zijn bij het bevorderen van publieke veiligheid. *Who patrols the streets?* is bij onderzoekers (vgl. Terpstra e.a., 2013) niet alleen een beschrijvende vraag, ook een kritische. Zo laat dit vergelijkende onderzoek zien dat bijvoorbeeld in België, Oostenrijk en Engeland de politie ook steeds minder tegemoet kwam aan de verwachting zichtbaar aanwezig te zijn in de publieke ruimte om daar toezicht te houden en handhavend op te treden. Oplossingen hiervoor werden ook daar voor een belangrijk deel gecreëerd buiten de politie om, door lokaal nieuwe geüniformeerde functionarissen in het leven te roepen. Steeds was het gevolg een tamelijk gefragmenteerd systeem met meerdere partijen die in het lokale toezicht en handhaving een rol speelden. Uiteraard gelden problemen in de samenwerking in theorie sterker naarmate meer samenwerkingspartners toetreden, vooral wanneer de toegevoegde waarde van de nieuwe partner beperkt is. Een voor de hand liggende boodschap uit de literatuur is dan ook dat inhuren van particuliere beveiliging om te ondersteunen bij toezicht en handhaving geen doel op zichzelf kan zijn, en wanneer gemeenten ertoe willen overgaan dient deze keuze zorgvuldig te worden gemotiveerd.

Dit alles overziende rijst nog wel de vraag welke positie voor een gemeente voor de hand ligt om in te nemen binnen de samenwerking tussen veiligheidspartners. De ruimte die basisteams van de politie hebben om de regie in de lokale veiligheidszorg te versterken wordt bepaald door de ontwikkelingen binnen de Nationale politie, en voortsnog is de uitbouw van toezicht en handhaving door gemeenten het gevolg van een politieke voedingsbodem, maar moet volgens Van Stokkom en Terpstra (2021) vooral worden gezien in samenhang met de terugtrekkende beweging van de politie uit de openbare ruimte. Voor gemeenten vormen de 'eigen' handhavers het belangrijkste antwoord hierop en zij konden tot op heden niet veel anders dan taken van de politie overnemen en de regie in de lokale veiligheidszorg nadrukkelijker op zich nemen. Naar verwachting zal dit in de nabije toekomst niet anders zijn, maar de

situatie kan zich in Apeldoorn zo ontwikkelen dat de samenwerking in de wijken en in de horecagebieden zich uitbreidt, en zowel BOA's als politiemensen (en particuliere beveiligers) zichtbaar op straat aanwezig zijn en betrokken zijn bij toezicht en handhaving lokaal, daarbij elk met eigen accenten en elk gebruikmakend van eigen bevoegdheden.

3.1.4 Informeel gezag opbouwen: de sociale component in blauw-burgerrelaties

Voorafgaand aan dit onderzoek heeft op 20 december 2021 een aftrapbijeenkomst plaatsgevonden met vertegenwoordigers van gemeente, politie en R&T security. Hierbij kwam als een ervaren succes naar voren de samenwerking tijdens (voetbal)evenementen, met name op de 'Oranjerotonde' in Apeldoorn. Daarbij menen de samenwerkingspartners elk een min of meer eigen rol te vervullen ten opzichte van het aanwezige publiek, en aldus een effectieve aanpak te hebben ontwikkeld om (al te grote) rellen en ongeregelde heden te voorkomen. In recent wetenschappelijk onderzoek komt dit thema ook op verschillende manieren aan bod. Zo is er in het onderzoek aandacht voor de sociale component in politie-burgerrelaties, waarbij is gebleken dat het hanteren van een 'relationeel perspectief', positief van invloed kan zijn op de effectiviteit van politiewerk. Een politie die zich verbindt, heeft volgens Stronks 'oog en aandacht voor relaties en investeert in tijden van relatieve rust (pro)actief in het bouwen, en onderhouden van relaties met alle partijen die positief van invloed zijn of zouden kunnen zijn' (2017: 186).

Uiteraard draait gebiedsgebonden politiezorg in het algemeen om de relatie tussen politie en burgers, maar de aandacht voor deze relatie staat onder druk en tegelijkertijd komt deze relatie tegenwoordig tot stand in nieuwe vormen. Zo maakt de politie in meerdere steden gebruik van de 'Bondgenotenmethodiek' of afgeleiden daarvan, die ook zijn gericht op het maken van verbinding met verschillende gemeenschappen, leefstijlen en culturen in de samenleving – hetgeen hernieuwde en misschien ook nieuwe inzichten biedt in de wijze waarop duurzame en effectieve verbindingen gelegd kunnen worden met de samenleving – juist ook om zicht te krijgen op maatschappelijke spanningen en om te voorkomen dat maatschappelijke onrust escaleert (Van der Wal & Adang, 2022; Adang e.a., 2010). Ook bijvoorbeeld in de aanpak van jeugdproblematiek is aandacht voor de relatie met burgers belangrijk. Uit onderzoek van Van Uden (2019) blijkt dat er bij de politie meer reactief dan preventief met jeugdproblematiek wordt omgegaan. Het contact met jeugdigen is vaak strikt noodzakelijk en heeft dan niet tot doel om een band op te bouwen. Om die reden adviseert Van Uden om structureel betrokkenheid te tonen bij de jeugdigen en jeugdgroepen. Hierdoor kunnen agenten (en jeugdboa's) een band opbouwen met de jeugdigen, zodat effectiever, meer preventief kan worden gewerkt. Praktisch gezien betekent dit dat er tijd moet zijn om 'contextgedreven' te werken, waarbij regelmatig laagdrempelig een praatje kan worden gemaakt met de jeugdgroepen. Tegelijkertijd wordt met dit relationeel perspectief sinds kort ook onderzoek gedaan naar het voorkomen van (escalatie van) rellen, als het al onrustig is op straat. Van Bruchem e.a. (2022) besteden in hun onderzoek naar de 'avondklokrellen' uit 2021 uitgebreid aandacht aan de rol die formele en tevens informele functies (burgertoezichthouders) hierbij kunnen vervullen. Hierop wordt hieronder nader ingegaan.

Newburn (2016) ontdekte op basis van analyses van rellen in Engeland in 2011, dat het interactionele niveau cruciaal was voor het uitblijven van rellen. Belangrijk daarbij is samenwerking tussen de politie, vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap, jongerenwerkers en anderen die ter plaatse als *vredestichters* optraden. Dit succes bij het handhaven van de sociale orde 'was afhankelijk van de geloofwaardigheid van zulke mensen - op grond van hun positie in de betrokken gemeenschappen en de relaties die ze gedurende langere tijd hadden opgebouwd [en] het werk zelf [was vooral] mensen ervan overtuigen dat wat ze aan het overwegen waren vol gevaar was en zeer aanzienlijke implicaties zou hebben voor hun toekomst' (Newburn, in: Van Bruchem e.a., 2022). De-escalatie van de menigte is

vaak mogelijk omdat onhandelbare individuen door diezelfde menigte worden gecontroleerd en daar kan handig op worden ingespeeld. Succesvolle interventies maken gebruik van de zelfcontrole, die van de andere kant, als deze wordt verstoord, ertoe kan leiden dat alle leden van de menigte de autoriteiten als een onwettige en vijandige partij gaan beschouwen (idem).

Van Bruchem e.a. (2022) observeerden (via videobeelden) en interviewden veertig formele functionarissen en burgertoezichthouders die aanwezig waren tijdens de avondklokrellen in Amsterdam, waarvan sommige (gelukkig) niet escaleerden. De burgertoezichthouders bleken directe de-escalerende effecten te hebben, door gebruik te maken van goed ontwikkelde 'gemeenschapsgrenzen': de reischoppers vermeden hun gehechtheid met de personen die nu als toezichthouder fungeerden in gevaar te brengen, hetgeen tegelijkertijd een positiever beeld van de politie creëerde door samenwerking tussen burgertoezichthouders met informeel gezag en de politie. Wat deze bevindingen eigenlijk zeggen is dat sociale banden voor de effectiviteit van toezicht en handhaving ontzettend belangrijk zijn. Daarbij is de vraag in hoeverre formele functies en informeel gezag elkaar uitsluiten, zoals het gebruikmaken van burgertoezichthouders toch een beetje suggereert. Zoals Stronks (2017) aangeeft zou de effectiviteit van interventies weleens kunnen zitten in opgebouwde relaties in tijden van relatieve rust, ofwel het opbouwen van informeel gezag. Hiervan gebruikmaken zal in de praktijk een zoektocht zijn en tijd vragen, maar zoals aangegeven zijn de praktijkervaringen in Apeldoorn positief en ook onderzoek duidt dus op de meerwaarde van het relationeel perspectief in politiewerk, toezicht en handhaving.

Om een breder begrip te krijgen van de vraagstukken waar de Apeldoornse samenwerkingspartners tegenaan lopen wordt in bijlage 1 nader ingegaan op de literatuur over de verschillende functionarissen die lokaal 'politie-achtig werk' doen, zoals toezicht, surveillance en normhandhaving. Tevens wordt in deze bijlage ingegaan op landelijke ontwikkelingen rond gemeentelijke handhavers. Hieronder worden eerst de andere in dit onderzoek betrokken deelvragen beantwoord.

3.2 Hoe hebben de betrokken Apeldoornse professionals van gemeentelijke handhaving, basisteam en R&T security hun onderlinge samenwerking voor en tijdens de coronapandemie ervaren?

Om grip te krijgen op deze deelvraag, knippen we deze op in enkele subvragen, die aan de hand van de gehouden interviews en focusgroep worden beantwoord. Allereerst zal hieronder globaal worden ingegaan op de vraag waarin de samenwerking volgens de betrokkenen verschilde voor en tijdens de coronapandemie. Vervolgens komen meer vragen op die van een antwoord zullen worden voorzien: Waaruit bestond de intensievere samenwerking precies? Hoe denken de betrokken professionals over de kwaliteit van de samenwerking voor en tijdens de coronapandemie?

3.2.1 Globale verschillen

Tijdens de coronacrisis werden tal van ingrijpende maatregelen afgekondigd – herinnert u zich bijvoorbeeld nog de avondklok? – die in de openbare ruimte gehandhaafd moesten worden door gemeente en politie. Ook horeca en winkeliers kregen met maatregelen te maken die lokaal vooral door de gemeente gehandhaafd moesten worden, maar daarbij was samenwerking met de politie aan de orde van de dag. Nog meer dan anders gingen deze nieuwe handhavingstaken gepaard met onrust, weerstand en veiligheidsrisico's. Daarbij bracht de omvang van de nieuwe handhavingstaken met zich mee dat het signaleren van situaties die 'schreeuwen' om handhaving belangrijk was geworden, simpelweg omdat op elke straathoek de werking van de strikte coronamaatregelen en het gezag van de

handhaving op het spel konden staan. Voor het belang van het delen van informatie gold hetzelfde: het leek ten tijde van corona nog belangrijker dan anders.

Voorafgaand aan de coronapandemie werd R&T security door de gemeente niet voor werkzaamheden op straat ingeschakeld, anders dan tijdens speciale evenementen. Het toegenomen werk door corona betekende echter een geheel nieuwe situatie. Het Team Preventie, Toezicht en Handhaving (PTH) van de gemeente dat zich in deze periode geheel op de coronamaatregelen moest concentreren, koos ervoor ondersteuning van de gemeentelijke BOA's in te schakelen van R&T security. De R&T medewerkers kregen geen handhavende taak, maar een signalerende functie en versterkten de surveillance in de hele gemeente. Ook werd R&T ingeschakeld om te helpen het publiek aan te spreken en samen met de gastvrijheidsteams te informeren over de 1,5 meter maatregel en looproutes, bijvoorbeeld rond drukke winkels. Het begon ermee dat van R&T security werd gevraagd de toegang van het publiek te regelen tot de warenmarkt in de binnenstad. Men stond met tellertjes bij meerdere toegangspoorten en bewaakte dat niet meer dan een maximaal aantal bezoekers op de markt rondliep. Na enige tijd werd R&T ook ingeschakeld om *crowdmanagement* in het winkelgebied van de binnenstad (mede) te verzorgen in Apeldoorn, waarbij onder meer bewaakt moest worden dat bepaalde looproutes vermeden werden door (een deel van) het publiek. Daarbij werden de gastheren en gastvrouwen mede door R&T security aangestuurd, die op straat aanwezig waren om gastvrijheid uit te stralen en het publiek te informeren over onder meer de geldende maatregelen. Ook werden door R&T security tijdens uitgaansavonden vanuit enkele centrale posten polsbandjes uitgereikt aan bezoekers die een toegangsbewijs voor de horeca konden laten zien; de polsbandjes zelf dienden vervolgens als toegangsbewijs. En tot slot werd tijdens de coronapandemie door R&T security tijdelijk invulling gegeven aan een flexteam op uitgaansavonden.

De samenwerkingspartners waren niet nieuw voor elkaar toen corona uitbrak. Zo werkten politiemensen, gemeentelijke BOA's en beveiligers van R&T security al samen tijdens drukke uitgaansavonden in Apeldoorn, tijdens grote evenementen en bijvoorbeeld de jaarwisseling. Medewerkers van R&T security vervullen al langere tijd de rol van portier bij meerdere horecazaken, (onder meer) rond het Caterplein en staan in die rol soms al jaren in goed contact met politie en Team PTH. Rondom handhaving van (o.a.) de Drank- en horecawet bestond eveneens al een vrij intensieve samenwerking tussen Team PTH en politie, en voorafgaand aan grote evenementen waren zij al gewend aan (uitgebreide) gezamenlijke voorbereiding, briefing en debriefing. Een belangrijke ontwikkeling die al voor de coronacrisis in gang was gezet betreft het aanstellen van gebiedsboa's en jeugdboa's bij Team PTH. De geografische en thematische aandachtsgebieden die bij de gemeente zijn ingevoerd hebben ervoor gezorgd dat periodieke overleggen en informele contacten⁶ tot stand zijn gekomen met medewerkers van het basisteam bij de politie, die soortgelijke functies hebben - met name wijkagenten en jeugdagenten. Een wijkagent bespreekt bijvoorbeeld met de gebiedsboa 'het groepje dat altijd bij het gemeentehuis hangt', terwijl 'de grote groepen jeugd op donderdagavond' met de jeugdboa worden besproken.⁷ De politie ontving ook voorafgaand aan corona al dagrapporten met bevindingen of waarnemingen van medewerkers van Team PTH. Uit de interviews komt verder naar voren dat door de politie eerder wisselend werd omgegaan met de informatieverstrekking aan Team PTH.

⁶ Naast formele overleggen is er regelmatig onderling contact via bijvoorbeeld Whatsapp en e-mail.

⁷ Informele contacten zijn belangrijk in de coördinatie van het werk in de praktijk, maar er zijn ook al meerdere formele overleggen. Zo is er een woonoverlastteam waar politie en Team PTH beide aan deelnemen. En een geïnterviewde jeugdboa voert wekelijks overleg met de coördinator jeugdcriminaliteit en preventie. Deze coördinator brengt een plan van aanpak rond een specifieke jeugdgroep tot stand met (onder meer) gemeente en jongerenwerk. Bij deze overleggen kunnen ook wijkagenten en/of jeugdagenten aansluiten. Dergelijke vormen van regie zijn van belang om de samenwerking concreet gevolg te geven.

3.2.2 Waaruit bestond de intensievere samenwerking?

Als we het hebben over de wijze waarop tijdens de coronapandemie intensiever is samengewerkt tussen de partners, dan hebben we het over samenwerking naar aanleiding van de toen geldende coronamaatregelen, maar ook over enkele hiervan (deels) losstaande initiatieven die in deze periode voor het eerst zijn beproefd of toen nog tamelijk nieuw waren. Allereerst wordt hieronder nader ingegaan op de intensievere samenwerking die onder druk van corona tot stand kwam.

Ten eerste valt op dat politie en Team PTH elkaar meer informatie toespeelden dan eerder het geval was. Wanneer de politie personen zag samenscholen of anderszins coronaregels zag overtreden, dan werd Team PTH daarvan op de hoogte gebracht zodat er gehandhaafd kon worden. Ook was er intensief onderling overleg tussen het Apeldoornse basisteam en Team PTH over hoe gezamenlijk met de maatregelen en met de situatie in Apeldoorn om te gaan. Het overleg speelde zich af op verschillende niveaus en thema's. Zo was er regelmatig overleg tussen gebiedsmanager, gebiedsboa en de wijkagent. Ook is tijdens de coronacrisis intensiever samengewerkt rond jeugdgroepen en demonstraties. De politiemeldkamer speelde in de samenwerking op dagelijkse basis een belangrijke rol: opeens leek (ook) hier duidelijk geworden dat er vanuit handhaving de nodige functionarissen en auto's ingeschakeld kunnen worden. Doordat heel veel van de corona maatregelen door de BOA's gehandhaafd werden, moest Team PTH regelmatig worden benaderd, hetgeen een oud patroon doorbrak. Het lijkt op basis van recente ervaringen van Team PTH niet langer standaard dat de noodhulpdienst van de politie wordt ingeschakeld door de meldkamer, ook Team PTH blijkt een deel van het werk te kunnen doen en wordt ingezet.

Bij Team PTH bestaat het gevoel dat het uitwisselen van informatie beter kan nu alles weer bij het oude is, maar de sinds corona dagelijkse contacten tussen de dagcoördinator van Team PTH en de operationeel coördinator van de politie leveren wel een enkele keer nieuwe informatie op, hetgeen als een positieve ontwikkeling wordt beschouwd. Er zijn tijdens corona meer gezamenlijke acties gehouden en men heeft elkaar daardoor beter leren kennen. Er is onderling meer inzicht gekomen in elkaars werk en mogelijkheden, geven geïnterviewden in beide beroepsgroepen aan. En met name medewerkers van Team PTH lijken zich door deze periode meer gewaardeerd te voelen door collega's van de politie. Zoals reeds vermeld wordt Team PTH, tot grote tevredenheid van de medewerkers door de politiemeldkamer ingeschakeld ook voor veel niet-corona gerelateerde zaken. Alsof de mogelijkheden van dit team om te ondersteunen (tijdelijk) meer op het netvlies staan van medewerkers van de meldkamer. Voorbeelden waarbij hulp van Team PTH tegenwoordig (vaker) wordt ingeroepen zijn: burenruzies, diefstal, vermiste personen, verwarde personen en verkeersongevallen. Overigens is ook op leidinggevend niveau verandering gekomen in de intensiteit van het overleg tussen Team PTH en basisteam. Voorheen werd er weleens een afspraak afgezegd, terwijl dat sinds corona niet meer het geval zou zijn.

Tijdens de interviews worden ook nog andere voorbeelden gegeven van thema's waarop de samenwerking intensiever is geworden tussen politie en Team PTH. Het is niet precies te zeggen in hoeverre de coronaperiode hierop van invloed is geweest, maar er lijkt sprake van een recente stroomversnelling. Er worden meer zaken gezamenlijk opgepakt. Zo worden bijvoorbeeld acties in de binnenstad gehouden om de 'fietsenproblematiek' aan te pakken; er worden gezamenlijke verkeerscontroles georganiseerd. En met name de functionarissen die verantwoordelijkheid dragen voor hetzelfde gebied of voor hetzelfde thema, weten elkaar steeds beter te vinden. Zo vertelt een wijkagent dat een gemeentelijke handhaver die niets had weten te bereiken tegen afvaldumpingen in zijn werkgebied, hem om hulp had gevraagd: *"Ik heb een man gesproken en heb geen goede ervaringen met hem. Kun jij daar misschien nog wat in betekenen?"*

Het inschakelen van R&T security in de publieke ruimte werd mede mogelijk gemaakt doordat er een 'knip' werd gemaakt in de werkzaamheden. Aan de medewerkers van R&T werd het signaleren en rapporteren van (excessieve) overtredingen toevertrouwd, waarop vervolgens Team PTH en eventueel politie konden reageren met onder meer handhaving. Uit de interviews blijkt verder dat er minimaal op dagelijkse basis contact was voor werkoverleg tussen Team PTH en R&T security, waarbij bevindingen eveneens elke dag en zo nodig direct aan de gemeente werden doorgegeven.

Een bijzondere plaats in de samenwerking tussen gemeente, politie en R&T security heeft de handhaving van de openbare orde, bijvoorbeeld bij voetbalevenementen of op Koningsdag. Sinds corona wordt R&T security (meer) door de gemeente ingehuurd om bij het managen van grote drukte en onrust op specifieke locaties te helpen. Daarom wordt hier ook in deze rapportage (kort) op ingegaan. Tijdens de interviews zijn de betrokken beroepsgroepen vooral te spreken over de rolverdeling die is ontwikkeld in deze periode, zoals bij onrust rond voetbal op de 'Oranjerotonde'. Zoals wel vaker gebeurde in Apeldoorn, ontstond bij een voetbalevenement een grote menigte op en rond deze rotonde. Team PTH, politie en R&T security waren hierop voorbereid en hebben gezamenlijk actie ondernomen. Een opvallende succesfactor die alle drie betrokken organisaties achteraf benoemen, is wat een escalatieladder genoemd zou kunnen worden. Een confrontatie tussen het publiek en de politie zou in dit beeld het laatste station zijn, waar alle betrokkenen bij vandaan kunnen of zelfs willen blijven, mits gewenst gedrag zichtbaar is of bespreekbaar blijkt te zijn. De ladder maakt duidelijk dat ervan wordt uitgegaan door de samenwerkingspartners dat niet elk contact tussen publiek en autoriteiten snel tot een harde confrontatie hoeft te leiden. R&T security en Team PTH kunnen, waarschijnlijk nog wat gemakkelijker dan de politie zelf, beginnen met aanwijzingen geven, contact leggen en vervolgens eventueel onderhandelen. Daarbij blijkt uit de interviews dat (sommige) medewerkers van R&T een bijzondere, de-escalerende rol kunnen vervullen: ze spreken, mogelijk op basis van eerder opgebouwd gezag, lastige ofrellende personen gemakkelijk aan en weten hen zover te krijgen een confrontatie met de politie te voorkomen. Het is niet ondenkbaar dat aan dit succes bijdraagt dat sommige R&T medewerkers bekend zijn bij het uitgaanspubliek in Apeldoorn en/of over de toegang tot (onder meer) horecagelegenheden gaan. Maar ook los daarvan komt uit de interviews naar voren dat R&T security over medewerkers beschikt die zich handig in een positie van onderhandelaar weten te manoeuvreren, bijvoorbeeld door tegen relschoppers te zeggen dat ze zich moeten gedragen of naar huis gaan, elkaar moeten corrigeren, omdat ze anders hun krediet verspelen en vervelend met de politie te maken kunnen krijgen. Zoals hierboven (3.1.4) beschreven, laat onderzoek zien dat een aanpak gericht op *echte* verbinding maken met verschillende gemeenschappen, leefstijlen en culturen effectief bijdraagt aan de veiligheid.

3.2.3 Hoe wordt gedacht over de samenwerking voor en tijdens corona?

Over het algemeen oordelen de drie beroepsgroepen positief over de samenwerking tijdens corona. Politiemensen en Team PTH hadden daarbij nadrukkelijk 'samen in de frontlinie gestaan', hetgeen de onderlinge verbondenheid en kennis over elkaars werk lijkt te hebben versterkt. Een medewerker van Team PTH herinnert zich bijvoorbeeld dat er tijdens diverse corona-acties (ook in het reguliere werk komt dit voor) situaties waren waarin Team PTH acuut hulp van de politie moest inroepen. Dat de politie vaak snel aanwezig is en adequaat handelt wordt hierbij gewaardeerd. Medewerkers van Team PTH worden daarbij graag als collega's gezien. In incidentele gevallen hebben zij niet dat gevoel en hebben politiemedewerkers behoefte om (in eerste instantie) een meer onafhankelijke rol te spelen. In die gevallen voelt het niet meer zo vanzelfsprekend om samen te werken.

Er zijn tijdens de interviews geen grote problemen naar voren gekomen over de tijd voorafgaand aan de coronapandemie, maar er is volgens de drie betrokken beroepsgroepen wel een verbetering opgetreden in de onderlinge samenwerking en verstandhouding – met name die tussen politie en Team PTH. Belangrijk daarbij is dat men onderling meer zicht heeft gekregen op elkaars werk, al was dat er ook al wel, bijvoorbeeld in het werk rond evenementen en de horeca. Er lijkt een basis te zijn gelegd voor verdere samenwerking tussen, in eerste instantie gemeente en politie: (vrijwel) alle geïnterviewden zijn daarvoor gemotiveerd en zien er het nut van in. Overigens is opvallend dat er ten tijde van de interviews nog weinig concrete voornemens waren om e.e.a. handen en voeten te geven. Zo leken een aantal ideeën al enige tijd boven de markt te hangen: een convenant, een analyse van de mogelijkheden tot informatiedeling, diensten draaien met gemengde koppels (Team PTH en politie), etc.⁸ Bij de deelvraag over aanknopingspunten voor de toekomst wordt hierop nader ingegaan.

Binnen het basisteam van de politie lijken de noodhulpagenten een aparte positie in te nemen in de opvattingen die er zijn over gemeentelijke handhavers. Zij zijn volgens hun politiecollega's het meest kritisch, cynisch soms zelfs over de BOA's van de gemeente. Maar zij zouden ook de minste kennis van hun werkzaamheden en bevoegdheden hebben en van de ontwikkeling die het 'gemeentelijk blauw' de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Bij wijkagenten en leidinggevendenden ligt dat iets anders. Zo schetst een ervaren wijkagent hoe hij de verantwoordelijkheden en vaardigheden zich heeft zien ontwikkelen van wat ooit 'stadswachten' waren. Er zijn handhavers voor het publieke domein bij de gemeente aanwezig, die in zijn ogen voor dezelfde problematiek gesteld zijn als de politie, bijvoorbeeld overlast in de binnenstad. Daarbij heeft de politie de gemeentelijke handhavers volgens hem onder meer hard nodig vanwege specifieke bevoegdheden, zoals handhaving van de Drank- en horecawet. Samenwerken is onvermijdelijk zo wordt ook door andere geïnterviewde politiemensen gemeend, en de gemeentelijke collega's worden door hen over het algemeen serieus genomen. Maar tegelijkertijd spelen wisselende ervaringen een rol, met name wanneer aan de kant van de gemeente personeel (snel) wisselt en nieuwe, jonge medewerkers soms lang bezig zouden zijn om grip te krijgen op hun nieuwe baan. De manier waarop met negatieve ervaringen in de samenwerking wordt omgegaan kan een belangrijke rol vervullen, ook daarover later meer.

Over het algemeen wordt de samenwerking met R&T positief beoordeeld door gemeente en politie, en ook de geïnterviewde medewerkers en directeur van R&T security kijken zelf positief terug op de intensieve samenwerking tijdens de coronapandemie. Een enkele keer zou het voorgekomen zijn dat R&T security direct contact legde met de politie, hetgeen door Team PTH achteraf als een onwenselijke situatie wordt beschouwd omdat zij opdrachtgever was en de eigen regierol zo in het gedrang kwam. Genoemde voorvallen lijken echter niet te verwijzen naar een groot verschil van opvatting over hoe het werk gedaan moet of moest worden. Tijdens de interviews met R&T security wordt het niet beschikken over bevoegdheden veelvuldig benadrukt en is men positief over de coördinerende rol die de gemeente vervulde tijdens de coronapandemie. Daarbij, zo is de heersende opvatting, is het voor particuliere beveiligers de kunst met het publiek te communiceren en goed samen te werken met andere partners. De signalerende functie die R&T security tijdens de coronapandemie mocht vervullen in de openbare ruimte, is voor de medewerkers bevredigend geweest en men zou de gemeente graag blijvend willen ondersteunen met dit surveillancewerk, zodat gemeentelijke BOA's zich meer kunnen richten op werkzaamheden waar alleen zij toe bevoegd zijn.

⁸ Een terugkerende discussie betreft de parkeercontroles: politie en gemeente houden elkaar verantwoordelijk voor onderdelen hiervan, soms op basis van oude afspraken. Ten tijde van dit onderzoek blijkt dat meerdere functionarissen beseffen dat de controles deels niet goed lopen, maar ook dat men al enige tijd in een impasse zit.

3.3 Wat zijn volgens de betrokken professionals verklaringen voor de ervaren kwaliteit van hun samenwerking, voor en tijdens de coronapandemie?

Tijdens de coronapandemie hebben de drie samenwerkingspartners intensiever samengewerkt dan ze gewend waren. Onder druk van de coronamaatregelen waren tal van oplossingen nodig voor nieuwe problemen en opgaven, en de partners hadden elkaar daar duidelijk in nodig. De nadrukkelijke rol die het Rijk gaf aan gemeentelijke BOA's in de handhaving van de coronamaatregelen, lijkt hierbij van grote betekenis te zijn geweest: het zette hen *center stage* en betekende dat ze ondersteuning 'verdienden' van zowel politie als R&T security, dat meer en meer werd ingeschakeld door Team PTH om te ondersteunen bij diverse werkzaamheden. De betrokken professionals hebben in deze periode gemerkt dat bevoegdheden en vaardigheden elkaar kunnen aanvullen, waarbij men ook in het dagelijkse werk meer en meer op elkaar ingespeeld raakte, elkaar persoonlijk leerde kennen en vertrouwen heeft opgebouwd. Ook op coördinerend en leidinggevend niveau werden de banden aangehaald en werd, zoals eerder vermeld meer informatie gedeeld. Een medewerker van Team PTH geeft een voorbeeld waaruit mooi naar voren komt hoe het was voor hem: *'Je krijgt het gevoel dat ze [politiemensen] je iets serieuzer nemen. We hebben het idee dat we op dezelfde frontlinie hebben gestaan, in plaats van: "jullie stonden een kilometer achter ons". Ik heb een heleboel [agenten] gesproken die zeiden: "Jullie kwamen in exact dezelfde situatie als wij, maar jullie hebben geen geweldsbevoegdheden". Daar hadden ze wel respect voor. (...) Ik werkte hier twee of drie weken, toen kregen we meldingen van een kroeg die toch open was, terwijl toen alles dicht had moeten zitten. Ik heb met mijn collega vervolgens staan posten bij die locatie, en we hebben inderdaad mensen naar binnen zien gaan, niemand kwam naar buiten. Vervolgens hebben we contact opgenomen met de politie, die was er binnen tien minuten, met een stuk of vier, vijf. Vervolgens hebben wij het pand omsingeld en hebben we gewoon aangeklopt en zijn binnengegaan; dat ging perfect. De politie heeft direct de situatie bevroren en ervoor gezorgd dat wij veilig ons werk konden doen, want de [bezoekers van die kroeg] waren natuurlijk niet heel erg blij dat ze ons zagen. Dat was echt een perfecte samenwerking. De politie was bezig met haar ding, namelijk openbare orde en ervoor zorgen dat dat situatie veilig was, en wij konden gewoon bestuursrechtelijk ons ding doen.'*

In gevallen waarin volgens geïnterviewde functionarissen minder vanzelfsprekend en succesvol is samengewerkt zitten enkele belangrijke overeenkomsten. Soms werd de politie pas in een laat stadium ingelicht over een op handen zijnde actie. Ook komt tijdens de interviews naar voren dat aan acties waar achteraf ontevredenheid over ontstond te weinig voorbereiding vooraf was gegaan en de rolverdeling onduidelijk was. Maar dit was niet aan de orde van de dag; meestal ging het goed volgens de geïnterviewde beroepsgroepen. Een medewerker van het basisteam maakt de balans op: *'Over het algemeen denk ik dat het vaak goed gaat, maar we zijn er natuurlijk altijd goed in om op de momenten dat het niet goed gaat, daar dan over te praten, te klagen en te zeuren, al dan niet terecht. Wat ik zelf ervaar is dat we misschien te weinig weten van elkaars bevoegdheden, elkaars taken en het doel wat we hebben. Daar kunnen verschillen in zitten en daarover is soms overleg nodig. PTH kan een ander doel hebben dan wij, terwijl we samen optrekken. Laatst hadden ze bijvoorbeeld een mooie verkeerscontrole gehouden in de binnenstad met mensen die aan het fietsen waren in het voetgangersgebied, en daar hebben we dezelfde taak en hetzelfde doel. Het kan echter best zijn dat bijvoorbeeld binnen de horeca een collega van PTH vindt dat een terras al gesloten moet zijn. Zij willen dat dan bijvoorbeeld direct handhaven, terwijl bijvoorbeeld de wijkagent denkt: dat klopt wel, maar we moeten allereerst in verbinding blijven met die ondernemer.'*

Coördinatie, voorbereiding en rolverdeling zijn kortom belangrijke succesfactoren. Op basis hiervan verloopt de samenwerking tijdens Koningsdag ook goed weet een geïnterviewde politiemedewerker te vertellen. Bij Koningsdag is er tijd om vooraf ieders bijdrage en rol af te spreken. Er wordt dan zelfs een draaiboek gemaakt. Aan het succes in de coronaperiode lijkt ook te hebben bijgedragen dat de samenwerkingspartners elk de coronamaatregelen met prioriteit coördineerden. Zo had de politie een 'corona coördinator' aangesteld: iemand die 'de lijnen kort hield' en een vast aanspreekpunt was voor Team PTH, telkens als zij zich voorbereidden op een handhavingsactie en daarbij ondersteuning van de politie nodig had. De samenwerkingspartners zijn allemaal goed te spreken over bijvoorbeeld protestacties, evenementen en feestdagen, waar men zich gezamenlijk uitgebreid op had voorbereid. Maar belangrijk is ook zoveel mogelijk en tijdig lering te trekken uit incidenten waarbij het wederzijdse vertrouwen mogelijk is beschadigd of waarvan geleerd kan worden. Uit de interviews blijkt dat evalueren niet altijd de prioriteit krijgt die het verdient; een gemiste kans, ook om wederzijdse negatieve beeldvorming in de kiem te smoren.

Zoals hierboven al werd beschreven worden de verschillen tussen politie en Team PTH nog weleens benadrukt. Deels heeft dit te maken met kritische opvattingen en negatieve beeldvorming en tevens wordt dit veroorzaakt door het onvermijdelijke gegeven dat gemeentelijke BOA's geen politiemensen zijn. Ook op leidinggevend niveau wordt een moeilijk te onderdrukken reflex ervaren waarbij het onderscheid tussen de organisaties wordt benadrukt, met name bij een incident. Zo kijkt een leidinggevende van het basisteam terug op een incident waarbij Team PTH, dat achteraf gezien mogelijk beter had kunnen handelen, ter plekke door de politie zeer afstandelijk en kritisch werd behandeld: *'We hadden elkaar toen beter moeten vinden, maar dat geldt ook op leidinggevend niveau. Dan zie je in één keer in de heat of the moment iets ontstaan van "mijn organisatie, jouw organisatie". Maar we zijn één overheid en blijktbaar zijn we niet zo goed connected dat we dat in de hitte van de strijd ook konden zien.'*

Desgevraagd menen geïnterviewde politiemensen dat verhalen over een relatief klein aantal incidenten te veel invloed hebben op de manier waarop binnen het basisteam over Team PTH wordt gedacht. Daarbij wordt de samenwerking met Team PTH bemoeilijkt doordat de medewerkers hiervan geen of minder late uren werken dan politieagenten, hetgeen bijvoorbeeld op uitgaansavonden tot frustratie leidt onder politiemensen, maar ook tot een minder serieuze beoordeling van het werk van Team PTH. Hetzelfde geldt voor frustraties onder politiemensen over het feit dat gemeentelijke handhavers tijdens hun werkzaamheden regelmatig in burger zijn gekleed. Hoewel daarover mogelijk best een zinvolle discussie gevoerd kan worden, blijkt ook hier negatieve beeldvorming een rol te spelen. Een leidinggevende van het basisteam bevestigt dat collega's niet wisten dat hier bewust voor werd gekozen door de gemeente om de handhaving van de Drank- en horecawet te vergemakkelijken. Tijdens de interviews lijken sommige politiemensen juist te denken dat in burger kleden ondoordacht is of zelfs een vorm van weglopen voor verantwoordelijkheden.

Als we kijken naar de literatuur (hierboven besproken) over samenwerking en in het bijzonder over de samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhaving op lokaal niveau, dan komt daaruit duidelijk naar voren dat samenwerking tussen verschillende organisaties niet vanzelf spreekt, er moet toegevoegde waarde mee te boeken zijn, en er is gerichte inspanning nodig om de samenwerking te laten slagen. Daarbij wordt in veel gemeenten de samenwerking tussen gemeentelijke handhaving en politie meestal niet zo goed geregistreerd. Dat betekent waarschijnlijk dat de waarde van de samenwerking niet wordt ontdekt en eventuele problemen kunnen blijven voortbestaan. In Apeldoorn lag het in elk geval tijdens de coronapandemie tijdelijk anders, maar het is lastig te zeggen in hoeverre de

tijdelijke omstandigheden die politie, gemeente en R&T security naar elkaar toe duwden tijdens de coronapandemie, ook gaan zorgen voor betere samenwerking in de toekomst. Er zijn hierboven meerdere positieve ontwikkelingen beschreven die bij de samenwerkingspartners terecht een succesgevoel hebben opgeleverd, maar er moet voor worden gewaakt dat uiteindelijk niet alles toch bij het oude blijft. Bij de volgende deelvraag wordt ingegaan op de aanknopingspunten die uit het onderzoek naar voren kwamen om in de toekomst stappen te zetten in de samenwerking.

3.4 Wat zijn aanknopingspunten om de samenwerking tussen gemeentelijke handhaving, politie (en particuliere beveiliging) in Apeldoorn en breder in Nederland te versterken?

Om te voorkomen dat de geboekte winst uit de coronatijd weer verloren gaat is het goed om te weten welke aanknopingspunten zich in de afgelopen periode hebben afgetekend om de samenwerking structureel te versterken. Om deze scherp te krijgen wordt hierna telkens gekeken welke lessen zijn te trekken uit de Apeldoornse praktijk in coronatijd en wordt de link gelegd met de eerder besproken literatuur. Daarbij zijn alle gekozen invalshoeken uit par. 3.1 – toegevoegde waarde van samenwerking, regie, groepsvorming, de rol van particuliere beveiliging en relationeel vakmanschap – bij het formuleren van aanknopingspunten voor de toekomst van waarde gebleken, meestal omdat deze ook expliciet in het veldwerk naar voren zijn gekomen. Hierop zal hieronder nader worden ingegaan. Allereerst wordt hieronder ingegaan op het geven van prioriteit aan de samenwerking in Apeldoorn, en hoe vervolgstappen de eerste vervolgstappen eruit kunnen zien.

3.4.1 Prioriteit geven aan samenwerking

De samenwerkingspartners zijn positief over de samenwerking in coronatijd en het basisvertrouwen om hierop voort te kunnen bouwen is aanwezig. Het 'coronatijdperk' lijkt kortom positief van invloed te zijn geweest op de bereidheid tot intensieve samenwerking en met de eerdere keuze voor gebiedsboa's en jeugdboa's is de samenwerking duidelijk verbeterd. Voor verdere intensivering van de samenwerking is men zeer gemotiveerd. Maar het gaat vanaf hier niet vanzelf. De literatuur maakt duidelijk dat gerichte inspanningen nodig zijn om verder te komen. Dat betekent dat er prioriteit gelegd moet worden bij de intensivering van de samenwerking. Het thema benoemen in het jaarplan zal niet genoeg zijn. Heeft iemand wel als taak de samenwerking te verbeteren? Wie heeft feitelijk de regie en zorgt dat er gezamenlijke doelen worden gesteld? Tijdens de coronapandemie was er bij de politie een 'corona coördinator' die voor afstemming zorgde en vast aanspreekpunt was. Wordt er ook nu nog gekeken waar de samenwerkingspartners elkaar kunnen aanvullen, welke gezamenlijke doelen en taken opgepakt kunnen worden en wat daarvoor nodig is? Wie zorgt dat knelpunten worden opgelost en negatieve ervaringen in de samenwerking goed en tijdig worden geëvalueerd? Zo zijn er nog meer vraagstukken waar (langere tijd) prioriteit aan gegeven lijkt te moeten worden om de samenwerking structureel te verstevigen: Hoe zou het delen van informatie nuttig kunnen zijn, en welke mogelijkheden zijn daartoe, ook als we kijken naar bijvoorbeeld de Wet politiegegevens (Wpg)? Zijn er mogelijkheden om meer gezamenlijke briefings en georganiseerde acties te doen? Wie heeft bij de verschillende activiteiten de dagelijkse leiding? Welke gemengde koppels zouden de straat op kunnen gaan? En wat is een handige overlegstructuur? Belangrijk is ook prioriteit aan de samenwerking te geven in de vorm van een concrete bijdrage: ureninzet. Organisaties stellen anders elk hun eigen doelen en maken een bijpassende planning, maar de samenwerking verdient hierin ook nadrukkelijk de aandacht.

3.4.2 De samenwerking formaliseren

Een belangrijk aspect is het eventueel formaliseren van afspraken. In gevallen waarin van succesvolle samenwerking kan worden gesproken spelen formele afspraken tussen gemeente en politie een belangrijke rol; onder meer over meer informatiedeling, opvolging en ondersteuning. Maar ook informele factoren zijn heel belangrijk blijkt uit onderzoek, zoals (operationele) onderlinge contacten en de motivatie van teamchefs (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). De bevoegdheden en privacy issues rondom informatie-uitwisseling tussen (met name) politie en gemeentelijke handhaving, en eventueel derde organisaties, spelen hierbij een belangrijke rol. In een praktisch hanteerbaar juridisch kader voor de informatie-uitwisseling tussen de samenwerkingspartners in Apeldoorn kan dit onderzoek helaas niet voorzien. Maar een belangrijke vervolgvraag is deze: Welke soorten informatie kunnen worden gedeeld, wanneer is dat nuttig en wat is daarvoor nodig? Om problemen te voorkomen kan het bijvoorbeeld nodig zijn dat doelbinding in acht wordt genomen. Het sluiten van een convenant kan hierbij helpen.

Convenanten zijn bedoeld om een structureel samenwerkingsverband tot stand te brengen, waarbinnen gegevens mogen worden uitgewisseld mits daarvoor een wettelijke grondslag⁹ aanwezig is. In een convenant kan worden vastgelegd hoe deze bevoegdheden feitelijk zullen worden uitgeoefend. Ook kan in een convenant worden bepaald voor welke doeleinden de samenwerking dient, welke personele capaciteit ervoor wordt vrijgemaakt, welke gegevens daarbij worden verwerkt en uitgewisseld, wie bewaakt dat wordt voldaan aan de afspraken en de juridische eisen, via welke media informatie zal worden uitgewisseld en hoe de veiligheid hiervan wordt bewaakt (vgl. De Moor e.a., 2012). Ten tijde van dit onderzoek is de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden in behandeling bij de Eerste Kamer. Hiermee beoogt de wetgever een juridische basis te bieden voor de verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden, bestaande uit zowel publieke als, in voorkomende gevallen, private partijen – met als doel, door middel van een ‘integrale aanpak’ veiligheidsvraagstukken aan te pakken (vgl. Mensink, 2021).

3.4.3 Complementariteit ontdekken

Samenwerking als doel op zichzelf is niet zinvol: er moet immers in samenwerking worden geïnvesteerd en die investeringen moeten lonen. Cruciaal is dan ook helder in beeld te krijgen waarin organisaties complementair zijn: elkaar kunnen versterken. Belangrijke aanknopingspunten zijn in de coronatijd duidelijk naar voren gekomen. In de eerste plaats dat politie en gemeentelijke handhavers elkaar in bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed kunnen aanvullen. Samenwerking lijkt op basis hiervan ook buiten coronatijd mogelijkheden te bieden. Dat kan met eenvoudige voorbeelden beginnen. Zo kunnen BOA's brommer- en scooterrijders in voetgangersgebied wel verbaliseren, maar als ze zonder rijbewijs of kentekenbewijs rijden kan alleen de politie optreden. Het is belangrijk dat beide organisaties beter zicht krijgen op elkaars doelen en bevoegdheden, zodat hiermee slimme combinaties kunnen worden bedacht. Met bijvoorbeeld het organiseren van ontmoeting tussen verschillende organisaties, hoewel dat belangrijk is, kan niet worden volstaan als het doel is de samenwerking inhoudelijk op een hoger plan te brengen. Daarvoor is nodig uit te vinden hoe je elkaar kunt versterken. Zo is een concrete opbrengst van de coronatijd het combineren van informatieposities: politie en Team PTH wisselden n.a.v. de coronamaatregelen informatie uit over overtredingen en lastige groepen. Bijvoorbeeld informatie-uitwisseling levert iets concreets op dat het nut van samenwerken duidelijk maakt, en aan dergelijke voorbeelden zou vervolgens prioriteit gegeven kunnen worden.

⁹ Onder meer in de Wet politiegegevens, de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden en de Europese privacywet, ofwel de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Een essentieel onderdeel in de samenwerking tijdens de coronapandemie, is de rolverdeling geweest tussen Team PTH, politie en R&T security. Zo was er een 'knip' aangebracht in de werkzaamheden, waardoor geprofiteerd kon worden van de extra capaciteit die werd ingehuurd bij R&T security. Daarbij ondersteunde R&T bij de surveillance, die normaalgesproken door politie en Team PTH wordt gedaan. En wanneer er tot handhaving overgegaan moest worden, verschenen de bevoegde functionarissen van gemeente en politie ten tonele, waarbij de politie regelmatig pas in actie hoefde te komen in risicovolle of bij feitelijk escalerende situaties. Een soortgelijke rolverdeling is ontwikkeld bij grote evenementen en speciaal als het vanwege voetbal volloopt bij de 'Oranjerotonde'. Daarbij begonnen medewerkers van R&T security en Team PTH waar nodig met in kaart brengen van de situatie, werd door hen contact gelegd met onrustige groepjes en werd vervolgens eventueel 'onderhandeld' met sommige aanwezigen. De politie was aanwezig voor wanneer steviger ingrijpen nodig mocht zijn en stond steeds nauw in contact met de samenwerkingspartners. In een simpel schema ziet de taakverdeling bij de genoemde gelegenheden er als volgt uit:

	Belangrijke rollen
R&T security	Signaleren en aanspreken
Team PTH	Signaleren, aanspreken en handhaven
Politie (basisteam)	Handhaven, risico's en escalatie opvangen

De samenwerkingspartners kunnen elkaar ook aanvullen doordat zij ieder op verschillende manieren worden ervaren door het publiek. De contacten die ze kunnen maken kunnen daardoor ook verschillen, zoals de aanpak van verstoringen rond het voetbal op de 'Oranjerotonde' duidelijk maakte. Hiervan kan worden geprofiteerd, bijvoorbeeld doordat het makkelijker is om in dit soort situaties met een escalatiemodel te werken. Maar ook het principe op zichzelf – het ontwikkelen van relaties met burgers, ofwel relationeel vakmanschap – kan ook breder aanknopingspunten bieden. Hierop wordt hieronder (bij 3.4.5) nog verder ingegaan.

Mogelijk kunnen de samenwerkingspartners, evt. in wisselende samenstellingen, elkaar vaker in de beschreven, beproefde rolverdeling versterken, bijvoorbeeld bij drukke uitgaansavonden, voetbalwedstrijden of andere evenementen. Daarbij kunnen Team PTH en het basisteam van de politie in Apeldoorn capaciteit vrijmaken en vervolgens gericht inzetten op eigen kerntaken. De bereidheid elkaar te ondersteunen is aanwezig bij de drie samenwerkingspartners. Echter, naarmate een samenwerkingsverband wordt uitgebreid, wordt ook de kans op onnodige complexiteit en versnippering groter. Zoals eerder genoemd betekent dit dat inhuur van particuliere beveiliging geen doel op zichzelf kan zijn. Wanneer gemeenten ertoe willen overgaan dient deze keuze steeds zorgvuldig te worden gemotiveerd. Daarbij is het schema hierboven niet bedoeld als blauwdruk voor een algemene taakverdeling in de toekomst. Zo zal ook de politie op allerlei manieren zelf in contact moeten blijven met het publiek en naar wegen moeten blijven zoeken om aan informeel gezag te winnen.

3.4.4 'Vlieguur' en vertrouwen opbouwen

Functionarissen met een specifiek aandachtsgebied, zoals een wijkagent of een jeugdboa, over het algemeen lijken deze mensen van politie en Team PTH elkaar goed te kunnen vinden. Deze eerder ingevoerde functies bij Team PTH maken dat er informatie wordt gedeeld en tevens dat gezamenlijke doelen en acties worden bepaald. In de onderlinge contacten is het nog wat aftasten, maar het vertrouwen kan door middel hiervan verder groeien: een belangrijk aanknopingspunt. Belangrijk is aan deze veelvoudige samenwerking prioriteit te blijven geven en deze ook te faciliteren, bijvoorbeeld met capaciteit, regelmogelijkheden voor de betrokken medewerkers en op maat gesneden faciliteiten voor

en heldere instructies over informatie-uitwisseling¹⁰. Ook kan meer ervaring worden opgedaan door gericht op (nieuwe) thema's de mogelijkheden van samenwerking te onderzoeken, bijvoorbeeld in de vorm van een *pilot* gericht tegen ondermijnende criminaliteit – een thema dat zowel bij politie als gemeente hoog op de agenda staat.

De leden van het basisteam Apeldoorn die voornamelijk in de noodhulp werken en de 'reguliere' medewerkers van Team PTH hebben veel minder concrete aanleiding om contact met elkaar te leggen. Daarom kan het juist ook voor hen belangrijk zijn om ingezet te worden in gezamenlijke acties, en om bij de voorbereiding daarvan betrokken te zijn. Het vele werk wat in coronatijd gezamenlijk moest worden opgepakt, de 'vliegreun' die toen gemaakt zijn, laten zien dat hiermee onderling vertrouwen en waardering (flink) kunnen groeien, evenals de kennis van elkaars bevoegdheden en professionele vaardigheden. Daarbij zal soms wrijving ontstaan door verschil in aanpak en soms niveau, maar zo werkt dat nu eenmaal als een nieuwe groep wordt gevormd en daarin wordt geleerd van elkaar: dat gaat met vallen en opstaan, hetgeen in een sociaal veilige werkomgeving moet kunnen.

3.4.5 Ga in gesprek

Om goed samen te werken moet je ook in gesprek gaan, en soms onderhandelen en compromissen sluiten. Het lijkt erop dat er in de samenwerking tussen gemeente en politie in Apeldoorn meerdere thema's zijn die al een tijdje boven de markt hangen, of zelfs als een hete aardappel rondgaan. De parkeercontroles (zie noot 8) zijn van dit laatste een voorbeeld. Bij andere onderwerpen zijn er wederzijds vraagtekens en lijkt het raadzaam om daarover wat vaker een open gesprek te hebben, zoals over de werktijden van Team PTH en in burger werken in de openbare ruimte. Tegelijkertijd is het voor het onderling vertrouwen van groot belang om negatieve ervaringen in de samenwerking zo snel mogelijk en met gepaste aandacht te evalueren en opvolging te geven.

3.4.6 Relatieve vakmanschap ontwikkelen

De samenwerkingspartners lijken op verschillende manieren te worden gepercipieerd of gezag te hebben opgebouwd bij het publiek in Apeldoorn, zo is de ervaring onder meer bij de 'Oranjerotonde'. Centrale thema in de beschrijving hierboven (zie 3.4.2) van de daarbij ontwikkelde aanpak is eigenlijk effectieve relaties leggen met burgers. Waarbij het hier waarschijnlijk gaat om zowel relaties of contacten die alleen bestaan tijdens een evenement of ongeregelde heden, en daarnaast om relaties die al eerder zijn ontstaan. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de Apeldoornse professionals enthousiast zijn over de potentie hiervan, en het zou interessant kunnen zijn om te kijken naar een vervolg. Daarbij bieden zowel de literatuur als ervaringen van collega's in het land inspiratie. Hierbij zijn twee belangrijke sporen te onderscheiden. Ten eerste het interactionele niveau bij op handen zijnde rellen. Belangrijk daarbij is samenwerking tussen bijvoorbeeld de politie, vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap, jongerenwerkers en anderen – zoals medewerkers van R&T security – die als *vredeslichters* (zie 3.1.4) kunnen fungeren. Alles draait steeds om geloofwaardigheid en chemie tussen personen en groepen. Het zou interessant kunnen zijn om in Apeldoorn verder te zoeken naar potentiële vredeslichters en te kijken wat er nodig is om hen meer in te kunnen zetten. Het tweede spoor van bouwen aan relaties met burgers is meer gericht op preventie van breder liggende problematieken, zoals de jeugdproblematiek in het onderzoek van Van Uden (2019). Veel werk dat door handhavers en politiemensen wordt gedaan gebeurt vanuit de auto, op basis van meldingen, en zeker politiewerk dreigt steeds meer 'gedecontextualiseerd' te raken (vgl. Terpstra e.a., 2019). In de samenwerking tussen bijvoorbeeld

¹⁰ Uit de interviews bleek dat de politie eerder (ook in coronatijd) medewerkers van Team PTH verwelkomde op gezamenlijke briefings, die later weer zijn geschrapt. Goed uitzoeken wat wel en niet mag op het gebied van informatie-uitwisseling en betrokkenen hierover informeren kan een belangrijke investering zijn in duurzame samenwerking.

jeugdboa's en jeugdagenten ligt een mooie kans om deze ontwikkeling te keren en op basis van 'er zijn', regelmatig een praatje maken en relationeel vakmanschap, meer preventief te werken.

4 Nawoord

Een onderzoek 'doet' normaalgesproken niet direct iets. Wij hopen dat het de samenwerking agendeert, concrete aanknopingspunten biedt om die te verbeteren en erkenning geeft aan de samenwerkingspartners. Het feit dat dit onderzoek met medewerking van de diverse partners is uitgevoerd, onderstreept ieders bereidheid om elkaar beter te leren kennen en serieus te nemen – en die bereidheid hebben we ook tijdens het onderzoek volop bemerkt. Ook hebben we tijdens de uitvoering van het onderzoek gemerkt dat onze vragen leidden tot beweging in denken en in doen. Zo werd binnen het basisteam kort na de start van de interviews aandacht geschonken aan de mogelijkheden tot informatiedelen met de handhavers van de gemeente. Dergelijke positieve opbrengsten waren er al voordat dit rapport kon worden afgerond, maar desondanks hopen we hiermee een duurzame bijdrage te leveren aan integrale veiligheid in Apeldoorn, onder het motto *samen voorwaarts*.

Dit onderzoek is uitgevoerd door het lectoraat Maatschappelijke Veiligheid van Hogeschool Saxion. De opdracht daartoe werd verleend door de gemeente Apeldoorn. De onderzoekers zijn daar bijzonder erkentelijk voor, evenals voor de plezierige en openhartige medewerking van de bij dit onderzoek betrokken handhavers van gemeente Apeldoorn, politiemensen van het basisteam Apeldoorn en tot slot de beveiligers van R&T security. Hopelijk is dit beknopte rapport voor de drie genoemde organisaties een steun in de rug om de kansen op intensievere samenwerking te verzilveren.

Februari 2023

Jelle Kort
Remco Spithoven

BIJLAGE 1

Verdieping: verschillende functionarissen doen tegenwoordig politie-achtig werk

Er zijn tegenwoordig nogal wat verschillende functionarissen op straat die zich bezighouden met politie-achtig werk, zoals toezicht, surveillance en normhandhaving (Terpstra e.a., 2013). Denk hierbij behalve aan politiemensen, aan medewerkers toezicht en handhaving van gemeenten, verkeersregelaars, buurtconciërges en particuliere beveiligers (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). De afgelopen decennia is de ervaren overlast in de publieke ruimte sterk toegenomen. Meer dan voorheen is er aandacht voor onder meer illegaal geplaatst afval, foutparkeren en jeugdoverlast, en de bestrijding hiervan is meer en meer een taak van de lokale overheid geworden, waarbij de politie zich in dezelfde tijd steeds meer op haar 'kerntaken' is gaan richten en haar aanwezigheid in de publieke ruimte verminderde. Het heeft allemaal geleid tot een nieuwe beroepsgroep: gemeentelijk toezichthouders en handhavers (Eikenaar, 2017). In deze verdiepende bijlage wordt onderzoek in een breder kader geplaatst. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen in het werkveld, internationaal en in de Nederlandse context. Tot slot wordt (aanvullend) inzicht gegeven in de belangrijkste inzichten die onderzoek hebben opgeleverd over het werk van gemeentelijke toezichthouders en handhavers, en de samenwerking met de politie.

Plural policing en de Nederlandse context

In de literatuur wordt de spreiding van de politiefunctie over verschillende actoren aangeduid met de term *plural policing*, waarmee gelijk duidelijk wordt dat het gaat om een ontwikkeling die zich in binnen- en buitenland voltrekt, overigens al langere tijd. Met *plural policing* wordt tegelijkertijd bedoeld op de uitvoering van politie-achtige taken in semi-publieke ruimtes en in privaat domein, steeds door diverse typen (ook niet-publieke) functionarissen (Boels & Verhage, 2016).

De opkomst van dit nieuwe 'veiligheidscomplex' (Terpstra, 2010) is, zoals Boels & Verhage (2016) in een overzichtsartikel laten zien, het resultaat van uiteenlopende sociale, politieke en economische omstandigheden en veranderingen. Een veelgenoemde oorzaak in de literatuur is dat als gevolg van de beperking van de overheidsuitgaven voor de politie, andere vormen van voorzieningen zijn uitgebreid om een leemte op te vullen die de zich terugtrekkende politie zelf niet meer kan opvullen. Daarnaast wijzen sommige auteurs op de toegenomen vraag van het publiek (en de politiek) naar veiligheid. Een rol speelt ook dat het marktdenken dat zijn intrede heeft gedaan bij de overheid, waardoor verantwoordelijkheden voor misdaadbestrijding en ordehandhaving zich konden verspreiden binnen en buiten de staat. Ten slotte wordt nog een meer praktische oorzaak vermeld in de literatuur, namelijk dat veranderingen in de stedelijke ruimte en de stedelijke economie – denk aan de opkomst van grote overdekte winkelcentra – de pluralisering van de politiefunctie hebben bevorderd. Als gevolg hiervan werden in Nederland, maar bijvoorbeeld ook in België, Oostenrijk en Engeland lokaal nieuwe geüniformeerde functionarissen in het leven te roepen die (mede) verantwoordelijk werden voor toezicht en handhaving op straat en dus moeten samenwerken met de politie (Terpstra e.a., 2013).

Ook in Nederland zijn de genoemde factoren terug te herkennen in de voorgeschiedenis van de tegenwoordige gemeentelijke handhaver. Zo is een terugtrekking van de politie in veel Nederlandse steden en dorpen onmiskenbaar opgetreden, na de invoering van het regionale politiebestedel in 1993 en de Nationale Politie tien jaar later. De vrees voor verlies van 'hun' politie onder veel burgemeesters bleek terecht, met verminderde mogelijkheden daarop invloed uit te oefenen tot gevolg, en tevens verminderde

mogelijkheden om lokale problemen aan te pakken. Daarbij speelde ook de genoemde 'kerntakendiscussie' binnen de politie een belangrijke rol. Het lokale politiewerk met zijn brede taakopvatting, waarbij het onder meer gaat om het verlenen van hulp en handhaven van de 'kleine norm', kwam onder druk te staan van de grote prioriteit die (ook door politiemensen zelf) werd toegekend aan opsporing en bestrijding van georganiseerde misdaad (Van Stokkom & Terpstra, 2021).

Eerder onderzoek naar gemeentelijke toezichthouders en handhavers

In Nederland is de gemeentelijke handhaver een belangrijke rol gaan vervullen in de lokale handhaving en lokale veiligheidszorg, maar dat ging niet zonder slag of stoot. Er is sprake van hardnekkige knelpunten en onduidelijkheden, waardoor discussies over hun positie en werk terug blijven keren (Van Stokkom & Terpstra, 2021). Zo komt uit onderzoek (Eikenaar & Van Stokkom, 2014: 205 e.v.) naar voren dat samenwerking tussen gemeentelijke handhaving en politie nogal eens een heet hangijzer vormt. Het blijkt niet vanzelfsprekend dat politie en gemeentelijke handhaving doordrongen zijn van de toegevoegde waarde van de ander. Ook blijkt soms sprake van negatieve beeldvorming. De onderzoekers constateren dat de opvatting dat 'handhavers weinig kunnen' veel voorkomt onder politiemensen, en constateren dat in voorkomende gevallen vruchtbare samenwerking niet of nauwelijks van de grond komt. Andersom dient volgens Eikenaar en Van Stokkom (2014) ook de beeldvorming bij gemeentelijke toezichthouders en handhavers bijgesteld te worden: de politie kan wel degelijk bereid zijn tot samenwerking!

De ontwikkeling van de 'stadswacht' naar de hedendaagse gemeentelijke handhaver of 'gemeentelijk blauw' (vgl. Eikenaar & Van Stokkom, 2014) geeft wel aan dat het ook om een geschiedenis gaat die min of meer uniek is voor Nederland. Zo is kenmerkend dat gemeentelijke toezichthouders aanvankelijk in het kader van reïntegratietrajecten voor langdurig werklozen de straat op gingen om werkervaring op te doen: het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde hiervoor destijds de financiële middelen beschikbaar. Terwijl de meeste van deze trajecten weer verdwenen zijn, bleven de stadswachten en werd hun inzet zelfs aanzienlijk uitgebreid. Ze bleken bij te dragen aan een reductie van 'kleine' criminaliteit en van onveiligheidsgevoelens. Inmiddels zijn de diensten toezicht & handhaving stevig doorgegroeid. De periode van de Melkertbanen is afgesloten en de meeste grote steden in Nederland hebben een contingent professionele BOA's in dienst, een type functionaris dat gemeenten al sinds de afschaffing van de gemeentepolitie in 1993 de gelegenheid bood om ambtenaren te laten bekeuren voor overtredingen. Maar dat ging volgens onderzoekers niet zonder problemen: De oorspronkelijke reïntegratiedoelstellingen en ondergeschiktheid aan de politie hebben de ontwikkeling van een eigenstandige professie lange tijd gehinderd. Tegelijkertijd nam de nadruk op handhaving steeds verder toe. Deze neiging tot strenger optreden was politiek van aard, maar werd ook versterkt door het verlangen naar een duidelijker beroepsidentiteit van de nieuwe beroepsgroep. Meer recent richt het beleid zich op een beperkt aantal vormen van overlast en eerder op het bevorderen van nalevingsgedrag in plaats van op pure handhaving, al wordt de feitelijke inzet veelal bepaald door informele beleidsnetwerken, eerder dan door het beleid (Eikenaar, 2017).

Sinds de beginjaren hebben de gemeentelijke handhavers een veel steviger juridische en beleidsmatige basis, zijn hun taken omvangrijker en complexer en hebben zij meer opleiding, mogelijkheden en bevoegdheden gekregen (Terpstra & Van Stokkom, 2021). Toch is het werk voor 'gemeentelijk blauw' nog wel een zoektocht, zoals ook blijkt uit onderzoek (Eikenaar, 2017). Zo hebben lokale partners moeite om in de samenwerking inhoudelijke focus aan te brengen. Snel wisselende prioriteiten van toezicht en handhaving, deels veroorzaakt door managementopdrachten en sterke politieke voorkeuren, verhinderen de ontwikkeling van een structurele vorm van toezicht en handhaving. Het leidt er soms toe dat handhavers zich moeten beperken tot bepaalde *hotspots* en het verzamelen van informatie over

‘doelgroepleden’ en het verjagen van hen. Daarnaast hebben gemeentelijke handhavers verschillende opvattingen over overtreders. Enerzijds worden dienstverlening, bejegening en het goede gesprek als belangrijk en bevorderend voor nalevingsgedrag beschouwd, andere uitvoerders zien meer heil in een stringente aanpak en weer anderen leggen nadruk op de specifieke situatie waarin een overtreding plaatsvindt. Dergelijke verschillen zijn deels onvermijdelijk, maar leggen ook nog een opgave bloot van verdere professionalisering van gemeentelijk toezicht en handhaving.

Wat steeds weer blijkt is dat de invulling van het werk van gemeentelijk toezicht en handhaving nog in ontwikkeling is. Daarbij klinkt het soms best spannend, maar er is ook wel reden om kritisch te zijn over veel inzet van gemeentelijke handhavers in domein I (openbare ruimte). Zo is er lang niet altijd genoeg te doen, wordt gezocht naar nieuwe taken en ook ervaren handhavers vaak ongemak bij een stringente aanpak of vinden ze opdrachten wereldvreemd (Eikenaar, 2017). Tegelijkertijd zijn onderzoekers kritisch over de samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhavers, hun taakafbakening en bevoegdheden. Het voornaamste knelpunt betreft volgens Van Stokkom en Terpstra (2021) het onderscheid tussen veiligheid en openbare orde, waarvoor enkel de politie verantwoordelijk zou zijn, terwijl ‘leefbaarheid’ vaak als het exclusieve terrein van de gemeentelijke toezicht en handhaving wordt gezien. Deze auteurs menen dat het gaat om een onhoudbare indeling die maakt dat gemeenten geen volwaardige bijdrage aan het bevorderen van lokale veiligheid kunnen leveren. In het leven roepen van (meer) algemene opsporingsbevoegdheden en controlebevoegdheden stellen gemeentelijke handhavers in staat een groter deel van de incidenten waarop zij dagelijks stuiten, te kunnen afhandelen, aldus Van Stokkom en Terpstra¹¹.

Actuele ontwikkelingen landelijk

De gemeentelijke handhavers zijn niet meer weg te denken en hun inzet neemt nog steeds verder toe. In 2022 werd door de minister van Justitie en Veiligheid aangekondigd dat het kabinet jaarlijks extra geld uit zou willen uittrekken voor 100 extra gemeentelijke handhavers. ‘BOA’s zijn in veel situaties een onmisbare ondersteuning van de politie’, zei minister Yeşilgöz daarover tegen De Telegraaf, en: ‘In de loop der jaren hebben BOA’s er meer taken bijgekregen. BOA’s handhaven op veelvoorkomende overlast als hinderlijk gedrag van hangjongeren, afval op straat en verkeersovertredingen.’ (Bartels, 2022)

Ook zijn er ontwikkelingen rond de bevoegdheden van BOA’s en hun toekomstige taak en inzet, zoals de Voortgangsbrief BOA’s van juni 2022 (kamerstuk 29 628, nr. 1099) aangeeft. Gemeenten kunnen BOA’s sinds 1 juli 2022 standaard een korte wapenstok geven. En op termijn zouden ze ook met handboeien uitgerust kunnen worden. Volgens minister Yeşilgöz van Justitie en Veiligheid spelen BOA’s een steeds grotere rol bij het handhaven van de veiligheid en leefbaarheid en hebben ze bijpassende bevoegdheden nodig. De BOA is volgens haar geen vervanging van de politie of een nieuwe vorm van de gemeentepolitie, maar aldus de voortgangsbrief ‘een onmisbare schakel in de toezicht- en handhavingssketen’, die vooralsnog in ontwikkeling is en onvermijdelijk overlap vertoont met andere ‘veiligheidspartners’. Wel wordt in domein I (openbare ruimte) de taak van de BOA’s scherper afgebakend door de minister. Voor het leefbaarheids criterium is een inzetcriterium in de plaats gekomen, ‘voorzien van een concreet handelingsperspectief wat door lokale driehoeken gebruikt kan worden om de inzet van de BOA te bepalen’. Er wordt daarom, zoals eerder vermeld meer geïnvesteerd in extra capaciteit voor toezicht en handhaving en in de samenwerking tussen politie en BOA’s. Daarbij lijkt het de minister onder meer te gaan om de informatievoorziening: ‘In sommige gevallen is het niet langer

¹¹ Zie ook 3.1.3 voor door deze auteurs besproken uitbreidingen van bevoegdheden voor gemeentelijke BOA’s.

houdbaar dat een BOA de hulp van de politie moet inschakelen, bijvoorbeeld bij het verifiëren van iemands identiteit. [Zij] moeten beschikken over de informatie die ze nodig hebben om hun taak goed uit te voeren, met een goede borging van de informatiedeling tussen veiligheidspartners.'

De herijking van het BOA-bestel is nog lopend, de Tweede Kamer wordt hierover periodiek geïnformeerd middels voortgangsbrieven.

BIJLAGE 2

Topiclijst

Interviewvragen en topics

De interviews worden uitgevoerd met professionals van gemeente, politie en beveiligingsbedrijven (incl. 'gastheren'). De vragen die worden besproken komen overeen in deze drie groepen. Wel wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsmatig/leidinggevend niveau en uitvoerend niveau. Hieronder wordt aangegeven welke vragen (met name) aan bod komen op het betreffende niveau. In een deel van de gevallen worden de vragen gesteld als onderdeel van een *walking interview*.

(UITVOEREND)

- Wat is jouw functie/rol precies t.o.v. toezicht en handhaving?
- Hoe functioneert toezicht en handhaving in Apeldoorn? Wat valt je eraan op?
- Hoe komt dat? Merk je een verschil voor en tijdens pandemie?
- Hoe is de samenwerking met partners daarop van invloed?
- Wat is er veranderd sinds de pandemie? Concrete voorbeelden?
- Welke verklaringen zie je voor evt. succes? Concrete voorbeelden?
- Hoe hebben de partners hun onderlinge verbondenheid versterkt?

Tenslotte komen samenwerkingsproblemen aan bod, waaronder incidenten en de onderlinge informatieverstrekking, etc.

(BELEIDSMATIG/LEIDINGGEVEND)

- Hoe denk jij over de andere partners? Neem je elkaar genoeg serieus? Waar blijkt dat uit? Hoe bereik je dat?
- Hoe verlopen de aansturing en de samenwerking praktisch gezien?
- Hoe denk je dat de positieve punten uit de afgelopen tijd structureel in te bedden zijn?
- Wat zijn de beleidsdoelen/afspraken nu en in de toekomst waar het gaat om versterking van de samenwerking? Informatie delen? Briefing? Contact leiding onderling?

BIJLAGE 3

Literatuur

Adang, O.M.J., van der Wal, R., & Quint, H. (2010). *Zijn wij anders?: waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie.

Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., & van der Velden, T. (2013). *Hoe analyseer je data. Basisboek Kwalitatief Onderzoek-handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Noordhoff Uitgevers.

Bartels, V. (2022) 25 april De Telegraaf Kabinet trekt 13 miljoen euro uit voor 100 extra handhavers, geraadpleegd 2 juni 2022, via: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/497277962/kabinet-trekt-13-miljoen-euro-uit-voor-100-extra-handhavers>

Boels, D. & Verhage, A. (2016), Plural policing: a State-of-the-Art Review. *Policing: An International Journal*, 39(1), 2-18. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-05-2015-0069>

Bruchem, M. van, Hendriks, L., Sunde, H. M., Weenink, D., Liebst, L. S., & Lindegaard, M. R. (2022). *How citizens stop riots: Analyzing the case of the 2021 Dutch curfew riots*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/6xew2>

Eikenaar, T. (2017). *Municipal disorder policing. Dealing with annoyances in public places*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Eikenaar, T., & van Stokkom, B.A.M. (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Gestel, B. van, & Verhoeven, M. (2014). Autonomie, ambtelijke organisaties en criminaliteitsbestrijding. *Tijdschrift voor Criminologie*, 56(1), 24-41.

Jones, P., Bunce, G., Evans, J., Gibbs, H., & Hein, J. R. (2008). Exploring space and place with walking interviews. *Journal of research practice*, 4(2).

Mensink, J.W. (2021). Verdergaande gegevensverwerkingen via de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten (NTM/NJCM-Bulletin)*, 46(4), 483-498.

Moor, A. J. C. de, van Engers, T. M., Groenewegen, F. T., van Haaften, W. F., Klap, A. P., Nieuwenhuis, A. J., ... & Wessel, M. W. (2012). *Gegevensuitwisseling door toezichthouders*. Den Haag: WODC.

Newburn, T. 2016. Reflections on why riots don't happen. *Theoretical Criminology*, 20(2), 125–144. <https://doi.org/10.1177/1362480615598829>

Robbins, S.P. & Judge, T.A. (2020). *Gedrag in organisaties*. Amsterdam: Pearson Benelux.

Saldaña, J. (2012). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage publications

Spithoven, R. (2020). *Verbonden risico's. Maatschappelijke veiligheid in de black box society*. Den Haag: Boom Criminologie.

Stokkom, B. van., & Terpstra, J. B. (2021). *Meer armslag voor BOA's. Volwaardig handhaven in de openbare ruimte. Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief*.
<https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/230583>

Stronks, S. (2017). *From conflict to cooperation: Exploring post-conflict interactions between police and citizens*, via: https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/16750214/Stronks_From_Conflict_02_06_2017.pdf

Terpstra, J. B. (2010). *Het veiligheidscomplex, ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Terpstra, J. B., Stokkom, B. A. M., & Spreeuwers, R. (2013). *Who Patrols the Streets?: An International Comparative Study of Plural Policing*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Terpstra, J.B., N.R. Fyfe & R. Salet (2019) The Abstract Police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations. *The police journal*, 92(4), 339-359.

Tuckman, B.W. (1965). Developmental sequences in small groups. *Psychological Bulletin*, June, 384-399.

Uden, A. van (2019). *Jeugdgroepen en 'goed politiewerk'. Een empirisch onderzoek naar de aanpak in Nederland*. Den Haag: Boom Juridisch.

Verhoeven, N., & Verhoeven, P. S. (2007). *Wat is onderzoek?: praktijkboek methoden en technieken*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Visser, R.A., E. van Gernerden e.a. (2008). *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wal, R. van der & Adang, O. (2022) *In verbinding. Bondgenoten nader bekeken*. Den Haag: Boom Criminologie.