



Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie (PLATO) B.V.

Institute of Security and Global Affairs (ISGA)

Universiteit Leiden

Ik zal handhaven



Verkenning pluralisering van de politiefunctie

(Plural policing)

Dr. Jaap van Lakerveld (PLATO, Universiteit Leiden)

Joost de Zoete MSc (PLATO, Universiteit Leiden)

Dr. Joery Matthys (Institute of Security and Global Affairs, Universiteit Leiden)

Moniek Akerboom MSc (Institute of Security and Global Affairs, Universiteit Leiden)

COLOFON

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC)
Afdeling Externe Betrekkingen (EWB)
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag

Onderzoekers

Het onderzoek is uitgevoerd door PLATO (Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie BV) en ISGA (Institute of Security and Global Affairs) van de Universiteit Leiden.

PLATO BV (Universiteit Leiden):

Dr. J.A. van Lakerveld (projectleider)

Institute of Security and Global Affairs (Universiteit Leiden):

Dr. Joery Matthys (Universitair docent)

Begeleidingscommissie

Voorzitter: Dr. S.B.M. Princen (Universiteit Utrecht, USBO)

J.M. Bravo, MSc, MPA (JenV Directoraat Generaal Politie)

Mw. Mr. T. van den Broeck-Oosterhoff (Nederlandse Veiligheidsbranche)

Mr. A.G. Mein (Hogeschool van Amsterdam)

Dr. G. Haverkamp (WODC)

© 2019, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	6
1 Inleiding.....	15
2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	16
3 De concepten politiefunctie en pluralisering van de politiefunctie	18
3.1 Politiefunctie	18
3.2 Pluralisering van de politiefunctie.....	18
3.2.1 Commerciële private actoren in de veiligheidssector	18
3.2.2 Commerciële private actoren buiten de veiligheidssector	19
3.2.3 Niet-commerciële private actoren	19
3.2.2 Publieke actoren	20
4 Onderzoeksopzet en methoden	21
4.1 Scan van de wetgeving.....	21
4.2 Conceptueel onderzoek	21
4.3 De situatie in de omringende landen.....	21
4.4 Case studies	22
4.5 Focusgroep.....	23
5 De Nederlandse politie: wettelijk kader, taken, bevoegdheden en competenties	26
5.1 Wettelijk kader.....	26
5.2 Taken van de Nederlandse politie.....	30
5.3 Bevoegdheden van de politie	31
5.4 Vakbekwaamheid en competenties van de politie	32
6 Varianten en ontwikkelingen ten aanzien van pluralisering	33
6.1 Een algemene blik op het fenomeen	33
6.2 Nederland.....	35
7 Ervaringen in de omringende landen	42
7.1 Vlaanderen	42
7.2 Engeland.....	48
7.3 Nedersaksen.....	51
7.4 Noordrijn-Westfalen	58
8 De praktijk in drie Nederlandse gemeenten	62
8.1 Rotterdam	62
8.1.1 Gemeente	63
8.1.2 Politie	65
8.1.3 Regio	67
8.1.4 Beveiligingsorganisaties	68
8.1.5 Burgers.....	70
8.1.6 Beschouwing van de samenwerking	71
8.1.7 Mechanismen.....	71
8.2 Ede	72
8.2.1 Gemeente	73
8.2.2 Politie.....	76
8.2.3 Regio	77
8.2.4 Beveiligingsorganisaties.....	78
8.2.5 Burgers.....	78
8.2.6 Mechanismen	78
8.3 Maastricht	79
8.3.1 Gemeente	80
8.3.2 Politie	81
8.3.3 Regio	83
8.3.4 Beveiligingsorganisaties.....	84
8.3.5 Burgers.....	84

8.3.6	Mechanismen	85
9	Opvattingen over pluralisering van de politiefunctie	91
9.1	Opzet Focusgroep bijeenkomst	91
9.1.1	Beknopte presentatie	91
9.1.2	Bespreking van het beeld	93
9.1.3	Verklaringsmodellen	94
9.1.4	Toekomstvooruitzichten	96
10	Antwoorden op de onderzoeksvragen	98
11	Slotbeschouwing	108
11.1	Antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek	108
11.2	Aandachtsgebieden	109
11.3	Agendapunten voor verder onderzoek	111
12	Literatuurverwijzingen	112
Bijlage 1	Overzicht van actoren in samenwerking, de politietaken en de fasen van handelen	117
Bijlage 2	Focusgroep	127
Bijlage 3	Lijst van geïnterviewden	128
Summary	131

Afkortingen

NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
G4S	<i>Group 4 Securior</i>
GDPR	<i>General Data Protection Regulation</i>
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming

Samenvatting

Inleiding

Met dit onderzoek wil het directoraat-generaal politie en veiligheidsregio's inzicht krijgen in de aard en zo mogelijk de omvang van de ontwikkelingen op het gebied van pluralisering van de politiefunctie in Nederland als ondersteuning voor het toekomstige beleid ten behoeve van de politie.

In dit onderzoek gaat het niet alleen om een inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken met betrekking tot de pluralisering van de politiefunctie (*plural policing*) in Nederland op Rijksniveau en lokaal niveau, maar ook om de Nederlandse situatie te beschouwen in een vergelijking met Europese varianten en ontwikkelingen. Verschillende zaken zijn daarbij geanalyseerd. In de eerste plaats is afgebakend welke taken en bevoegdheden door de politie worden uitgeoefend. In verband hiermee is de Nederlandse wettelijke context van deze taken en bevoegdheden in relatie tot pluralisering bepaald. Een onderscheid is gemaakt tussen taken en bevoegdheden die wettelijk exclusief door de politie mogen worden uitgevoerd, en taken en bevoegdheden die door de politie en andere actoren kunnen worden uitgevoerd.

Onderzoeksvragen

De algemene onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt: "Hoe beïnvloedt de pluralisering van de politiefunctie het huidige en toekomstige functioneren van de Nederlandse politie?"

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, is gekeken naar de huidige wet- en regelgeving in Nederland, naar de algemene praktische context in Nederland en in Europa (om van daaruit te extrapoleren hoe het toekomstige functioneren van de politie beïnvloed kan worden), en naar het lokale niveau. Op grond van de startnotitie zijn de daarin gespecificeerde onderzoeksvragen en deelvragen gebundeld in de onderstaande lijst. De vragen zijn samengebracht in de onderstaande hoofdvragen.

Wet- en regelgeving

1. Wat is de huidige wettelijke context inzake de pluralisering van de politiefunctie in Nederland?

Nederlandse en Europese varianten en trends

2. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Nederland worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?
3. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Europa en in het bijzonder in de buurlanden worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?

Lokale praktijken

4. Wat is de rol van lokale overheden wat betreft de pluralisering van de politiefunctie?
5. Hoe verloopt de samenwerking tussen de politie en deze andere veiligheidsactoren op het lokale niveau?

Opvattingen over richtingen waarin de pluralisering zich zou moeten ontwikkelen

6. Welke gesignaleerde ontwikkelingen worden door experts en praktijkmensen toegejuicht of betreurd, en waarom?

Pluralisering van de politiefunctie

Het concept “*plural policing*”, of pluralisering van de politiefunctie, verwijst naar de relatie tussen de politie en andere veiligheidsactoren bij het uitvoeren van de politiefunctie. Deze andere veiligheidsactoren omvatten zowel commerciële als niet-commerciële private actoren, publiek-private actoren, en andere publieke actoren.

Commerciële private actoren in de veiligheidssector

Commerciële private actoren in de veiligheidssector zijn in Nederland voornamelijk beveiligingsbedrijven, bedrijfsveiligheidsdiensten, recherchebureaus, alarmcentrales en geld- en waardentransport (Van Steden 2007). Recent werden ook zogeheten ‘*justice services*’ toegevoegd aan het aanbod van commerciële wereldspelers, zoals *Group 4 Securior* (G4S) en *Securitas*.

Commerciële private actoren buiten de veiligheidssector

Naast commerciële actoren die zich specifiek richten op de veiligheidssector, spelen ook private actoren buiten de veiligheidssector een steeds grotere rol bij het uitvoeren van de politiefunctie.

Niet-commerciële private actoren

In Nederland maken politievrijwilligers (tegenwoordig na een opleiding van een jaar) al sinds 1948 integraal deel uit van het Nederlandse politiestel. Daarnaast bestaan er verschillende vormen van burgerparticipatie binnen de veiligheidsvoorziening.

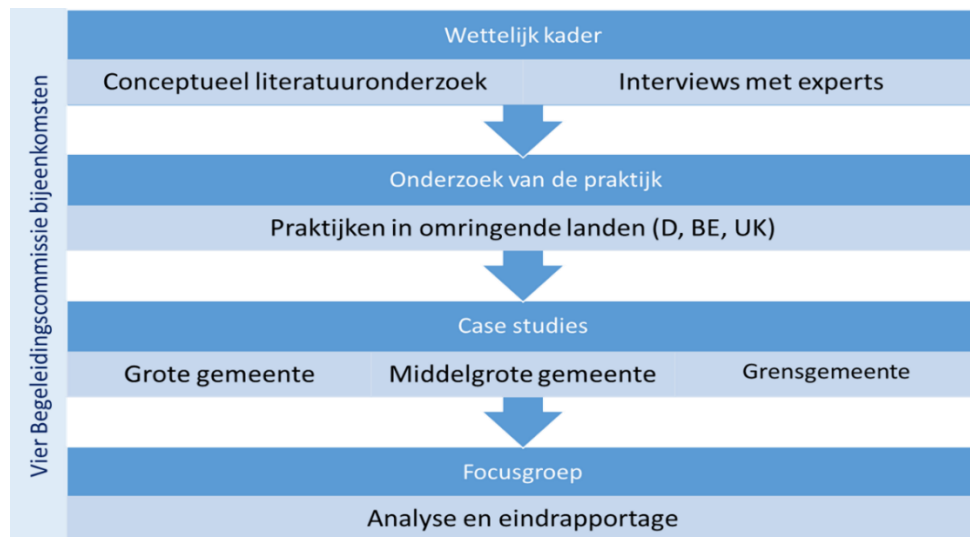
Publieke actoren

Onder deze categorie vallen onder meer de bijzondere opsporingsdiensten: de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD); de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Op lokaal niveau hebben de afgelopen decennia veel lokale overheden eigen toezicht en handhaving opgebouwd voor de publieke ruimte door invoering van onder meer stadswachten en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa’s).

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is opgebouwd uit een aantal componenten. Begonnen is met een literatuur verkenning en met interviews met experts over pluralisering van de politiefunctie en over de wettelijke context waarbinnen die ontwikkeling zich voltrekt. Vervolgens is studie verricht naar praktijken van pluralisering in de Nederland omringende landen (Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Vlaanderen en Engeland). Ook zijn in Nederland drie gemeenten onderzocht. Het betreft de gemeenten Rotterdam, Ede en Maastricht. In een focusgroep zijn alle verzamelde gegevens en zijn door de onderzoekers aangedragen trends en conclusies besproken en is getracht mechanismen te benoemen die de huidige ontwikkeling van de pluralisering van de politiefunctie helpen begrijpen en daarover een mening te vormen. Een en ander laat zich samenvatten in onderstaand schema.



Antwoorden op de onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft verscheidene resultaten opgeleverd, die hieronder per onderzoeksvraag worden samengevat.

Wet- en regelgeving

1. Wat is de huidige wettelijke context inzake de pluralisering van de politiefunctie in Nederland?

- A. Welke taken en bevoegdheden van de Nederlandse politie zijn op grond van de wet- en regelgeving exclusief voorbehouden aan de politie?

De politie heeft geen exclusieve taken ten opzichte van andere partners in het veiligheidsdomein. De politie heeft een generieke taak, terwijl de andere veiligheidsactoren over een domein- of activiteit specifieke taak hebben. De politie is de eindverantwoordelijke voor alle interne veiligheid in Nederland. Mocht een andere veiligheidsactor verzaken in een taak, dan moet de politie deze taak overnemen. Wat betreft bevoegdheden, zijn er wel verschillen. Het meest in het oog springende verschil betreft het geweldsmonopolie van de publieke sector. Toch laat de wetgeving toe dat de wetgever, of regering bevoegdheden die klassiek bij de politie liggen, overdraagt aan andere publieke actoren. Ook hier is er dus geen sprake van een exclusieve bevoegdheid voor de politie, wel van exclusiviteit van de publieke sector.

- B. Welke taken en bevoegdheden kunnen op grond van de wet- en regelgeving (mede) door andere actoren (private, publiek-private en lokale actoren) worden uitgevoerd?

Zoals hierboven aangegeven, is het wettelijk mogelijk dat alle vijf brede taken (handhaving, opsporing, noodhulp, signalering, advisering) door zowel publieke als private actoren worden uitgeoefend. Bij de uitoefening van deze taken, is het mogelijk dat de overheid expliciet toestemming geeft (via bv. regelgeving of een vergunningsstelsel) om een taak uit te oefenen. Dat is de rode draad in de wetgeving: de politie is gemachtigd om alle taken uit te oefenen, andere actoren moeten expliciet een taak toegewezen krijgen, die ook specifiek afgebakend is. Hetzelfde kan over bevoegdheden worden gesteld, althans wat betreft publieke actoren, zoals ook al eerder aangegeven. De meest in het oog springende bevoegdheid is daarbij uiteraard het gebruik van geweld, en het is duidelijk dat dit ook een discussiepunt is in Nederland.

Nederlandse en Europese varianten en trends

2. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Nederland worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?

A. Welke taken en bevoegdheden worden in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren dan de politie?

Er is geen exclusiviteit voorzien in de wetgeving wat betreft het uitvoeren van politietaken. In de praktijk betekent dit dat op alle onderscheiden taakgebieden (handhaving, opsporing, noodhulp, signalering en advisering) taken worden gedeeld met andere actoren, zowel private als publieke. Bij het onderzoek in de gemeenten, is gebleken dat er wat betreft samenwerkingsverbanden/taakdeling vooral voorbeelden zijn op het vlak van handhaving en opsporing. Noodhulp wordt voornamelijk uitgevoerd door de politie zelf (via het 112 nummer), terwijl signalering en advisering ook worden uitgeoefend door publieke, of private actoren, maar niet noodzakelijk in een samenwerkingsverband. Wat betreft bevoegdheden speelt voornamelijk de discussie rond het geweldmonopolie.

Bij bepaalde boa's en bij diensten als de FIOD of de Douane, is sprake van bewapening, maar een uitbreiding van deze bevoegdheid naar andere publieke actoren is nog steeds een discussiepunt.

B. Welke veiligheidsactoren buiten de politie zijn in de praktijk betrokken bij de uitoefening van de politiefunctie?

Tal van organisaties zijn als partner betrokken bij vormen van samenwerking in het veiligheidsdomein. In de bestudeerde voorbeelden, maar dit is geen uitputtende lijst, gaat het om zowel publieke actoren, private actoren, als actoren actief in het maatschappelijk middenveld.

De gemaakte overzichten van voorbeelden van samenwerking in de verschillende gemeentelijke cases laten ook zien dat de verschillende actoren ook in allerlei combinaties samenwerken van twee tot soms wel tot incidenteel zelfs meer dan tien partners. Er is in veel voorbeelden sprake van samenwerkingsnetwerken. Daarbuiten is er ook een verscheidenheid van actoren die activiteiten uitoefenen die kunnen worden omschreven als onderdeel van de politiefunctie, maar die die activiteiten verrichten zonder in een samenwerkingsverband te treden.

C. Wat zijn mogelijke redenen of mechanismen die ten grondslag liggen aan deze trends en ontwikkelingen?

De huidige ontwikkelingen wijzen op een verhoging van de pluralisering (ondanks dat er enige terughoudendheid is om publieke bevoegdheden te delen met private actoren) en meer samenwerking tussen veiligheidsactoren. Het gaat om de volgende mechanismen:

- Het oplossen van capaciteitsproblemen.
- De wens vanuit de huidige private veiligheidsactoren om hen meer taken te laten uitoefenen
- Gemeenten streven naar eigen regie, onafhankelijkheid van beschikbaarheid van de politie.
- Er is een verhoogd (on)veiligheidsbewustzijn bij burgers. Dat verhoogt de noodzaak onder actoren om samen de politiefunctie op een degelijke manier uit te oefenen.
- Door de opgedane ervaring met samenwerking is het besef ontstaan dat er meer verwezenlijkt kan worden door samenwerking met anderen, dan door naast elkaar te werken.
- De vergroting van de samenwerkingsverbanden is ook een gevolg van de pluralisering zelf: hoe meer actoren zich bezighouden met veiligheid, hoe meer mogelijkheden tot samenwerken.

De geschetste mechanismen zijn, bij de bespreking ervan in de focusgroep, in verband gebracht met een vijftal verklarende modellen:

- Een marktmodel: er is schaarste op de markt, dus springen actoren, vooral private, in dit gat.
- De netwerksamenleving: de idee dat het achterhaald dat één organisatie verantwoordelijk kan zijn voor de veiligheid. Meerdere actoren moeten zich inzetten en met elkaar samenwerken.
- De risicosamenleving: burgers en organisaties willen in steeds sterkere mate risico's uitsluiten, en dit brengt steeds hogere eisen aan veiligheid met zich mee.
- De informatiesamenleving: door een *overload* aan informatie, wordt het moeilijk om risico's op een correcte manier in te schatten. Dat verhoogt de vraag naar samenwerking, omdat alleen door samenwerking informatie kan worden gecontroleerd en omgezet in nuttige data.
- Een machtsmodel: actoren willen in de mate van het mogelijke de eigen toekomst controleren, en indien mogelijk hun macht uitbreiden. Daarin pas een streven naar eigen invloed in het veiligheidsdomein

3. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Europa en in het bijzonder in de buurlanden worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?

A. Welke taken en bevoegdheden worden in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren dan de politie?

Ook in de omringende landen zijn er voldoende voorbeelden van advisering door private partijen. Echter, het accent ligt op samenwerking/taakdeling op de taakgebieden handhaving en opsporing. De respondenten in de verschillende landen richtten zich bij vragen over samenwerking ook spontaan op deze taken. Handhaving is een taakgebied dat in Engeland en Vlaanderen zowel door andere publieke actoren als door private actoren uitgevoerd, terwijl samenwerking rond opsporing in Vlaanderen meer voorbehouden blijft aan de publieke actoren. Daar ligt de realiteit dus dicht bij de Nederlandse situatie. Er is wel sprake van een inhaalbeweging in Vlaanderen.

Naast samenwerking in de handhaving in de vorm van *Ordnungsdiensten*, wordt in de Duitse deelstaten ook melding gemaakt van samenwerking op het gebied van technologie. Ook valt in De Duitse lidstaten op dat samenwerking veelal de vorm van overleg heeft en minder van gezamenlijk optreden. De rol van gemeentelijke *Ordnungsdiensten* is beperkter dan die van *boa's* in Nederland.

Wat betreft bevoegdheden, zijn er verschillen tussen de landen op te merken, vooral met betrekking tot het geweldsmonopolie. Dat ligt in alle landen grotendeels bij de publieke sector, hoewel in Engeland slechts een beperkt deel van de politie toegang heeft tot vuurwapens. In de andere onderzochte landen is dit niet het geval. Alleen in Vlaanderen hebben private veiligheidsactoren de mogelijkheid om vuurwapens te gebruiken in de uitoefening van hun functie.

B. Welke veiligheidsactoren buiten de politie zijn in de praktijk betrokken bij de uitoefening van de politiefunctie?

In alle onderzochte landen is een beeld zichtbaar van samenwerkingsvormen waarin de publieke actoren sterk in de meerderheid zijn, met de mogelijke uitzondering van Engeland, waar een veelheid aan private actoren taken uitvoeren binnen het veiligheidsdomein. Dat gebeurt dan meestal in het kader van publiek-private samenwerkingsverbanden. In de onderzochte Duitse deelstaten vinden we dit soort constructies het minst terug, en neemt de politie een dominante rol in op het veiligheidsdomein en is ook verantwoordelijk voor de algemene regie.

Vlaanderen en Nederland bezetten een tussenpositie. De regie lijkt in deze landen ook minder bij de politie te zitten, maar veeleer op het lokale vlak bij de gemeenten (in Vlaanderen) of de lokale driehoek

(in Nederland). Vlaanderen is op het vlak van publiek-private samenwerking wel zoals reeds eerder vermeld aan een inhaalbeweging begonnen. Dit is een interessant verschil met Nederland, waar veel meer samenwerking ontstaat op basis van convenanten.

- C. Wat zijn mogelijke redenen of mechanismen die ten grondslag liggen aan deze trends en ontwikkelingen?

De pluralisering van de politiefunctie en het zoeken naar samenwerking met andere actoren in het veiligheidsdomein wordt in de verschillende landen om verschillende redenen nagestreefd. Kostenbesparing en kennisdeling zijn daarbij vaak terugkerende argumenten. Dat geldt ook voor innovatie als motief. Ook expertiseverwerving, toegang tot betere technologische middelen, en vergroting van de informatiekanaalen werden genoemd.

Pluralisering is alleen mogelijk indien er ook politiek ruimte voor wordt gelaten.

Lokale praktijken

4. Wat is de rol van lokale overheden wat betreft de pluralisering van de politiefunctie?

- A. Welke taken en bevoegdheden van de politie worden door Nederlandse gemeenten in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren?

De onderzochte gemeenten laten zien dat de rol van de gemeente in het uitvoeren van de politiefunctie groot is en toeneemt. Het accent in de meeste gemeenten ligt op handhaving en opsporing. In de bijdrage aan de andere politietaken bestaan verschillen tussen de onderzochte gemeenten. Het aantal concrete bestudeerde voorbeelden van samenwerking laat een enorme diversiteit zien van samenwerkingsthema's en samenwerkingsactoren. Desalniettemin is in elk van de cases de gemeente tezamen met de politie een actor, en is er vooral een nadruk op publiek-publieke samenwerking (bv. Tussen politie en gemeentelijke boa's).

- B. Wat waren de achterliggende redenen hiervoor?

De bestudeerde gemeenten laten een beeld zien van gemeenten die veiligheid hoog op de agenda hebben gezet, die regie willen voeren op dit domein en die daarin intensieve samenwerking zoeken met een veelheid van actoren. Veranderingen in wetgeving, zowel wat betreft de Politiehervorming 2012 als de transitiewetten, hebben een invloed gehad op de behoefte aan grotere regie.

Ook andere mechanismen kwamen aan bod, zoals de opbouw van expertise; de groeiende vraag vanuit de bevolking (meer mondig, ook meer veeleisend), en de mogelijkheid om via samenwerking binnen een meer gepluraliseerd veiligheidsveld, ook meer informatie te verkrijgen via informatiedeling. Zonder informatiedeling lijkt het nut, of op zijn minst de effectiviteit, van pluralisering ter discussie te worden gesteld.

Een katalysator van verdere samenwerking tussen politie en gemeenten, is de observeerbare trend dat de boa-functie in de loop der jaren verder geprofessionaliseerd. Boa's worden geleidelijk aan als gelijkwaardige partners gezien. Veel draait daarbij om vakbekwaamheid.

5. Hoe verloopt de samenwerking tussen de politie en deze andere veiligheidsactoren op het lokale niveau?

De regie over de samenwerking wordt in de onderzochte gemeenten gevoerd vanuit de driehoek. De burgemeester heeft daarbij lokaal de leiding. Veiligheidsafdelingen/veiligheidsdirecties van gemeenten trekken de regie verder naar zich toe. De politie dreigt daardoor vervallen tot een zuivere uitvoeringsorganisatie, terwijl er vanuit de politie nu juist grote behoefte is om binnen het verleende mandaat eigen keuzes te kunnen maken en verantwoordelijkheden te kunnen nemen.

De politie houdt zich grotendeels bezig met opsporing en noodhulp, maar hecht ook waarde aan gebiedsgebonden werk. Daar groeien agenten en boa's naar elkaar toe met twee overlappende, accenten op leefbaarheid (boa) en op opsporing/*crime fighting* (politie).

Er vindt ook samenwerking plaats met private organisaties en beveiligingsbedrijven. Daarbij komen alle denkbare varianten in de praktijk voor. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen aangetroffen. Het gaat daarbij om het aangaan van samenwerking:

- op grond van convenanten;
- als subcontractor;
- als adviseurs;
- als extra capaciteit;
- als expert;
- als informant;
- als liaison;
- op plaatselijk, regionaal, landelijk en internationaal niveau.

De samenwerkingsvormen verschillen in intensiteit. Soms gaat het enkel om elkaar informeren, soms om afstemming van activiteiten van afzonderlijke actoren, dikwijls om daadwerkelijke samenwerking, soms zelfs om het werken in gezamenlijke teams.

Opvattingen over richtingen waarin de pluralisering zich zou moeten ontwikkelen

6. Welke gesignaleerde ontwikkelingen worden door experts en praktijkmensen toegejuicht of betreurd, en waarom?

De geschetste ontwikkelingen rond pluralisering zijn onmogelijk nog terug te draaien. Gezien de veelheid van veiligheidsactoren, is samenwerking in steeds toenemende mate noodzakelijk. Langs elkaar werken zou contraproductief zijn, en de mogelijke voordelen van pluralisering volledig teniet doen. Indien de pluralisering als een kostenbesparing wordt gebruikt, dan zal dit niet leiden tot een effectiever veiligheidskader.

In de toekomst is een verheldering van de regierol en een algemene visie/een algemeen kader uitgewerkt door beleidsmakers van belang. Binnen deze kaders moeten de verschillende veiligheidsactoren de ruimte krijgen om de meest optimale samenwerkingsvorm te kiezen. Het kader moet in elk geval ook oplossingen bieden voor informatiedeling. Dat moet natuurlijk met respect voor de privacy gebeuren, maar op dit moment heerst nog te veel onduidelijkheid. Er is op dit punt zeker voortgang te boeken.

Aantallen boa's en beschikbare budgetten

7. In hoeverre zijn er kwantitatieve data beschikbaar over aantallen boa's en daarvoor beschikbare budgetten? Zo nee, op welke wijze kan daar verder onderzoek naar worden verricht?

Ten slotte is aan de onderzoeksvragen een vraag toegevoegd of er in kwantitatieve zin data beschikbaar zijn over de inzet van andere actoren dan de politie. Geïnterviewden geven aan dat daarover weinig systematische gegevens beschikbaar zijn. In algemene zin valt er over de aantallen boa's wat valt te zeggen.

Aantallen boa's

Op de website politie.nl worden de volgende aantallen boa's vermeld. In Nederland werken ongeveer 23.700 boa's bij circa 1100 verschillende instanties. 3900 van hen zijn gemeentelijke handhavers, 2450 Milieu-boa's (groen en grijs), 850 leerplichtambtenaren, 4800 boa's openbaar vervoer, 700 Sociaal Rechercheurs en 10.800 boa's generieke opsporing¹. Uit persberichten blijkt dat nog recent door een aantal gemeenten het aantal boa's is uitgebreid. In Rotterdam werd onlangs het aantal Boa's zelfs verdrievoudigd van 40 naar 120². In Eindhoven werd het aantal boa's in het buitengebied uitgebreid van 7 naar 16³. Het beeld is gefragmenteerd. Er zijn geen bronnen beschikbaar waarin het landelijk beeld wordt gegeven.

Justis, de screeningsautoriteit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, houdt, zoals eerder gesteld, gegevens bij over het aantal per kwartaal verleende opsporingsbevoegdheden. Verder zijn over de verdeling van de boa's over de taakgebieden zijn slechts statische gegevens bekend. Gegevens over de groei, of afname van het aantal boa's per domein ontbreken. Er is dus wel door Justis geregistreerde informatie beschikbaar over het aantal toekenningen van de boa bevoegdheid, maar er zijn geen gegevens bekend over de uitstroom van boa's en derhalve geen gegevens over het totaal aantal boa's per gemeenten en per domein en de ontwikkelingen daarbinnen.

Vervolgonderzoek zal daarover uitsluitsel moeten geven. Een vervolgonderzoek zal naast studie van de bronnen die er wel zijn ook een survey moeten omvatten, waarmee bij gemeenten en andere werkgevers van boa's navraag gedaan wordt naar aantallen personeelsleden met een buitengewone opsporingsbevoegdheid en de ontwikkelingen in die aantallen uitgesplitst naar domein.

Budgetten ten behoeve van boa's

Over de budgetten die per gemeente, of andere organisaties beschikbaar zijn, zijn geen algemene bronnen beschikbaar. Wel is er in gemeentelijke jaarverslagen informatie te vinden over de beschikbare budgetten voor veiligheid, maar die zijn dan weer onvoldoende uitgesplitst om specifieke gegevens over boa's te achterhalen. Bovendien zijn de formats en de informatie categorieën per gemeente dusdanig verschillend dat het problematisch is daaruit een overzicht samen te stellen. In vervolgonderzoek moet er daarom middels een survey gevraagd worden naar de aantallen en de budgetten. Waar mogelijk kunnen daarbij de beschikbare gegevens uit bronnen als CCV, CBS, VNG, BOA-platform en de boa bond ondersteunend zijn bij het opbouwen van een overzicht.

Veiligheidsbranche

Een positieve uitzondering vormt de veiligheidsbranche. In deze brancheorganisatie worden nauwkeurig gegevens bijgehouden over de ontwikkelingen in de branche in termen van aantallen, budgetten, samenstelling van personeel in termen van leeftijd en geslacht. De veiligheidsbranche maakt

¹ <https://www.politie.nl/themas/buitengewoon-opsporingsambtenaar.html>

² <https://nos.nl/artikel/2271466-tachtig-extra-rotterdamse-boa-s-krijgen-meer-opsporingsbevoegdheden.html>

³ <https://www.grooteindhoven.nl/nieuws/algemeen/691270/versterking-boa-s-buitengebied-brabant>

jaarlijks een veiligheidsscan, waarin de aantallen functionarissen per veiligheidsactorcategorie in kaart worden gebracht. De jaarlijks terugkeer van de scan maakt het mogelijk de ontwikkelingen in kaart te brengen.

Antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek

De afzonderlijke onderzoeksvragen dienden beantwoord te worden om daarmee een antwoord te krijgen op de hoofdvraag “Hoe beïnvloedt de pluralisering van de politiefunctie het huidige en toekomstige functioneren van de Nederlandse politie?”.

De pluralisering van de politiefunctie tekent zich af als een ontwikkeling die gaande is, maar die slechts ten delen het gevolg is van beleidskeuzes van de overheid, of van een van de andere actoren in het veiligheidsdomein. De pluralisering vereist informatiedeling, om gezamenlijk een goed beeld te kunnen opbouwen van veiligheidssituaties en daarop adequaat te kunnen toezien, of in te kunnen interveniëren.

De pluralisering zoals die momenteel plaatsvindt loopt ook tegen grenzen aan. Burgers krijgen in de openbare ruimte te maken met verschillende functionarissen die de tezamen de politiefunctie uitoefenen. Dat kan leiden tot verwarring bij burgers over wat ze kunnen/mogen verwachten van agente, boa's of andere actoren. Dat vraagt om transparantie, en management van verwachtingen. Hoewel het vertrouwen in de Nederlandse politie volgens onderzoek onverminderd groot is, bestaan er toch bij verschillende actoren, en met name bij de politie zorgen, over de vraag of de politie niet te ver van de burger komt te staan.

De huidige verschijningsvorm van pluralisering werpt zijn vruchten af. Er zijn meer mensen actief in het veiligheidsdomein, met een grotere variëteit van achtergronden en die op verschillende intensieve of minder intensieve wijzen in contact staan met burgers. Op de grensvlakken tussen de verschillende partners in een samenwerking krijgen actoren ieder voor zich zicht op aspecten van het werk van andere actoren. Daardoor leren ze van elkaar en van elkaars beschouwingwijze van zaken. Een vorm van interprofessioneel leren is daarvan het gevolg. Dat bevordert de professionaliteit. Echter er is ook op onderdelen een zekere samenwerkingsmoeheid vermeld door respondenten. Een bezinning op vruchtbare vormen van interprofessioneel leren van betrokkenen is daarom van belang.

Pluralisering van de politietaak is een proces dat zich niet eenvoudig laat managen. De groeiende complexiteit van problemen, de steeds hogere verwachtingen van het publiek, de internationalisering en digitalisering van het bestaan en de steeds verdergaande verwachtingen ten aanzien van verantwoording van het handelen in het veiligheidsdomein rekken de politiefunctie steeds verder op. Er is daarom behoefte aan een richtinggevend kader voor pluralisering. Zo'n kader moet voorkomen dat de veiligheidssector gefragmenteerd raakt. Een dergelijk kader is ook gewenst om richting te geven aan de ontwikkeling van professionaliteit kwaliteit binnen sub-sectoren in binnen het gehele veiligheidsdomein. Kaders ontbreken nog te zeer, of bieden nog onvoldoende houvast. Daardoor lijken verschillen tussen gemeenten te ontstaan, hetgeen tot een bepaalde mate van rechtsongelijkheid zou kunnen leiden, of hier en daar al leidt, bijvoorbeeld als het gaat om de uitrusting van boa's met geweldsmiddelen.

1 Inleiding

Met dit onderzoek wil het directoraat-generaal politie en veiligheidsregio's inzicht krijgen in de aard en zo mogelijk de omvang van de ontwikkelingen op het gebied van pluralisering van de politiefunctie in Nederland als ondersteuning voor het toekomstige beleid ten behoeve van de politie.

In dit onderzoek gaat het niet alleen om een inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken met betrekking tot de pluralisering van de politiefunctie (*plural policing*) in Nederland op Rijksniveau en lokaal niveau, maar ook om de Nederlandse situatie te beschouwen in een vergelijking met Europese varianten en ontwikkelingen. Verschillende zaken zijn daarbij geanalyseerd. In de eerste plaats is afgebakend welke taken en bevoegdheden door de politie worden uitgeoefend. In verband hiermee is de Nederlandse wettelijke context van deze taken en bevoegdheden in relatie tot pluralisering bepaald. Een onderscheid is gemaakt tussen taken en bevoegdheden die wettelijk exclusief door de politie mogen worden uitgevoerd, en taken en bevoegdheden die door de politie en andere actoren kunnen worden uitgevoerd.

Door de wettelijke context in Nederland zichtbaar te maken, kon dan deze context in een volgende fase worden afgezet tegen varianten en ontwikkelingen in andere Europese landen en in het bijzonder in de Nederland omringende landen. Deze varianten en ontwikkelingen zijn geanalyseerd op basis van een literatuurstudie, aangevuld met interviews met academische experts en professionals. Daarbij is ook aandacht besteed aan de achterliggende mechanismen die de pluralisering beïnvloeden.

In een laatste fase is specifiek aandacht besteed aan lokale praktijken, door onderzoek in een drietal Nederlandse gemeenten. Er is onderzocht in hoeverre de wettelijke context ook daadwerkelijk leidt tot de uitoefening van de politiefunctie door andere actoren dan de politie op het lokale niveau. Er is geïnterviewd om welke typen taken en bevoegdheden van de politie het daarbij gaat; of er oog is voor de competenties van de verschillende veiligheidsactoren en in hoeverre dit in lijn is met de varianten en ontwikkelingen op Europees niveau en vooral in de buurlanden. De bedoeling is inzicht te krijgen in de te verwachten ontwikkeling van *plural policing* in Nederland, de wenselijkheid daarvan. Ook is een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van een kwantitatief vervolgonderzoek naar de praktijk van *plural policing*.

2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De algemene onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt: “Hoe beïnvloedt de pluralisering van de politiefunctie het huidige en toekomstige functioneren van de Nederlandse politie?”

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, is gekeken naar de huidige wet- en regelgeving in Nederland, naar de algemene praktische context in Nederland en in Europa (om van daaruit te extrapoleren hoe het toekomstige functioneren van de politie beïnvloed kan worden), en naar het lokale niveau. Op grond van de startnotitie zijn de daarin gespecificeerde onderzoeksvragen en deelvragen gebundeld in de onderstaande lijst. De vragen zijn samengebracht in de onderstaande hoofd- en subvragen.

Wet- en regelgeving

1. Wat is de huidige wettelijke context inzake de pluralisering van de politiefunctie in Nederland?
 - A. Welke taken en bevoegdheden van de Nederlandse politie zijn op grond van de wet- en regelgeving exclusief voorbehouden aan de politie?
 - B. Welke taken en bevoegdheden kunnen op grond van de wet- en regelgeving (mede) door andere actoren (private, publiek-private en lokale actoren) worden uitgevoerd?

Nederlandse en Europese varianten en trends

2. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Nederland worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?
 - A. Welke taken en bevoegdheden worden in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren dan de politie?
 - B. Welke veiligheidsactoren buiten de politie zijn in de praktijk betrokken bij de uitoefening van de politiefunctie?
 - C. Wat zijn mogelijke redenen of mechanismen die ten grondslag liggen aan deze trends en ontwikkelingen?
3. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Europa en in het bijzonder in de buurlanden worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?
 - A. Welke taken en bevoegdheden worden in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren dan de politie?
 - B. Welke veiligheidsactoren buiten de politie zijn in de praktijk betrokken bij de uitoefening van de politiefunctie?
 - C. Wat zijn mogelijke redenen of mechanismen die ten grondslag liggen aan deze trends en ontwikkelingen?

Lokale praktijken

4. Wat is de rol van lokale overheden wat betreft de pluralisering van de politiefunctie?
 - A. Welke taken en bevoegdheden van de politie worden door Nederlandse gemeenten in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren?
 - B. Wat waren de achterliggende redenen hiervoor?
5. Hoe verloopt de samenwerking tussen de politie en deze andere veiligheidsactoren op het lokale niveau?

Opvattingen over richtingen waarin de pluralisering zich zou moeten ontwikkelen

6. Welke gesignaleerde ontwikkelingen worden door experts en praktijkmensen toegejuicht of betreurd, en waarom?

Tijdens de beantwoording van de onderzoeksvragen, zijn tevens gegevens verzameld over de haalbaarheid van een tweede fase van het onderzoek, dat apart zal worden aanbesteed door het WODC. Dit betreft een inventarisatie van de mogelijkheid tot het verkrijgen van informatie rond budgetten, formatie en inzet van personeel en middelen bij de DG Politie of Nationale Politie, bij lokale overheden, en bij andere veiligheidsactoren en het detailniveau waarop dat mogelijk is. De informatie zelf is in dit onderzoek niet verzameld, er werd enkel navraag gedaan naar de beschikbaarheid van de bedoelde kwantitatieve informatie.

3 De concepten politiefunctie en pluralisering van de politiefunctie

3.1 Politiefunctie

De beste Nederlandse vertaling voor het concept “*policing*” zoals gebruikt in de criminologische literatuur, is het concept “politiefunctie”. Net zoals de Engelse vertaling echter, moet opgepast worden dat hier geen verwarring optreedt. Een veel voorkomende fout is dat de politiefunctie wordt gedefinieerd als (alle) activiteiten die door de politie worden uitgevoerd (Reiner 1994, in Button 2002). Dit is echter te beperkend. De politie is een organisatie die specifiek werd opgericht om de politiefunctie uit te voeren. Echter, daarbuiten zijn er ook andere actoren die activiteiten uitvoeren die vallen onder de politiefunctie, en die kunnen worden aangeduid als “veiligheidsactoren”. Deze actoren kunnen zowel publiek, publiek-privaat, als privaat zijn. Zo kan er in Nederland gedacht worden aan de Rijksinspecties, die een aantal activiteiten uitvoeren die passen binnen de politiefunctie.

De politiefunctie omvat dus alle activiteiten die bijdragen aan de bescherming van een bepaalde sociale orde in de maatschappij (Reiner 1994, in Button 2002). Tegelijkertijd kan een onderzoek naar de politiefunctie niet los gezien worden van de context waarin deze zich afspeelt, in dit geval in Nederland. In het hoofdstuk rond de Nederlandse politie, onderscheiden we daarom naast het wettelijk kader, ook taken, bevoegdheden en competenties van de politie. In de onderzoeksvragen het accent op de taken en bevoegdheden. Deze vormen de basis voor een vergelijking met andere veiligheidsactoren.

3.2 Pluralisering van de politiefunctie

Het concept “*plural policing*”, of pluralisering van de politiefunctie, verwijst naar de relatie tussen de politie en andere veiligheidsactoren bij het uitvoeren van de politiefunctie. Deze andere veiligheidsactoren omvatten zowel commerciële als niet-commerciële private actoren, publiek-private actoren, en andere publieke actoren. De onderlinge relatie kan variëren in samenhang met de diversiteit in wetgeving, beleid, gebruiken en praktijken (Devroe 2016). In tegenstelling tot “*policing*”, is er bij “*plural policing*” dus een sterkere link met de politietaken en bevoegdheden, en hoe deze taken en bevoegdheden vanaf de jaren zeventig/tachtig niet uitsluitend meer door de politie werden uitgevoerd, maar hoe een veelheid van modellen en partnerschappen de verschillende veiligheidsactoren onderling begonnen te verbinden. In dit onderzoek ligt, zoals eerder gesteld, het accent op politietaken en bevoegdheden, en hoe andere actoren hier (mede) verantwoordelijk voor werden. In de volgende paragrafen volgt een overzicht van categorieën van veiligheidsactoren buiten de politie, met name in Nederland.

3.2.1 Commerciële private actoren in de veiligheidssector

Vanaf de late jaren zeventig van de vorige eeuw is er sprake van een versnelling van de stijging van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. Tegelijkertijd namen juist in die periode allerlei vormen van formele en informele sociale controle af. Bovendien kwamen er door de vergroting van de welvaart een groot aantal semipublieke ruimten bij, zoals winkelcentra en luchthavens. De vraag rees of het wel de taak van de politie was om deze ruimten te beveiligen. Dit ging samen met een toegenomen preventiebewustzijn van private ondernemers om veiligheidsrisico's zoveel mogelijk te vermijden en zo mogelijk zelf op te lossen. Commerciële veiligheidsactoren, daarbij geholpen door het terugtrekken van

de overheid en de actieve promotie van commerciële beveiligingstaken door diezelfde overheid, sprongen in de jaren tachtig van vorige eeuw in dit gat.

Commerciële private actoren in de veiligheidssector zijn in Nederland voornamelijk beveiligingsbedrijven, bedrijfsveiligheidsdiensten, recherchebureaus, alarmcentrales en geld- en waardentransport (Van Steden 2007). Recent werden ook zogeheten ‘*justice services*’ toegevoegd aan het aanbod van commerciële wereldspelers, zoals Group 4 Securior (G4S) en Securitas. Hieronder vallen zowel activiteiten van de politie die traditioneel door de politie werden uitgevoerd (bv. surveillance), als activiteiten die niet behoren tot het reguliere politiewerk (bv.: bouw en het beheer van gevangenissen) (De Waard en Van Steden 2012). Een nieuwe ontwikkeling rondom evenementen (Van Lakerveld 2017, 2018) is de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers in de openbare ruimte die letten op afwijkend gedrag (spotters) (Bloeme, Soomeren en Szytniewski 2018). Een andere nieuwe ontwikkeling is het bestrijden van cybercrime (Van Lakerveld 2017, 2018), waarbij publiek-private samenwerking tussen de politie en private beveiligingsbedrijven steeds belangrijker wordt (Holt 2018), niet in het minst door de huidige kennisachterstand van de politie op dit domein. De commerciële sector is daardoor een steeds belangrijkere partner in de veiligheidsketen geworden (White 2011).

3.2.2 Commerciële private actoren buiten de veiligheidssector

Naast commerciële actoren die zich specifiek richten op de veiligheidssector, spelen ook private actoren buiten de veiligheidssector een steeds grotere rol bij het uitvoeren van de politiefunctie. Dit gebeurt op basis van een wettelijke verplichting die aan deze actoren wordt opgelegd, zoals bijvoorbeeld in Nederland binnen de Arbowetgeving (bedrijfs hulpverlening), en op Europees niveau door de recente GDPR (beveiliging van databases). Een andere optie is dat commerciële private actoren buiten de veiligheidssector een publiek-private samenwerking opzetten, die zowel de eigen als de publieke veiligheid verhogen. In het kader van cybersecurity bijvoorbeeld neemt in Nederland de NCTV daarbij een trekkersrol. Rond de opsporing van terroristische geldstromen werken banken en het OM samen⁴. In Antwerpen werd een publiek-private samenwerking opgezet rond terrorismebestrijding⁵.

3.2.3 Niet-commerciële private actoren

De vroegste literatuur rond coproductie van overheidsactiviteiten bevat reeds verwijzingen naar samenwerking tussen politie en burgers (Ostrom et al. 1978). In Nederland maken politievrijwilligers (tegenwoordig na een opleiding van een jaar) al sinds 1948 integraal deel uit van het Nederlandse politiestelsel. Deze vrijwilligers kunnen onderverdeeld in uitvoerende politievrijwilligers, aangesteld voor de volledige politietaak; en ondersteunende politievrijwilligers, aangesteld voor administratieve, technische, ... taken (Meijs e.a. 2018). Daarnaast bestaan er verschillende vormen van burgerparticipatie binnen de veiligheidsvoorziening:

1. Toezicht: in gezamenlijkheid informele sociale controle uitoefenen in de (semi)-openbare ruimte en/of met behulp van technologie elkaar informeren over ongewenste situaties en zo criminele of overlast veroorzakende personen ontmoedigen.
2. Opsporing: informatie verzamelen ten behoeve van de opsporing van verdachte personen en zo criminaliteit en overlast tegengaan.
3. Zorg voor de openbare ruimte: verbeteren en verfraaien van de openbare ruimte en zo crimineel of overlast gevend gedrag bestrijden en dempen.

⁴ <https://www.banken.nl/nieuws/21003/justitie-en-banken-werken-samen-tegen-terrorisme>

⁵ <https://www.antwerpenshield.be/>

4. Conflictbemiddeling: bewoners met vaardigheden uitrusten om zelf onderlinge conflicten op te lossen en zo de woonoverlast in buurten terugdringen.
5. Contactbevordering: contact bevorderen tussen bewoners of tussen bewoners en de politie en zo het onderlinge vertrouwen vergroten.
6. Informatiebemiddeling: informatie verzamelen en toegankelijk maken en zo burgers en instanties van meer of betere informatie voorzien.
7. Beleidsbeïnvloeding: vergroten van de zeggenschap van burgers bij de totstandkoming van beleid gepaard aan coproductie in de uitvoering van beleid om zo te beleid beïnvloeden (Van der Land, Van Stokkom en Boutellier 2014).

Recent onderzoek heeft uitgewezen dat er verschillende achterliggende redenen kunnen zijn voor burgers om tot coproductie over te gaan, waarbij meestal een combinatie van factoren een rol speelt (Van Eijck et al. 2017).

3.2.2 Publieke actoren

Zoals eerder reeds gesteld, verrichten verschillende publieke actoren verschillende van de politie activiteiten, die deel uitmaken van de politiefunctie. In Nederland zijn op het nationale niveau de meest in het oog springende voorbeelden de bijzondere opsporingsdiensten: de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD); de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)⁶. Organisatorisch zijn deze opsporingsdiensten niet ondergebracht bij de politie (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de *Financial Intelligence Unit*, een zelfstandig orgaan is, maar organisatorisch wel bij de Nationale Politie hoort).

Op lokaal niveau hebben de afgelopen decennia veel lokale overheden eigen toezicht en handhaving opgebouwd voor de publieke ruimte door invoering van onder meer stadswachten en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Dit is mede ingegeven door de grotere aandacht voor maatschappelijke onveiligheid, de toenemende druk op lokale overheden om zichtbaar en daadkrachtig te reageren op bedreigingen en het afnemen van allerlei vormen van sociale controle (Terpstra 2010). Hier is een link met de commerciële private actoren in de veiligheidssector. In 2010 huurden 14% van de gemeenten boa's van een particulier beveiligingsbedrijf in, in plaats van zelf een boa in dienst te nemen. Dit weerspiegelt de toenemende rol van commerciële private actoren in de lokale veiligheidszorg (Terpstra 2012).

Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) zijn belast met de opsporing van strafbare feiten. Hun opsporingsbevoegdheid beperkt zich echter tot bepaalde strafbare feiten op basis van bijzondere wetten (de ordeningswetgeving) en verordeningen van decentrale overheden. De minister Justitie en Veiligheid (de dienst Justis) kan boa's opsporingsbevoegdheid toekennen als dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun functie en als is voldaan aan specifieke eisen van vakbekwaamheid/competenties (vakdiploma) en betrouwbaarheid (VOG). Afhankelijk van hun functie kunnen boa's beschikken over politiebevoegdheden (zoals aanhouden of fouilleren) en geweldmiddelen (bijvoorbeeld een wapenstok, handboeien, pepperspray of een dienstwapen). Boa's zijn herkenbaar aan een speciaal boa-insigne (Mein en Hartmann 2013 & Stichting Maatschappij en Veiligheid).

⁶ <https://www.om.nl/organisatie/functioneel-parket-0>

4 Onderzoeksopzet en methoden

4.1 Scan van de wetgeving

Het onderzoek is begonnen met een inventarisatie van literatuur en met gesprekken met experts. Het doel van deze activiteiten was allereerst het verkrijgen van inzicht in de wettelijke kaders waarbinnen de politiefunctie is geregeld. Een scan is uitgevoerd van wetgevingsliteratuur voor de bepaling van de wettelijke kaders. Daarbij is gekeken naar wet- en regelgeving die direct de politiefunctie betreffen en naar wet- en regelgeving die meer indirect de politiefunctie raakt, zoals wetgeving en aanzien van bescherming van persoonsgegevens zoals onder meer geregeld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

4.2 Conceptueel onderzoek

De zoektocht naar de wettelijke kaders bracht direct de vraag met zich mee, hoe de politiefunctie beschreven kan worden en wat de pluralisering daarvan in conceptuele zin betekent. Ook daarnaar is in de startfase van de studie onderzoek verricht. Die literatuurstudie is opgebouwd in fasen. De volgende stappen zijn gezet:

- een inventarisatie van relevante literatuur;
- selectie van kernpublicaties;
- identificatie van zoektermen;
- *computer based* analyse van de literatuur met behulp van de Vos Viewer;
- interpretatie en beschrijving van het beeld als basis voor interviews met experts en voor het conceptuele hoofdstuk in de eindrapportage.

Aangezien de onderzoeksvragen zich concentreren op recente trends en ontwikkelingen, is de literatuurscan gericht op de laatste tien jaar. De VOS-viewer is gebruikt om clusters naar voor te brengen van veel voorkomende samen gebruikte termen in literatuur rond *plural policing* en samenwerkingsverbanden tussen veiligheidsactoren (securitynetwerken).

De resultaten van het literatuuronderzoek zijn ter validering meegenomen in de interviews met Nederlandse en Europese academische experts. Ook commerciële private experts zijn in interviews bevraagd over Nederlandse en Europese trends. Tenslotte zijn specifiek wat betreft de Nederlandse context ook gesprekken gevoerd met respondenten bij de DG Politie en veiligheidsregio's en de nationale politie.

4.3 De situatie in de omliggende landen

De situatie in de Nederland omringende landen is onderzocht door een documentenstudie uit te voeren. Op grond van de documentenstudie is daarna per land een interview gehouden met een expert met zicht op de landelijke situatie. Dit deel van de studie betreft vier ons omringende landen: Vlaanderen, Engeland, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen.

Per land is een beschrijving gemaakt met daarin aandacht voor:

- de betrokken actoren;
- de verdeling van taken tussen actoren;
- de ervaringen met de samenwerking;
- de ontwikkelingen in de pluralisering;
- mechanismen achter, en verklaringen voor de gesignaleerde ontwikkelingen;
- meningen over die ontwikkelingen.

De geraadpleegde experts zijn gekozen op grond van hun kennis van de betreffende landen en de situatie in hun land in een bredere internationale context. Daardoor was het mogelijk om behalve de situatie per land ook de relatieve onderlinge posities van die situatie te bespreken. De geraadpleegde deskundigen staan genoemd in bijlage 3 (respondenten uit de Nederland omringende landen).

4.4 Case studies

Om de lokale context beter te situeren, zijn drie Nederlandse gemeenten geselecteerd. De keuze van gemeenten betreft een grote gemeente (Rotterdam) een middelgrote grensgemeente (Maastricht) en een gemeente met verschillende kernen in een groot buitengebied (Ede). Het is een keuze voor een grote gemeente gezien de ernst en de complexiteit van de situatie, een middelgrote (grens)gemeente vanwege de representativiteit en herkenbaarheid voor andere (grens)steden in Nederland met een internationale samenwerkingsdimensie en een gemeente met een groot aantal woonkernen in een groot buitengebied, vanwege de specifieke problematiek daarvan. Na raadpleging van enkele experts en in samenspraak met de begeleidingscommissie is deze keuze bepaald.

De mate van pluralisering van de politiefunctie wordt is in elk van de geselecteerde gemeenten bekeken, door middel van documentenanalyse van beleidsdocumenten, Internet *searches* en een aantal interviews per geselecteerde gemeente met een relevante beleidsmedewerker (ten behoeve van de identificatie van relevante beleidsdocumenten en de betekenis daarvan voor de vervulling van de politiefunctie in de praktijk), alsook met andere betrokkenen in de lokale context (uit de wereld van de gemeente, beveiliging, de middenstand, sport, bedrijven, horeca) . Aan de hand van de eerder vastgestelde Nederlandse context, is in dit dele van het onderzoek op een meer gedetailleerde wijze geanalyseerd welke taken en bevoegdheden door andere (veiligheids)actoren dan de politie worden uitgevoerd en wat de achterliggende redenen voor deze pluralisering zijn en hoe die in de praktijk gestalte krijgen. Voor elk van de veiligheidsactoren wordt vastgesteld of er sprake is van een samenwerkingsverband met de politie, en zo ja, welke vorm dit samenwerkingsverband heeft. Dit gebeurde door een bevraging van de politie en andere veiligheidsactoren en door het inventariseren van hun opvattingen en oordelen daarover. Zo is vastgesteld welke vormen van samenwerken voorkomen, welke dominant zijn, of dat er verschillende vormen naast elkaar bestaan en hoe die samenwerking functioneert en door betrokkenen ervaren wordt. Per gemeenten is een selectie gemaakt van respondenten uit de politie en gemeente waarvan uit de voorbereidende internet *searches* was gebleken dat zij zicht hadden op uiteenlopende samenwerkingspraktijken in de onderzochte gemeenten. In bijlage 3 zijn de gekozen respondenten per gemeente opgenomen. In het onderzoek is ervoor gekozen de respondenten met het oog op het voorkomen van sociaal wenselijk antwoorden niet te citeren in de tekst. Hun inbrengt is verwerkt in de case studies, maar er wordt niet aangegeven wie wat gezegd heeft.

Voorbeelden van samenwerking

Ter voorbereiding op de interviews zijn zoals gezegd *searches* verricht. Voor elk van de drie geselecteerde gemeenten zijn inventarisatie gemaakt van voorbeelden van samenwerkingen tussen actoren in het veiligheidsdomein (Rotterdam 32 cases; Ede 22 cases; Maastricht 33 cases). Voor elk van de cases is bepaald:

1. *Welke soorten actoren betrokken zijn:*
 - a. commercieel privaat binnen het veiligheidsdomein;
 - b. commercieel privaat buiten het veiligheidsdomein (winkelketens, stadions, ..);
 - c. niet commerciële private actoren;
 - d. publieke actoren;
 - e. burgers.

2. *De politietaken waarop de samenwerking betrekking heeft (op basis van de onderverdeling geïdentificeerd in hoofdstuk 5.2):*
 - a. handhaving;
 - b. opsporing;
 - c. noodhulp;
 - d. signalering;
 - e. advisering.

3. *De fase van handelen:*
 - a. proactie;
 - b. preventie;
 - c. preparatie;
 - d. repressie;
 - e. nazorg.

4. *Een overzicht van (combinaties van samenwerkingspartners)*

De aldus opgestelde overzichten van samenwerkingsinitiatieven en partners, vormden de achtergrond waartegen de interviews met respondenten per gemeente zijn gevoerd. Door deze systematische voorbereiding op de interviews is de validiteit daarvan sterk bevorderd. Door de verzamelde indrukken in de interviews met praktijkdeskundigen te bespreken, is tevens de betrouwbaarheid van de data vergroot. Dat laat onverlet dat de wijze van verzamelen van voorbeelden via internet *searches* een evenwichtige representatie van voorbeelden niet garandeert, omdat voorbeelden zonder Internet berichten erbuiten zijn gebleven. Toch hebbe de onderzoekers het idee, mede gezien het feit dat er zoveel voorbeelden zijn aangetroffen, dat er voldoende uiteenlopende voorbeelden konden worden verzameld voor een evenwichtige analyse. De bedoelde overzichten zijn als bijlage 1 toegevoegd aan deze rapportage.

4.5 Focusgroep

De onderzoeksresultaten zijn in een focusgroep besproken. Die focusgroepbijeenkomst had tot doel om de verzamelde gegevens te ijkten, te duiden en te extrapoleren naar de toekomst.

De opzet van de focusgroep was aldus:

Samenstelling

Uit verschillende achtergronden zijn deelnemers uitgenodigd. Hoewel de beschikbaarheid van deelnemers tegenviel, is er toch een groep geformeerd van experts vanuit wetenschap en praktijk, vanuit politie, gemeente en de private sector om de resultaten en de betekenis van de onderzoeksbevindingen te bespreken. In aanvulling op de focusgroepbijeenkomst zijn nog enkele interviews gehouden. De resultaten daarvan zijn niet verwerkt in de focusgroepsconclusies maar zijn afzonderlijk in het onderzoek meegenomen en vermeld. De samenstelling van de focusgroep is bijgevoegd in bijlage 2.

Bijeenkomst

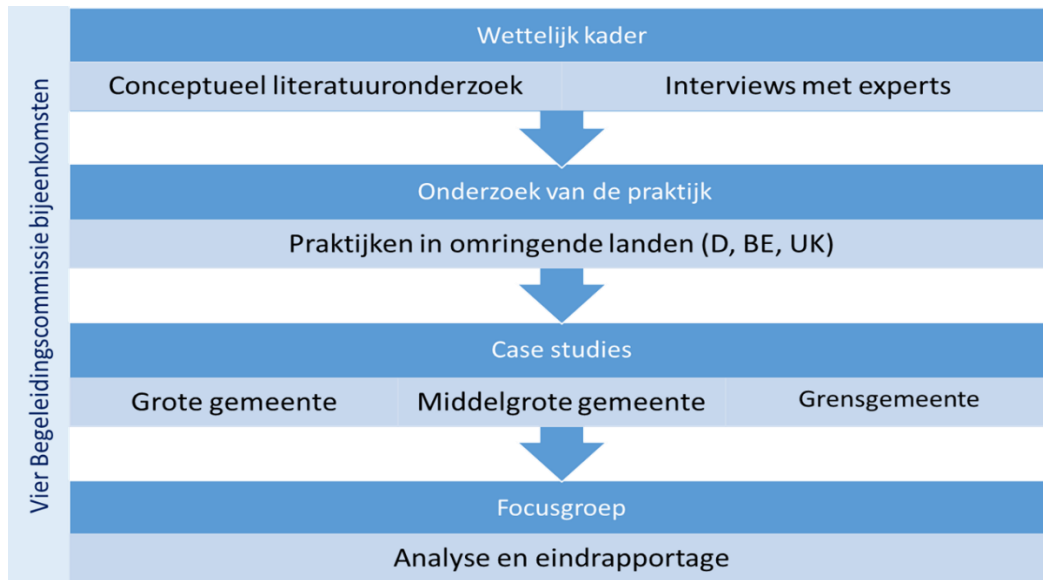
De bijeenkomst was opgebouwd in vier delen:

1. **Presentatie van de voorlopige bevindingen.**
Gedurende de bijeenkomst wordt door de onderzoekers een beknopte schets gegeven van de bevindingen in het onderzoek tot dan toe.
2. **Gespreksronde 1: Eerste reacties en aanvullingen**
Daarna is de focusgroep in een eerste gespreksronde uitgenodigd aan te geven of het geschetste beeld herkenbaar is, waar er naar hun waarneming andere praktijken of andere beelden van de geschetste praktijken bestaan en welke ontwikkelingen men hierin ziet en herkent. Dit deel van de bijeenkomst bestond uit een gesprek aan de hand van enkele vragen/stellingen.
3. **Gespreksronde 2: Modelontwikkeling**
In een derde ronde is gezamenlijk geprobeerd om een aantal mechanismen achter pluralisering in kaart te brengen en te beschrijven, die het proces van pluralisering versterken/belemmeren.
4. **Gespreksronde 3: Mening en perspectieven**
Ter afronding wordt aan de aanwezigen de vraag voorgelegd welke ontwikkelingen men wenselijke/onwenselijk acht en welke verwachtingen men heeft voor de toekomst.

Tijdens de bijeenkomst is aan deelnemers ruimte geboden om wat in een gespreksronde niet ter tafel kwam of kon komen als notities aan de onderzoekers ons mee te geven als extra bron voor de duiding van de gevonden gegevens, mechanismes en opvattingen met betrekking tot pluralisering van de politiefunctie.

Verkenning van beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens

De focusgroep had ook een ander doel, namelijk het bespreken van de mogelijkheden van kwantitatief vervolgonderzoek. Ter voorbereiding van een vervolgfase van dit onderzoek zijn tijdens de eerdere fasen reeds data verzameld. Het gaat om gegevens met betrekking tot de mogelijkheid tot het verkrijgen van informatie rond budgetten, formatie en inzet van personeel en middelen (kwantitatieve data) bij de DG Politie en veiligheidsregio's, of Nationale Politie, bij lokale overheden, en bij andere veiligheidsactoren en de mate van detail waarin dergelijke data beschikbaar en compatible zijn voor analyse doeleinden. Deze zijn gesteld tijdens de eerdergenoemde interviews. Op basis van de verkregen informatie, is een aantal varianten/mogelijkheden geformuleerd van hoe een onderzoek in de tweede fase eruit zou kunnen zien. Deze mogelijkheden zijn voorgelegd aan de deelnemers aan de focusgroep om zo tot een meer gerichte aanbeveling te komen ten aanzien van de aard van een tweede fase van het onderzoek.



Figuur 1. Synopsis van de onderzoeksaanpak

5 De Nederlandse politie: wettelijk kader, taken, bevoegdheden en competenties

Profit bedrijven die als hun hoofdtaak niet beveiliging of recherche uitvoeren, kunnen ondanks dat op basis van verschillende wetten toch als veiligheidsactoren worden gezien. De bevoegdheden van deze bedrijven blijven echter beperkt, en raken niet aan de politionele bevoegdheden. De opgelegde taken spelen zich vooral af in de hoek van de preventie. Zo draagt de al eerdergenoemde Algemene verordening gegevensbescherming aan bedrijven op om omzichtig om te gaan met de persoonsgegevens waarover zij beschikken, en deze voldoende te beveiligen. Andere Europese regelgeving die ook op preventie gericht is, is de herziene Europese richtlijn voor betaaldiensten. Deze legt onder andere aan banken op om twee-factor authenticatie in te voeren bij online betalingen, om consumenten zo beter te beschermen tegen fraude.

Op nationaal niveau kan verwezen worden naar de Arbowetgeving (en het besluit en de regeling die daaraan verbonden zijn). De bedoeling van deze wetgeving om veilige werkomstandigheden te scheppen, was oorspronkelijk gericht op de beperking van de kans op ongevallen, dus de fysieke bescherming tegen handelingen die niet het oogmerk hebben om te schaden. Maar in recente jaren wordt meer aandacht besteed aan bescherming tegen handelingen met het oogmerk om te schaden, zoals pesten op het werk en seksuele intimidatie. Aangezien bedrijven als taak hebben om hun werknemers hiertegen te beschermen met al voornaamste oogmerk preventie, kunnen zij ook gezien worden als veiligheidsactoren.

5.1 Wettelijk kader

Wat betreft de huidige wettelijke context in Nederland inzake de pluralisering van de politiefunctie, zijn de algemene en specialistische taken, en de bevoegdheden van de politie, zoals door de organisatie zelf geformuleerd, als basis genomen. Vervolgens is onderzocht of die (categorieën van) taken en bevoegdheden wettelijk uitsluitend aan de politie toebehoren, of ook naar andere actoren overdraagbaar zijn. Dit hoofdstuk gaat ook specifiek in op de bijzondere opsporingsdiensten, buitengewone opsporingsambtenaren, private beveiligingsbedrijven en burgerinitiatieven.

Dit betekent niet dat dit de enige actoren zijn die als veiligheidsactoren geïdentificeerd kunnen worden. Op specifieke vlakken, zoals bijvoorbeeld terrorismebestrijding of cybersecurity, werkt de Nationale Politie samen met verschillende andere actoren, zoals AIVD en NCTV (specifiek voor cyber het Nationaal Cyber Security Centrum)⁷. Het volledig in kaart brengen van alle samenwerkingsverbanden in deze specifieke aandachtsvelden, ligt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Ook de samenwerking met de ketenpartners binnen de justitiële strafketen wordt buiten beschouwing gelaten, omdat dit niet valt onder de definitie van pluralisering van de politiefunctie.

De politie

Wat betreft de huidige wettelijke context, worden de taken en bevoegdheden hoofdzakelijk besproken in de Politiewet 2012, met als basisartikel het artikel 3: “De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de *daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.*” Dit betekent dat in essentie de Nederlandse politie zowel een handhavende als een zorgende functie

⁷ NCTV: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen> & AIVD: <https://www.aivd.nl/onderwerpen/samenwerking-nationaal>

heeft. De Politiewet 2012 is echter niet het enige wettelijke document waaraan de Nederlandse politietaken en bevoegdheden ontleent.

Naast de Politiewet is de Nationale Politie gebonden aan wetgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens, middels de Wet politiegegevens (verwerken van persoonsgegevens voor de uitvoering van de politietaak) en de Algemene verordening gegevensbescherming (verwerken van persoonsgegevens voor andere taken dan de politietaak, zoals interne bedrijfsvoering).

Zonder hierin volledig te zijn, worden voorts ook taken en bevoegdheden gedefinieerd in het Wetboek van strafvordering (specifiek art. 141, opsporing van strafbare feiten), de Opiumwet, de Algemene Wet Binnentreden, de Wet Wapens en Munitie, de Wegenverkeerswet, de Wet op de Identificatieplicht. Deze worden verder uitgewerkt en gedefinieerd in diverse besluiten, zoals de Ambtsinstructie voor de politie, en het Besluit bewapening en uitvoering politie.

Op het laagste niveau van wetgeving zijn regelingen te vinden, die het gebruik van de operationele taken en bevoegdheden vastleggen, zoals de Regeling toetsing geweldsbeheersing politie, die de trainingsvoorwaarden bepaalt voor het gebruik van diverse geweldsmiddelen. Daarnaast bestaan nog beleidsregels in de vorm van interne richtlijnen, zoals de Brancherichtlijn verkeer politie en het Landelijk reglement arrestantenzorg.

De politie maakt binnen haar takenpakket een opdeling in basispolitiezorg en specialistische taken (zie hoofdstuk 5.2). Geen van deze *taken* behoort echter exclusief toe aan de politie; ook andere publieke en private actoren kunnen deze taken op zich nemen. Dat is anders met de *bevoegdheden* geschetst in hoofdstuk 5.3, die wel voorbehouden zijn aan publieke actoren, maar dus opnieuw niet exclusief aan de politie. De bijzondere opsporingsdiensten (zie hieronder) hebben dezelfde bevoegdheden, maar specifiek gericht op welbepaalde opsporingen, in tegenstelling tot de algemene opsporingsbevoegdheid van de politie. Andere ambtenaren kunnen ook politionele bevoegdheden krijgen, maar deze worden specifiek vastgelegd in een Akte van opsporingsbevoegdheid. Het is niet duidelijk of ook de bijzondere opsporingsmethoden waarvoor toestemming nodig is van de rechter-commissaris of officier van justitie, kunnen worden uitgevoerd door andere ambtenaren buiten de politie en bijzondere opsporingsdiensten. De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden laat hier in elk geval wel ruimte voor. Er zijn echter geen indicaties dat deze ooit zijn opgenomen in een akte van opsporingsbevoegdheid.

Bijzondere opsporingsdiensten

In Nederland bestaan vier bijzondere opsporingsdiensten, die over alle bevoegdheden van de politie beschikken, maar op een zeer afgebakend terrein. Deze zijn bepaald in de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten:

- De Algemene Inspectiedienst, Dienstonderdeel Opsporing (landbouw).
- De Belastingdienst/Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst-Economische Controledienst (financiën en economie).
- De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (sociale zekerheid).
- De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (milieu en leefomgeving).

Gezien bijzondere opsporingsdiensten een aantal evenwaardige bevoegdheden hebben aan de politie, zijn een aantal hoger behandelde artikelen, in het stuk over de politie, evenzeer van toepassing op ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten. In het bijzonder moet verwezen worden naar art. 142 van het Wetboek van Strafvordering, dat zowel van toepassing is op politie als op bijzondere opsporingsdiensten. Deze gelijktrekking werd als argument gebruikt om door de Wet van 6 december 2017

de bijzondere opsporingsdiensten ook bevoegdheden te geven inzake bijzondere opsporingsmethoden.

In de Politiewet is wat betreft bijzondere opsporingsdiensten ook een verplichting opgenomen om samen te werken met de politie, namelijk art. 10 lid 2: “Zij die op grond van de artikelen 141, onderdeel d, en 142 van het Wetboek van Strafvordering tot opsporing van strafbare feiten bevoegd zijn, werken samen met de politie.”

Naast de genoemde wetten, zijn ook een aantal besluiten van toepassing op de bijzondere opsporingsdiensten, zoals de Ambtsinstructie voor de politie (voluit: Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren). Het Besluit bewapening en uitvoering politie is dan weer niet van toepassing. Op het niveau van de regelingen werd de politie en bijzondere opsporingsdiensten soms wel gelinkt met elkaar (bv.: regeling wapens en politie), op andere vlakken niet (bv.: regeling toetsing geweldbeheersing politie, waar een aparte regeling bestaat voor de bijzondere opsporingsdiensten samen met de buitengewoon opsporingsambtenaren). De logica achter de regelingen lijkt voornamelijk om reeds bestaande praktijken vast te leggen. Een overzicht kan worden gevonden in het Zakboek Strafvordering en Strafrecht voor de Opsporingsambtenaar 2019, uitgegeven door Kluwer.

Buitengewone opsporingsambtenaren

Het basisartikel in de wetgeving voor buitengewone opsporingsambtenaren is art. 142 van het Wetboek van Strafvordering: “Met de opsporing van strafbare feiten zijn als buitengewoon opsporingsambtenaar belast: a. de personen aan wie door Onze Minister van Veiligheid en Justitie, onderscheidenlijk het College van procureurs-generaal een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend; b. de meerderjarige personen, behorend tot door Onze Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen categorieën of eenheden; c. de personen die bij of krachtens bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, met uitzondering van de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten als bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, of die bij of krachtens verordeningen zijn belast met het toezicht op de naleving daarvan, een en ander voor zover het die feiten betreft en de personen zijn beëdigd.”

Deze wet wordt verder uitgewerkt in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar, dat ook verwijst naar relevante artikelen in de Politiewet 2012 en de Ambtsinstructie voor de Politie. De beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar definiëren op hun beurt de zes domeinen waarin boa's actief kunnen zijn, vijf inhoudelijke en een restdomein: Openbare ruimte; Milieu, Welzijn en Infrastructuur; Onderwijs; Openbaar vervoer; Werk, Inkomen en Zorg; en Generieke opsporing. Een boa kan in maximaal twee van deze domeinen werkzaam zijn. Naast deze wetten en besluiten is ook specifiek de Regeling toetsing geweldbeheersing boa van belang, gezien deze verschilt van de politie, maar wel van toepassing is op de bijzondere opsporingsdiensten (zoals eerder gesteld). Op basis van de beleidsregels is het ook mogelijk particuliere functionarissen in te huren voor werkgevers die boa's inzetten op de domeinen openbare ruimte, onderwijs en openbaar vervoer. Er zijn speciale boa-bedrijven alsook particuliere beveiligingsbedrijven met een apart bedrijfsonderdeel boa, die boa's kunnen inzetten.

Samenwerking tussen politie en boa's is reeds voorzien in de Politiewet 2012, art. 10 lid 3: “Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gegeven over de samenwerking van de politie met de buitengewone opsporingsambtenaren, bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.” Samenwerking start echter noodzakelijkerwijze met informatie-uitwisseling, en ook hier voorziet de Politiewet 2012 een regeling in art. 23 a: “Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie en het gebruik daarvan door de politie en door andere organisaties die een taak hebben op het terrein van justitie, openbare orde, veiligheid of hulpverlening, en waarmee de politie ter uitvoering van de politietaak informatie-

en communicatievoorzieningen deelt.” Dit werd recentelijk verder uitgewerkt in het Besluit van 6 februari 2019, houdende bepalingen inzake de overeenkomstige toepassing van de Wet politiegegevens op de verwerking van persoonsgegevens door personen die als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn belast met de opsporing van strafbare feiten (Besluit politiegegevens buitengewoon opsporingsambtenaren).

Toezichthouders

Naast buitengewoon opsporingsambtenaren bestaat er tevens een categorie handhavers zonder opsporingsbevoegdheid, de toezichthouders. De wettelijke basis hiervoor is art. 5:11 van de Algemene wet Bestuursrecht (AwB), en de bevoegdheden van toezichthouders zijn geregeld in art. 5:15 tot 5:19 AwB, zoals plaatsbetreding, het vorderen van inlichtingen en identiteitsbewijzen, het openen van verpakkingen, enz. In tegenstelling tot bij buitengewoon opsporingsambtenaren, is er geen eenduidig Besluit of beleidsregels, maar werden er per toezichthoudende taak verschillende besluiten en beleidsregels uitgewerkt. Toezichthouders kunnen zich op alle niveaus van het Rijk bevinden. Bij gemeentelijke toezichthouders zijn er, zoals eerder aangegeven ook bij buitengewoon opsporingsambtenaren, mogelijkheden voor gemeenten om contracten aan te gaan met private beveiligingsbedrijven om onder verantwoordelijkheid van de gemeente toezichthouders in te zetten.

Private beveiliging en recherche

Private profit-bedrijven die als hoofdtaak beveiliging of recherche uitvoeren vallen in grote mate onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Deze wordt verder gespecificeerd in de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, en de beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. De regeling bevat een verwijzing naar samenwerking met de politie in artikel 19: Een beveiligingsorganisatie draagt zorg voor een goede afstemming van de beveiligingswerkzaamheden met de politie of, indien de beveiligingswerkzaamheden worden verricht op een luchtvaartterrein, met de commandant.” De verantwoordelijkheid voor samenwerking ligt derhalve bij het private bedrijf. Binnen de wetgeving wordt verder niet uitgeweid over informatie-uitwisseling.

Naast de specifieke wetten en regels rond private beveiliging en recherche is andere regelgeving van toepassing die een impact heeft op de werkzaamheden van dit soort bedrijven. De belangrijkste voor dit onderzoek is de algemene verordening gegevensbescherming (die de wet bescherming persoonsgegevens vervangt), die een rechtstreekse impact heeft op de informatie waarover dit soort bedrijven mogen beschikken, en wat mag uitgewisseld worden.

Burgerinitiatieven

De wettelijke basis voor burgerinitiatieven, zowel buurtwachten als WhatsApp groepen, die wat betreft politietaken onder dagelijks toezicht kunnen gekwalificeerd worden, is onbekend. Er kan de vraag worden gesteld of dergelijke initiatieven ook strikter wettelijk geregeld moeten worden. Hoewel daarvoor de bevoegdheden van dergelijke groepen beperkt zijn, niet groter dan de bevoegdheden van een individuele burger, is er niet noodzakelijk een noodzaak om deze uit te breiden. Een uitbreiding van bevoegdheden zou in principe samen moeten gaan met een uitbreiding van het kennisniveau, en er kan niet van burgers verwacht worden dat zij als vrijwilligers opleidingen gaan volgen om aan burgerinitiatieven deel te nemen. Onmogelijk is het echter niet. In dat geval zou met een vergunningensysteem moeten worden gewerkt, hetgeen de flexibiliteit van burgerinitiatieven weer in gevaar brengt. Door het gebrek aan wetgeving is ook samenwerking met andere veiligheidsactoren niet vastgelegd, maar in latere hoofdstukken wordt duidelijk dat deze samenwerking wel geregeld plaatsvindt, hoewel de sterkte ervan sterk fluctueert.

In tegenstelling tot private beveiliging en recherche, is de Algemene verordening gegevensbescherming niet van toepassing op deze burgerinitiatieven, aangezien particulieren niet onder het toepassingsgebied vallen van de verordening. Specifiek wat betreft de WhatsApp-groepen is de Auteurswet mogelijk wel van belang, aangezien de circulatie van foto's ingaat tegen het portretrecht.

Diverse andere private organisaties

Profit bedrijven die als hun hoofdtaak niet beveiliging of recherche uitvoeren, kunnen desalniettemin op toch als veiligheidsactoren worden gezien, indien zij via nationale of Europese regelgeving verplicht worden een veiligheidstaak op zich te nemen. De bevoegdheden van deze bedrijven blijven noodzakelijkerwijze beperkt, en raken niet aan de politionele bevoegdheden eerder genoemd. De opgelegde taken spelen zich af in de hoek van de preventie. Zo draagt de eerdergenoemde Algemene verordening gegevensbescherming aan bedrijven op om omzichtig om te gaan met de persoonsgegevens waar zij over beschikken, en deze voldoende te beveiligen. Andere Europese regelgeving die ook op preventie focust, is de herziene Europese richtlijn voor betaaldiensten. Deze legt onder andere aan banken op om twee-factor authenticatie te voorzien bij online betalingen, om consumenten zo beter te beschermen tegen fraude.

Op nationaal niveau kan verwezen worden naar de Arbowetgeving (en het besluit en de regeling die daaraan verbonden zijn). De bedoeling van deze wetgeving om veilige werkomstandigheden te scheppen, was oorspronkelijk gericht op de beperking van de kans op ongevallen, dus de fysieke bescherming tegen handelingen die niet het oogmerk hebben om te schaden. Maar in recente jaren werd meer aandacht besteed aan bescherming tegen handelingen met het oogmerk om te schaden, zoals pesten op het werk en seksuele intimidatie. Gezien bedrijven als taak hebben om hun werknemers hiertegen te beschermen, waarbij ook hier hoofdzakelijk op preventie wordt ingezet, kunnen zij gezien worden als veiligheidsactoren.

5.2 Taken van de Nederlandse politie

Tot de kerntaken van de politie worden de volgende taken gerekend⁸:

- Zorgen voor veiligheid (voor iedereen in Nederland).
- Criminaliteit voorkomen en bestrijden.
- De openbare orde bewaken.
- Strafbare feiten opsporen.
- Hulpverlening bij nood.
- Uitvoeren van politietaken voor justitie.

Politiewerk bestaat uit basispolitiezorg en specialistische taken. Basispolitiezorg omvat de volgende taken⁹:

- Dagelijks politietoezicht (aanwezigheid van politie op straat).
- Preventie (bv. tips om inbraken te voorkomen).
- Verkeer (alcoholcontroles, onderzoek verkeersongeval, adviesverlening).
- Recherche en forensische opsporing van veelvoorkomende criminaliteit.
- Hulpverlening.
- Handhaving van wetten en regelgeving.

⁸ <https://www.politie.nl/themas/politietaken.html#alinea-title-wat-zijn-de-kerntaken-van-de-politie>

⁹ <https://www.politie.nl/themas/politietaken.html#alinea-title-wat-houdt-basispolitiezorg-in>

Naast de basispolitiezorg bestaat het politiewerk ook uit meer specialistische taken, die ofwel op het landelijk niveau worden aangepakt, of bij de Regionale eenheden. Het gaat dan om de volgende taken¹⁰:

- Coördinatie van meldingen en aansturing bij grootschalige incidenten en calamiteiten via de meldkamers.
- Informatieverlening via het Real Time Intelligence Center, en internationale informatie-uitwisseling.
- Recherche en forensische opsporing van zware criminaliteit, criminele verbanden en specifieke fenomenen (bv. kinderporno, terrorisme, ...).
- Operationele samenwerking (ondersteuning van regionale eenheden op landelijk niveau).
- Beveiliging van infrastructuur (spoorweg-, verkeers-, luchtvaart- en waterpolitie).
- Bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten met een hoog dreigingsniveau of hoge complexiteit (bv.: bewaking van leden van het Koninklijk Huis).
- Speciale interventies.
- Verzorging van arrestanten.

Dit algemene overzicht vertaalt zich in vijf brede taken, reeds geïdentificeerd in twee eerdere onderzoeken (Welten 2005; van Lakerveld et al. 2018):

- Handhaving.
- Opsporing.
- Noodhulp.
- Signalering.
- Advisering.

5.3 Bevoegdheden van de politie

Naast taken, heeft de politie ook een aantal al dan niet exclusieve bevoegdheden, waarvan het gebruik aan regels verbonden is. Bij een aantal bevoegdheden is het zelfs zo dat de politie niet zelf kan beslissen of zij de bevoegdheid zullen uitoefenen, maar moeten zij voorafgaandelijk toestemming vragen aan het Openbaar Ministerie, of de rechter-commissaris. De volgende bevoegdheden worden door de politie zelf onderscheiden:

- identiteitscontrole;
- tassencontrole;
- aanhouden en staande houden;
- geweld gebruiken;
- onderzoek verrichten in een woning met een huiszoekingsbevel (na toestemming);
- telefoon tappen;
- personen observeren;
- harder rijden in het verkeer;
- met signaallicht en sirene rijden¹¹.

Bij de eerste vier bevoegdheden gaat het om het gebruik van vrijheidsbeperkende, of geweldsmiddelen. Rond die bevoegdheden speelt de discussie rond het geweldsmonopolie. De volgende drie bevoegd-

¹⁰ <https://www.politie.nl/themas/politietaken.html#alinea-title-wat-zijn-de-specialistische-taken-van-de-politie>

¹¹ <https://www.politie.nl/themas/bevoegdheden-politie.html#alinea-title-welke-bevoegdheden-heeft-de-politie>

heden zijn gerelateerd aan legitieme inbreuken op de privacy van de burger. De laatste twee bevoegdheden hebben betrekking op het niet hoeven naleven van een aantal regels (in casu verkeersregels) bij de uitvoering van politietaken. In het hoofdstuk over de analyse van de wettelijke context wordt teruggekomen op deze bevoegdheden, en de hoger genoemde taken.

5.4 Vakbekwaamheid en competenties van de politie

Zoals eerder aangegeven is de kwaliteit van de samenwerking tussen actoren niet alleen afhankelijk van de taken en bevoegdheden en de verdeling daarvan, maar ook van de vakbekwaamheid, ofwel de competenties van de betrokken actoren. Naast de aard en het niveau van de competenties is ook de complementariteit van de competenties bepalend voor de kwaliteit van de samenwerking. Om de kwaliteit van de vervulling van de politiefunctie te garanderen is het immers van belang te bezien welke competenties voor de vervulling van die functie nodig zijn en welke actoren in welke mate aan dat vereiste stelsel van competenties kunnen bijdragen.

Relevante competenties zijn:

- vakkennis en vakvaardigheden;
- en probleemoplossingsvaardigheden;
- reflectieve vaardigheden en lerend vermogen;
- communicatieve en sociale en samenwerkings- en netwerkvaardigheden;
- het vermogen tot zelfregulatie van motivatie en emoties;
- organisatie en omgevingssensitiviteit;
- innovatief vermogen en flexibiliteit;
- resultaatgerichtheid en sturend vermogen;
- het vermogen de benodigde rust en stabiliteit in het werk te waarborgen; en het vermogen om creatief om te gaan met onrust in het werk en daarin een balans te vinden (Lakerveld 2011, Politieonderwijsraad 2017).

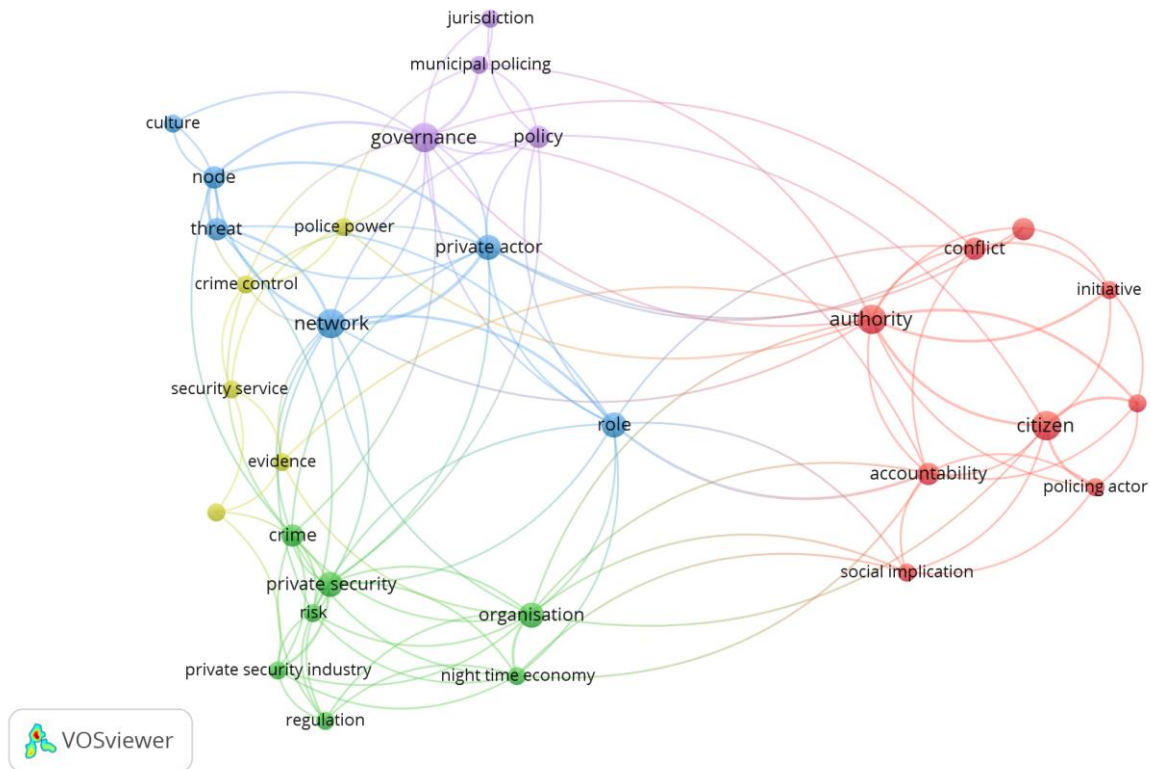
De in de bovenstaande paragrafen beschreven taken en bevoegdheden zijn richtinggevend voor het onderzoek naar de politiefunctie en de pluralisering daarvan.

De competentiecategorieën en de synergie daartussen zullen meegenomen worden in de analyse van de kwaliteit van de samenwerking tussen politie en andere veiligheidsactoren, maar er wordt niet per item ingegaan worden op de vraag of de verschillende andere actoren over de beschreven competenties beschikken. Wel wordt deze lijst als achtergrond gebruikt voor de bevraging over de (verhoging van) competenties van de verschillende veiligheidsactoren. Bijvoorbeeld er wordt niet per item ingegaan of de verschillende andere actoren over de beschreven competenties beschikken. Wel wordt deze lijst als achtergrond gebruikt voor de bevraging over de (verhoging van) competenties van de verschillende veiligheidsactoren. Bijvoorbeeld voor alle typen Boa's zijn op alle onderscheiden domeinen eisen geformuleerd waaraan voldaan moet worden en zijn examenplannen vastgesteld om de beroepsbekwaamheid te meten¹².

¹² Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, Staatscourant jaargang 2015, Nrr16504, 10 juli 2017

6 Varianten en ontwikkelingen ten aanzien van pluralisering

6.1 Een algemene blik op het fenomeen



Figuur 2. Clustersamenstelling literatuur rond pluralisering politie

Als beginpunt van het literatuuronderzoek werd eerst een lijst samengesteld van literatuur die kon worden gevonden in de databases SCOPUS en *Web of Science*, met als zoekterm “*plural policing*”. Dit leverde een beperkte groep van ongeveer 40 artikelen op, maar andere zoektermen brachten niet significant meer resultaten op (bv.: de combinaties *coproduction & security*, *pluralization & police*, enz.). Enkel de combinatie “*private security & partnership*” bracht een stuk meer resultaten op, ongeveer 300. Dit duidt aan dat er wel degelijk meer geschreven wordt over de pluralisering van de politie-functie, maar dat deze literatuur verspreid is over de verschillende subonderwerpen, zoals publieke veiligheidsactoren, private veiligheidsactoren. De VOS-viewer analyse zoals hier besproken concentreert zich op de literatuur die specifiek als onderwerp *plural policing* heeft.

Het groene cluster concentreert zich op de profit sector, ofwel de private veiligheidsbedrijven. Het is duidelijk dat dit een zeer economische inslag kent, met de identificatie van delicten en risico's, om zo diensten aan te bieden. Om dit in goede banen te leiden, is regulering nodig. Het cluster bevat ook het concept “*night time economy*”. Vaak gaat het bij de private veiligheidsindustrie over portiers, waardoor deze connectie kan verklaard worden. Zoals ook in de landenvergelijking zal kunnen worden vastgesteld, is de bovenmatige aandacht voor de private veiligheidsindustrie vanuit het standpunt van de Engelstalige literatuur niet abnormaal. *Plural policing* wordt in de Angelsaksische landen al heel snel in verband gebracht met private veiligheidsactoren, terwijl in de continentale landen de nadruk meer ligt op publieke of semipublieke veiligheidsactoren buiten de politie.

Het blauwe cluster concentreert zich ook op de rol van private actoren, maar niet noodzakelijk de private veiligheidsindustrie. Centraal staat hier het netwerk-concept, waarbij de vraag wordt gesteld

welke rol elke actor heeft in een dergelijk netwerk. Het concept “node” speelt een belangrijke rol, aangezien het kan worden gelinkt met “nodal governance” (Shearing 2005), ook een belangrijk concept binnen coproductie van diensten. De verschillende actoren zijn intergerelateerde “nodes” (knooppunten), die een soort web vormen en interacteren met elkaar op basis van noodzaak (wie kan het best dit probleem aanpakken), zonder dat er vooraf wordt aangegeven dat één bepaalde actor of type actor het voortouw moet nemen. Dit contrasteert met het idee van “anchored pluralism” (White 2012), waar het ook gaat om interacterende actoren, maar waar de publieke actor, in casu de politie, wel steeds een belangrijke actor blijft als “anker” voor de andere.

Het paarse cluster toont het belang van het regionale (niveau onder het nationale) niveau aan bij *plural policing*. Een beperkt aantal concepten relateren heel sterk met elkaar. Dit gaat over de bevoegdheden van de verschillende actoren, die zowel geografisch van aard kunnen zijn (*jurisdiction*) als meer beleidsmatig (policy). Centraal staat het principe van *governance*, maar dit principe is tevens sterk gerelateerd aan elk van de andere clusters.

Het rode cluster lijkt het meeste aandacht te bieden aan het perspectief en de rol van de burger als een actor binnen het veiligheidsdiscours. Hoewel dit een aantal positieve gevolgen kan hebben, is er in de literatuur ook ruimte voor vragen rond de uiteindelijke verantwoordelijkheid wanneer ook burgers een veiligheidsrol vervullen, en wat de bredere gevolgen zijn van deze uitbreiding van de rol van de burger.

In het gele cluster ten slotte moeten de concepten meer in combinatie met de andere clusters worden bekeken, dan binnen het eigen cluster. “Privaat veiligheidsbedrijf” (de gele bol zonder een concept erbij) is wel aanwezig als concept, en ook criminaliteitsbestrijding en politionele bevoegdheden, maar in het algemeen geeft het gele cluster geen heel duidelijk beeld, in tegenstelling tot de andere.

De VOS-viewer clusteranalyse vertoont grote gelijkenissen met de vier gebieden van *policing* zoals reeds geïdentificeerd in het alom bekende artikel van (Loader 2000). Hoewel *plural policing* al vanaf de jaren '90 als een belangrijke trend kan gezien worden (Bayley & Shearing 1996), betekende dit artikel een eerste duidelijke opdeling van *plural policing* in *policing by government* (niet enkel politie, maar ook andere publieke actoren), *below government* (door burgers), *beyond government* (door private marktactoren), en *through government* (door outsourcing of regulering)¹³.

Wat minder duidelijk in de VOS-analyse naar voren komt, is dat bekende referentiewerken ook vrij veel aandacht besteden aan vragen rond democratische legitimiteit/verantwoording van *plural policing*. Het reeds eerder genoemde werk van (Loader 2000) bevat een hoofdstuk rond legitimiteit, en Lister & Jones hebben in 2016 een overzichtsartikel geschreven waar verschillende vragen rond toezicht en legitimiteit worden gebundeld, en literatuur bij elkaar wordt gebracht. Zij identificeren daarbij verschillende problematieken. Zo wordt toezicht bemoeilijkt indien een veelheid van actoren verantwoordelijkheden hebben over veiligheid, en het daarbij niet duidelijk is waar de verantwoordelijkheid dan precies ligt. Ook wordt er gesteld dat de rol van politie, als uiteindelijk instrument voor het tonen van de autoriteit van de staat, te veel kan worden gereduceerd tot alleen dit instrument, waardoor niet-conflictueuze interacties tussen politie en burger beperkt worden (wat weer van invloed is op de manier waarop de burger de politie percipieert). Tenslotte wordt ook mogelijke marktwerking aangeduid als een bron van frictie tussen het doel om in veiligheid voor alle burgers te voorzien, en de werkelijkheid van *plural policing*. De grote aandacht voor dit thema, toont weliswaar opnieuw dat bij Angelsaksische literatuur de aandacht nel gaat naar de rol van private beveiligingsbedrijven.

Een laatste veel voorkomend thema, tevens aanwezig in de artikelen van (Loader 2000) en (Lister & Jones 2016), is de zoektocht naar een adequaat regulerend kader voor *plural policing*. In dat verband

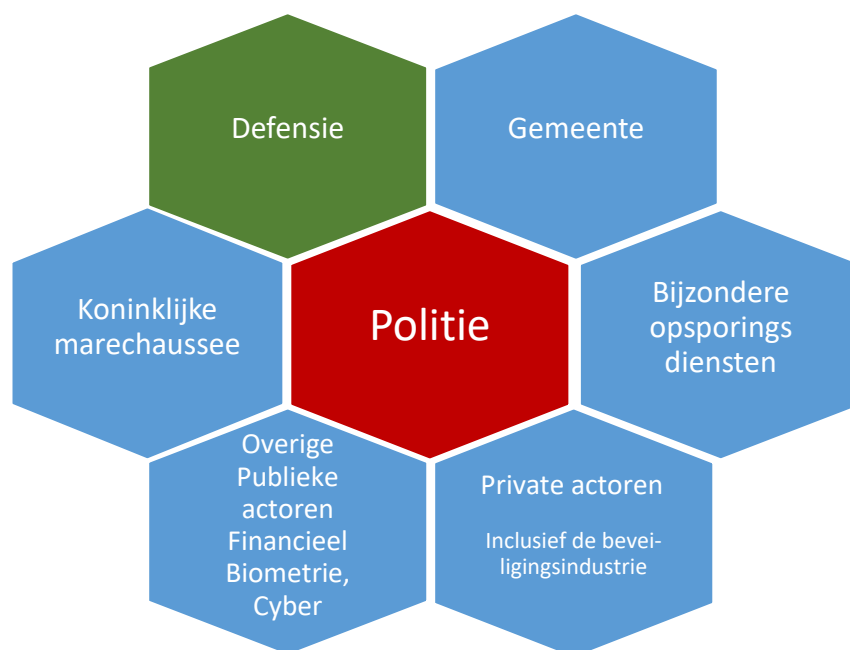
¹³ Voor de volledigheid: Loader refereert tevens naar *policing through government*, als zijnde het engageren van private actoren door de overheid om veiligheidstaken op zich te nemen via een systeem van uitbesteding. Dit is tevens belangrijk in het kader van dit onderzoek, maar wordt door de onderzoekers als een vorm van “*beyond government*” gezien, om beter te differentiëren tussen taken uitgevoerd door publieke en private actoren).

biedt het werk van (Terpstra & van Stokkom 2015) een mooi overzicht van vier mogelijke modellen: herintegratie in de politie, een coördinerende rol voor de politie, een coördinerende rol voor lokale besturen, of een vermarkting van het regime.

6.2 Nederland

Algemeen kader

Het Nederlandse veiligheidslandschap bestaat uit een veelheid van organisaties, waarbij de politie traditioneel de spil vormt voor de interne veiligheidsvoorziening. Ook gemeenten spelen een belangrijke rol, die recent steeds meer uitgebreid wordt (Van Steden & Boutellier 2008). Al gedurende een aantal jaren ontwikkelen gemeenten alternatieve methoden om op een uitvoerende manier een rol te blijven spelen in veiligheidsvoorziening, dit door inzet van handhavers/buitengewoon opsporingsambtenaren en toezichthouders (van Stokkom & Foefkens 2015). De Koninklijke Marechaussee heeft een aparte functie die grenscontroles omvat, bewaken en beveiligen van specifieke personen en gebouwen, en internationaal gerichte politietaken (Oostdijk & van Vark 2014). Omdat deze actor in Nederland traditioneel niet als een politie-actor, wordt gezien, concentreren we ons verder op de andere niet tot de politie behorende actoren. Ter volledigheid wordt in het onderstaand overzicht ook Defensie genoemd, dat instaat voor de externe veiligheid.



Figuur 3. Overzicht van categorieën samenwerkingspartners

De politie wordt niet toevallig in het midden geplaatst van dit kader, aangezien de onderzoeksopdracht de pluralisering beschouwt vanuit de rol van de politie. In de ontwikkeling van de politiefunctie. Is een aantal periodes te onderscheiden. Enigszins schetsmatig vinden we in de jaren '50 van de vorige eeuw dat de politie als veiligheidsactor een groot gezag uitoefende, en zeer lokaal te werk ging. De ruimte voor andere veiligheidsactoren was hierdoor beperkt, omdat de maatschappij de politie zag als de belangrijkste aanbieder van interne veiligheid. In de jaren '60 en zeker de jaren '70 volgde een gezagscrisis, waarbij de politie meer en meer tegenover de maatschappij werd geplaatst, en niet gezien werd als een deel ervan. Dit resulteerde echter niet in meer ruimte voor andere veiligheidsactoren, maar eerder in een tegenreactie met de introductie van het project "Politie in verandering", waardoor de

politie werd terugbracht naar een meer “*community oriented*” ideaal (Heijink 1977). De jaren '80 en '90 gingen gepaard met discussies over wat de kerntaken van de politie zouden moeten zijn, en met een New Public Management denken, meer in termen van processen en indicatoren (Terpstra & Trommel 2009). Met New Public Management kwam ook de vraag wie het meest geschikt was om welke taak uit te voeren (Hood 1991), waardoor andere veiligheidsactoren, zowel publieke als private, het veiligheidsveld betraden. Zo zien we in 1989 het begin van de stadswachten (Hauber et al. 1994, in Terpstra & van Stokkom 2015) en was er meer politieke aandacht voor publiek-private samenwerking in de veiligheidssector vanaf midden jaren '80 (Devroe & Terwel 2015). Dit zette zich door in de jaren 2000, waarbij verder uitwerking werd gegeven aan de idee van een meer integrale veiligheidsaanpak. Dat idee ging zich ontwikkelen midden jaren '90 (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1993). Mede door deze impuls, werd het noodzakelijk geacht om ook de structuur van de politie te veranderen. Dat resulteerde in de Politiehervorming van 2012. Met betrekking tot de oude structuur werd vastgesteld dat zelfs samenwerking binnen de politie stroef verliep (Schaap, Terpstra & van Stokkom 2017), waardoor samenwerking met externe actoren extra bemoeilijkt werd. In de nasleep van deze hervorming bleef de politie gedurende enige tijd meer intern gericht, met als doel de eigen processen beter te ontwikkelen. Pas recent is er opnieuw sprake van een meer extern gerichte blik (Commissie Evaluatie Politiewet 2012, 2017). Die externe blik is ook nodig, omdat steeds meer hybride en gemengde samenwerkingsvormen in de veiligheidszorg prevalent worden (Bervoets & Eijgenraam 2014).

De discussie rond wat de kerntaken van politie zijn, heeft aldus een sterke invloed op het *plural policing* debat gehad, juist omdat niet-kerntaken konden worden overgenomen door, of gedeeld met andere veiligheidsactoren. Echter, deze manier van denken beziet *plural policing* vrij eenzijdig, als een mechanisme waarbij taken worden weggenomen van één veiligheidsactor door die aan een andere actor te geven. Ten eerste, zo stelt een ondervraagde expert, is de politie ook vaak de katalysator om verantwoordelijkheden rond veiligheid (gedeeltelijk) bij andere actoren te leggen, en dus niet een zuiver passieve actor. Een voorbeeld hiervan is skimming, waarbij door middel van een publiek-private samenwerking met de politie (en het Openbaar Ministerie), banken werden aangezet om hun aanpak van skimming te versterken, en het te plaatsen binnen een breder opsporingskader¹⁴. Ten tweede ontwikkelen andere veiligheidsactoren zich ook onafhankelijk van de politie. Het voorbeeld van de stadswachten werd al eerder genoemd Het begin daarvan speelde zich af nog voor er een echt kerntakendebat op gang was gekomen. En in de private veiligheidssector, die in Nederland nog steeds beperkt is, moet rekening worden gehouden met de invloed van de algemene internationale markt, waar wel een sterke groei is waar te nemen. Aangezien er ook grote internationale spelers opereren in Nederland, zijn ook zij een katalysator voor pluralisering. De particuliere beveiligingsorganisaties groeien ook in niet-publieke taken, zoals beveiligingswerkzaamheden, die in opdracht van private derden (contract-security), en ten behoeve van het eigen bedrijf (in-house security) plaatsvinden (de Waard en Van Steden, 2012). Een respondent merkte wel op dat binnen het kader van *plural policing*, de politie als veiligheidsactor een constante, niet-tijdsafhankelijke taak heeft, namelijk het recht in stand houden. Andere actoren kunnen in de uitvoering van deze constante taak worden betrokken, en de politie kan zelfs een stap terugzetten en zelf de taak niet langer uitvoeren. Maar als andere actoren falen, moet de politie wel als vangnet beschikbaar blijven. Dit is geen uniek Nederlandse situatie. Het wordt mede bepaald doordat de maatschappij, die de politie als de belangrijkste veiligheidsactor blijft zien. Daar ligt de eindverantwoordelijkheid voor interne veiligheid, zelfs als dit wettelijk niet zo zou vastgelegd zijn.

¹⁴ Een presentatie over dit soort samenwerking kan gevonden worden via: <https://www.gemeente.nu/content/uploads/2017/03/2017-PPS-lessen-van-skimming-handout.compressed.pdf>

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren

De politiefunctie wordt uitgevoerd door verschillende publieke actoren, waarvan de voornaamste de politie, de gemeenten via boa's in Domein I en toezichthouders (Eikenaar & van Stokkom 2014, in Terpstra & van Stokkom 2015), boa's in de andere domeinen, en de bijzondere opsporingsdiensten zijn. Wat betreft boa's, om enkele cijfers te geven, gaat het om 3900 gemeentelijke handhavers, 2450 Milieu-boa's (groen en grijs), 850 leerplichtambtenaren, 4800 boa's openbaar vervoer, 700 Sociaal Rechercheurs en 10.800 boa's generieke opsporing.¹⁵ Binnen de generieke opsporing, moet speciale aandacht worden verleend aan de boa's werkzaam binnen de dienst Vervoer en Ondersteuning van de Dienst Justitiële Inrichting.

Respondenten geven aan dat er vaak afspraken worden gemaakt tussen de verschillende publieke actoren: een bepaalde problematiek wordt dan aangepakt in een samenspel van bestuurlijke en politio-nale afhandeling. Een voorbeeld, genoemd door meerdere respondenten, is dat bij een fenomeen als ondermijning ook gekeken wordt naar bijvoorbeeld belastingontduiking. Het is daarom duidelijk dat er in Nederland meer en meer naar een integrale aanpak wordt gegaan. Dat betekent vanzelf ook meer interactie tussen alle verschillende actoren, zeker op het gemeentelijk niveau. Dat is echter niet het enige niveau waar samenwerking plaats vindt. Zo geeft een andere respondent voorbeelden van samenwerking tussen politie en Staatsbosbeheer in het kader van opsporing, gericht op bestrijding van ondermijning. Ook de opsporing van onvindbare veroordeelden gebeurt in samenwerking met een veelheid aan publieke actoren¹⁶. Andere genoemde voorbeelden betreffen samenwerking met boa's uit domein IV met betrekking tot het aanhouden van zwartrijders. Met boa's uit domein III, geeft een respondent aan dat de samenwerking bewust beperkt blijft, net als in de meeste gevallen met scholen. De reden hiervoor is dat de opvoedingstaak van scholen niet wordt gezien als een politietoek, hoewel dit door sommige geraadpleegde deskundigen als ontorecht wordt beschouwd.

Dat betekent niet dat er geen tegengeluiden komen uit interviews met experts. In de interviews wordt aangegeven, dat de politie zich op onderdelen onttrekt aan samenwerking, voornamelijk op het lokale niveau. Het is inderdaad zo dat handhaving hoofdzakelijk een verantwoordelijkheid is geworden van de gemeenten (Terpstra & van Stokkom 2015). In het kader van de eerder genoemde constante taak echter, is het geen goed idee dat de politie zich aan handhaving volledig onttrekt, omdat direct contact met burgers uiterst belangrijk blijft, voor enerzijds de zichtbaarheid, maar anderzijds ook voor de informatiepositie. Ook de operationele actoren op het basisniveau (wijkagenten) delen deze mening, volgens de respondenten. Wel stelt een respondent dat er soms sprake is van enige samenwerkings-moetheid, vanuit de kant van de politie. Dat lijkt beperkt te zijn tot samenwerking met bepaalde actoren waarbij de doelen te zeer verschillen van elkaar (sterke arm versus zorg). Specifieke voorbeelden die werden genoemd waren de sectoren Jeugd en Zorg, waarbij naar samenwerking deels als *window dressing* werd verwezen.

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en organisaties uit de beveiligingsbranche

De samenwerking met de beveiligingsbranche betreft private beveiligingsfirma's, maar bijvoorbeeld ook particuliere onderzoeksbureaus. Respondenten uit zowel de publieke als private sector zijn het erover eens dat er sprake is van een bijna constant evoluerend landschap. Bij grote evenementen wordt er vaak samen overlegd en samengewerkt, er is een *command centre* waar afspraken worden gemaakt over wie er wat doet. De politie en de gemeente laten organisatoren van evenementen weten

¹⁵ <https://www.politie.nl/themas/buitengewoon-opsporingsambtenaar.html>

¹⁶ <https://magazines.rijksoverheid.nl/jenv/jenvmagazine/2019/07/swwa---totaal>

wat ze op het gebied van veiligheid moeten organiseren om het evenement te laten plaatsvinden, en hebben dus een coördinerende rol (Devroe & Terwel 2015).

Er zijn tevens veel voorbeelden voor handen van activiteiten die worden uitgevoerd door de beveiligingsbureaus, zoals objectbeveiliging (inclusief het beveiligen van politiebureaus)¹⁷, mobiel surveilleren¹⁸, en beveiliging in penitentiaire instellingen¹⁹. Ook forensische opsporing valt hier onder. Het gaat in deze gevallen wel minder om samenwerking tussen actoren in een netwerk, maar om *outsourcing* van taken via contractuele verbintenissen. Een laatste bijzondere vorm van wat ook *outsourcing* genoemd zou kunnen worden, hoewel het zich moeilijk laat vangen in een bepaalde term, is dat private beveiligingsfirma's boa's ter beschikking stellen aan de publieke sector. Dit gebeurt uitgebreid in gemeenten, zodat deze minder afhankelijk zijn van fluctuaties in beschikbaarheid van boa's, of politie en flexibeler kunnen zijn in de inzet van boa's (Terpstra 2012). In 2010 was dit reeds het geval in 14% van de gemeenten (KplusV 2010), en alle bevraagde respondenten gaven aan dat dit percentage verder gegroeid is. Dit is niet beperkt tot het gemeentelijke niveau: ook op het Rijksniveau zijn er voorbeelden van de inhuur van private boa's, bijvoorbeeld in de generieke opsporing. Uit een recent jaarrapport van de Dienst Vervoer en Ondersteuning blijkt bijvoorbeeld dat er in 2017 400 boa's werden ingehuurd vanuit G4S²⁰.

Wat hier opvalt is de grote diversiteit in samenwerking. Tot op zekere hoogte is dit ook het geval bij samenwerking tussen publieke actoren, maar de samenwerkingsmogelijkheden zijn in dit geval niet vastgelegd in wetgeving (dat geldt daar waar er verplichtingen bestaan voor samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren), maar in Algemene Plaatselijke Verordeningen. De mogelijkheden voor diversifiëring zijn dus hoger. Vanuit de beveiligingsbranche komt de boodschap dat zij daarbij vragende partij zijn. Dit lijkt grotendeels het gevolg te zijn van een grotere vraag vanuit de publieke sector, zonder dat de publieke sector daarin zelf zeer sturend lijkt te zijn.

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en andere private actoren

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen samenwerking op het vlak van opsporing en samenwerking in andere gebieden. Er zijn legio voorbeelden van samenwerking op het eerste vlak, zeker bij financiële criminaliteit (het eerder genoemde voorbeeld van de banken) en cyber security²¹, waar het ook duidelijk is dat de expertise sterk bij de private partner aanwezig is, en in mindere mate bij de publieke actoren, zoals politie en bijzondere opsporingsdiensten (Christensen & Petersen 2017). Samenwerking biedt dan ook een duidelijke meerwaarde, aangezien de legitimiteit voor opsporingstaken zoals altijd bij de publieke sector ligt.

Buiten deze keten blijken de voorbeelden voor samenwerking af te nemen, en wordt de preventieve kant enigszins veronachtzaamd, vooral wat betreft samenwerking met politie. Toch zijn er wel initiatieven. Wat betreft cybercriminaliteit heeft de Nederlandse Cybersecurity Agenda²² het verbeteren van voorlichtingscampagnes tot één van de ambities voor de volgende jaren verheven. In het Digital

¹⁷ <https://nieuws.securitas.nl/politie-kiest-securitas-als-beveiligingspartner/> en <https://trigion.nl/rbo-gunt-rijksbrede-beveiligingsdiensten-aan-trigion>

¹⁸ <https://www.werkenbijsecuritas.nl/beveiliging-en-surveillance/mobiele-surveillance>

¹⁹ <https://www.g4s.com/nl-nl/oplossingen/secure-solutions/politie-en-justitie>

²⁰ https://www.dji.nl/binaries/DV%26O-jaarverslag-2017_tcm41-331226.pdf

²¹ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/nrsa/publiek-private-aanpak-van-cybersecurity>

²² https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/04/21/nederlandse-cybersecurity-agenda-nederland-digitaal-veilig/CSAgenda_def_web.pdf

Trust Center werken publieke en private actoren samen aan projecten om de digitale veiligheid te verhogen.²³

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en burgers

Er is een grote diversiteit van samenwerkingsvormen met burgers, die ook op verschillende manieren zijn ontstaan. De buurtinformatienetwerken zijn het bekendste voorbeeld, maar ook het lang lopende “Opsporing verzocht” kan gezien worden als een samenwerkingsvorm tussen politie en burger. Daarbuiten kan aan burgers ook gevraagd worden om hun mening te geven over beleidsinitiatieven op nationaal en lokaal vlak, of kunnen ze benaderd worden als informatiebronnen bij lopende onderzoeken. Uit eerder onderzoek blijken er voorbeelden te zijn in Nederland van de volgende vormen van burgerparticipatie: toezicht (bv.: WhatsApp groepen), opsporing (dit speelt dan vooral in het doorgeven van informatie aan andere veiligheidsactoren), zorg voor de openbare ruimte (bv. Opzoomeren), conflictbemiddeling (bv. de stadsmariniers in Rotterdam), contactbevordering (bv. Politiekids), informatiebemiddeling (bv. Onze Buurt Veilig), en beleidsbeïnvloeding (bv. veiligheidspanels) (van der Land et al. 2014).

Alle bevroegde deskundigen waren het erover eens dat deze samenwerking sterk steunt op het principe van de juiste mensen op de juiste plaats te hebben. Dit soort samenwerkingsinteracties variëren van situatie tot situatie en vragen om prudente regie. De meerwaarde ervan kan ook omslaan in frustratie aan beide kanten. Gezien de zeer beperkte bevoegdheden van burgers, is er niet zo veel ruimte om ook burgers operationele taken te geven bij samenwerking, evenmin wordt dit als gewenst gezien.

Trends in samenwerking

Inzetten op meer samenwerking tussen alle actoren wordt als principe door alle respondenten uitgedragen. Dat geldt nog het meeste voor samenwerking tussen publieke (veiligheids)actoren. De bereidheid tot samenwerking met andere actoren blijft groot, maar daarin worden vaker mogelijke beperkingen gezien en genoemd. Bestaande samenwerking wordt tegelijkertijd door alle respondenten als positief gezien, en er wordt veelvuldig voor voortzetting en zelfs intensivering gepleit. In dat opzicht zijn er soms wel negatieve geluiden te horen aangaande de beschikbaarheid van partners. Maar opnieuw wordt dat veelal niet vertaald in een pleidooi om minder samen te werken met deze actor; eerder als een oproep aan deze actor om de beschikbaarheid te verhogen. Dat geldt in grootste mate bij sociale, dienstbare taken.

Een volgens veel respondenten waarneembare trend is dat de politie zich te veel begint te beperken tot opsporing en *crime fighting*. Hoewel het belang hiervan niet wordt betwist, vinden ook respondenten binnen de politie dat de dienstbare taken van de politie een belangrijke rol moeten blijven spelen. Samenwerking met gemeenten, en dan vooral boa's op domein I, kan een goede manier zijn om zichtbaarheid binnen deze functie te vergroten. Wat absoluut moet vermeden worden, is dat de politie het contact met de samenleving verliest. Elke outsourcing of samenwerking zou dus gepaard moeten gaan met een reflectie over mogelijke nadelen en hoe deze kunnen worden verholpen. Hoewel niemand de noodzaak hiervan ontkent, is het onze ervaring dat deze reflectie in de werkelijkheid te vaak niet bewust, of niet expliciet, plaatsvindt. Bij de politie, vooral wanneer er wordt gesproken over samenwerking met burgers bij spontane initiatieven, begint de aandacht hiervoor wel toe te nemen.

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/cybercrime/cyber-security-verhogen>

De vraag is of deze ontwikkelingen de manier waarop de politie wordt waargenomen niet te veel drukt in de hoek van alleen situaties waarin geweld wordt gebruikt. Verschillende academische experts hebben gewezen op deze potentieel kwalijke trend. De realiteit lijkt echter anders in elkaar te zitten. Onderzoeken tonen aan dat het gebruik van geweld door de politie niet omhoog is gegaan²⁴. Ook neemt in Nederland het vertrouwen in de politie eerder toe, dan af²⁵. Dat zou niet het geval zou zijn als de samenleving de politie zou zien als een organisatie die er enkel is om geweld te gebruiken. Er zijn wel degelijk andere vormen van nabijheid en toegankelijkheid te creëren, zoals via sociale media. De politie blijkt tenslotte nog steeds de eerste actor die wordt gecontacteerd bij incidenten, ook incidenten die niet geweld-gerelateerd zijn, zo wordt door alle respondenten aangegeven. Dit toont opnieuw dat in Nederland de politie niet automatisch wordt geassocieerd met geweld.

In verband met het geweldsmonopolie, is de trend wel om de beperking daarvan tot de politie ter discussie te stellen. Het algemene academische standpunt is daarbij dat het geweldsmonopolie bij de overheid ligt, dus niet noodzakelijk bij de politie, hoewel respondenten bij de politie wel de link maken tussen geweldsmonopolie en politie, samen met de Krijgsmacht. De beperking tot de politie is dus enigszins anachronistisch, en wordt ook tegengesproken door de bevoegdheden die worden gegeven aan andere publieke veiligheidsactoren, inclusief het gebruik van wapens door bijzondere inspectie-diensten. En wat betreft de private veiligheidssector, gaat het om een sterk gereguleerde sector. Er kan gesteld worden dat het geen verbreking zou zijn van het geweldsmonopolie, als ook deze actoren meer bevoegdheden zouden krijgen, maar eerder een uitbreiding ervan. Private actoren kunnen geweld gebruiken onder licentie, en verantwoordelijkheid, van publieke actoren. Tot op zekere hoogte is dit reeds het geval voor privaat ingehuurde boa's. In dergelijke gevallen is een goed toezichtmechanisme bij geweldsincidenten vereist. Die mechanismen zijn reeds aanwezig bij incidenten met publieke veiligheidsactoren, dus uitbreidingen moeten mogelijk zijn. Wat betreft uitbreidingen naar andere private actoren en burgers, kan er niet gesproken worden van een trend. Uit de bevragingen blijkt dat deze discussie momenteel niet sterk leeft in Nederland.

Ondanks goede voornemens en dito voorbeelden, blijft er toch ook een zekere stroefheid in de samenwerking zitten, mede afhankelijk van de personen die verantwoordelijk zijn voor de samenwerking, en van (wettelijke) procedures. Respondenten binnen de private veiligheidssector verwezen hierbij naar de procedures rond overdracht van arrestanten, bijvoorbeeld na heterdaad in een winkel. Informatiedeling blijft een grote zorg, en wordt als de sleutel gezien voor samenwerking door alle respondenten. Vooral naar private actoren, lijkt informatie vaak in één richting te stromen, terwijl wederkerigheid aan de private kant belangrijk geacht wordt. Er wordt vaak verwezen naar wettelijke beperkingen, maar dit lijkt gedeeltelijk met interpretatie van de wetgeving te maken te hebben, waardoor er soms op de ene locatie meer mogelijk lijkt, dan op een andere. Deze diversiteit is een duidelijke trend, en een die in de hand moet worden gehouden, opdat deze niet verwordt tot wildgroei, iets wat sommige respondenten nu al zeggen waar te nemen.

²⁴ <https://www.politie.nl/nieuws/2019/maart/28/00-lichte-daling-in-cijfers-politiegeweld.html>

²⁵ https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2019/nationale-politie-2018---consolidated-report_definitief-3-1-19.pdf

Achterliggende mechanismen

Tijdens de verschillende interviews werden verschillende mechanismen naar voor geschoven. De meest terugkomende worden hier opgesomd.

1. Er kan niet ontkend worden dat *plural policing* te maken heeft met het opvangen van een capaciteitsprobleem. Er zijn meer grote evenementen/activiteiten in de publieke ruimte, hetgeen de mogelijkheid voor conflicten vergroot. Hierdoor is er constante behoefte aan reservecapaciteit. Tegelijk wordt de bevolking assertiever in de verwachtingen die zij hebben ten aanzien van veiligheid. De veiligheidsproblematiek wordt complexer, waardoor er nog eens extra behoefte is aan specifieke expertise, die niet steeds bij de klassieke actoren aanwezig is. Gekoppeld aan de eerder geschetste trend dat politie zich meer concentreert op bepaalde vormen van criminaliteit, betekent dit dat er ruimte ontstaat voor zowel andere publieke, alsook private actoren om dit gat te vullen. En dan is samenwerking met deze actoren nodig om efficiëntiewinst te boeken.
2. Naast efficiëntie is ook effectiviteit een *driver* voor samenwerking, aangezien er zo meer kan worden bereikt, dan alleen vanuit de eigen organisatie.
3. Hoewel er steeds een klassieke kip of ei vraag is, is het duidelijk dat er meer publieke en private veiligheidsactoren actief zijn, waardoor er ook meer mogelijkheden zijn voor samenwerking.
4. Er speelt ook een element van controle mee, zeker bij de uitbreiding van gemeentelijke *boa's*. Burgemeesters willen weer eigen regie verkrijgen, en zien in het inschakelen van *boa's* een kans om die regie te pakken. Respondenten gaven aan dat vooral burgemeesters op het platteland huiverig zijn om daarin te afhankelijk te worden van de prioriteiten en de beschikbaarheid van de politie. Hoewel de Raad van State expliciet stelling heeft ingenomen tegen het idee dat een burgemeester ook een *crime fighter* is²⁶, leeft dit beeld wel.
5. We zijn opgeschoven naar een kwetsbaarheidsparadigma. Dat houdt in dat er steeds gevaar zal zijn, en dat de kern van de politiefunctie inhoudt dat gevaar op een goede manier signaleren en beheersen. Dat kan alleen door meer actoren te betrekken bij deze politiefunctie waardoor kan doorgedrongen worden in de haarvaten van de samenleving.
6. Wat betreft marktwerking, kan een zekere druk vanuit de private veiligheidssector een vergroting van *outsourcing* verklaren. Zo heeft de Nederlandse Veiligheidsbranche reeds gepleit voor het inzetten van private actoren bij bijvoorbeeld alcoholcontroles, surveillance, onderzoek/recherche, hulpverlening, enz. Tegelijk werd er eerdere al aangestipt dat andere respondenten van mening waren dat de private sector in Nederland vooral een aanbieder van diensten is, en minder een schepper ervan.

Naast de mechanismen, werden tevens twee katalysatoren voor samenwerking geopperd in de interviews:

1. Het organiserend vermogen van de trekkers van samenwerking speelt een grote rol bij het aangaan van samenwerking. Dat geldt voor de trekkers bij alle actoren, en kan ook gedeeltelijk diversiteit in de samenwerking verklaren.
2. De professionalisering van de "nieuwe" veiligheidsactoren is belangrijk. Vooral bij (gemeentelijke) *boa's* valt dit op. Het gaat snel. *Boa's* worden net als agenten behoorlijk goed opgeleid in onder meer conflictbeheersing, arrestatieprocedures, omgangsregels.

²⁶ <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice/boegbeeld-en-aambeeld/>

7 Ervaringen in de omringende landen

7.1 Vlaanderen

Algemeen kader

Er zijn gelijkenissen te vinden tussen de structuur van Vlaanderen (inclusief het federale Belgische niveau indien relevant) en die van Nederland. De politie is opgedeeld in een federale eenheid en lokale politie-eenheden, maar het bestaan van deze opdeling verhult in zekere mate de gelijkenissen die er bestaan met Nederland. Zo is er ook in België een geïntegreerde politie, weliswaar met een grotere financiële bijdrage vanuit de gemeenten. Wel is een hiërarchische band tussen de Federale politie en de lokale politie afwezig²⁷, dus er zijn ook verschilpunten. Er zijn verschillende inspectiediensten (met beperkte bevoegdheden op bepaalde beleidsgebieden), en veiligheidsactoren op het gemeentelijke niveau (onder de verzamelnaam gemeenschapswachten²⁸). Een apart te vermelden actor is de Algemene Administratie Douane en Accijnzen²⁹, waarvan de bevoegdheden in België apart geregeld zijn, terwijl het in Nederland, wat betreft opsporingsbevoegdheden, om buitengewoon opsporingsambtenaren gaat.

Tenslotte zijn er ook in Vlaanderen voorbeelden van samenwerking met burgers en met de private sector. Interessant is hier een historisch gegroeid verschil met de deelstaat Wallonië, waar volgens één respondent, maar ondersteund door literatuur (Devroe 2015), een veel een grotere weerstand bestaat tegen het betrekken van private actoren in het veiligheidsveld. Lange tijd was dit ook in Vlaanderen een kwestie. Dit kan politiek verklaard worden. Op alle fronten (ook regionale en stedelijke) heerste een politieke ideologie waarin de rol van de overheid in het garanderen van de veiligheid centraal stond (Devroe & Terwel 2015). Slechts recent is in Vlaanderen een ommekeer waarneembaar en is er is er een grotere openheid om ook deze actoren te gaan betrekken. Dat heeft repercussies gehad in de Federale wetgeving: de laatste wijziging van de Wet op de Private en Bijzondere Veiligheid laat meer mogelijkheden open voor samenwerking tussen publieke en private veiligheidsactoren, en geeft ook meer bevoegdheden aan de private sector (Cools et al 2018). Een interessant detail is dat deze ontwikkelingen zich beperken tot de private beveiligingsbedrijven. Wat betreft private opsporing is er sinds 1991 nauwelijks een evolutie geweest in het wettelijk kader (Cools & Pashley 2017).

Ook wat betreft algemene ontwikkelingen in het denken over de politie, kunnen gelijkenissen worden geconstateerd tussen Vlaanderen en in Nederland. Het new public management denken heeft volgens respondenten ook in Vlaanderen veel aandacht gekregen, maar is wellicht minder ver doorgevoerd, en is ook pas later op de voorgrond gekomen. Vanwege het bestaan van twee niveaus, federale politie en lokale politie, is het *community policing* aspect op een meer expliciete manier aanwezig in het beleid van de politie, ook door het idee van de ‘excellente politiezorg’ (Bruggeman et al. 2007).

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren

De ideeën van de integrale veiligheidszorg worden ook toegepast in Vlaanderen, zodat er interactie is tussen verschillende publieke veiligheidsactoren. De politie bekleedt daarbij wel een wat meer centrale rol dan in Nederland, omdat andere publieke veiligheidsactoren in Vlaanderen altijd beroep doen op de politie wanneer er behoefte is aan een “sterke arm”. Dit geldt in grotere mate dan in Nederland. Er zijn slechts een paar uitzonderingen hierop. De bekendste is de Bijzondere Belastinginspectie³⁰ (BBI),

²⁷ <https://www.politie.be/5998/nl/over-ons/geintegreerde-politie/voorstelling>

²⁸ https://www.belgium.be/nl/justitie/veiligheid/voorzorgen_nemen/veiligheidsdiensten/gemeenschapswacht

²⁹ https://financien.belgium.be/nl/douane_accijnzen/over-de-aada/missie

³⁰ https://financien.belgium.be/nl/over_de_fod/structuur_en_diensten/algemene_administraties/bijzondere_belastinginspectie

die onder het toezicht valt van de gerechtelijke politie, maar er geen deel van uitmaakt, en die ook zelf het recht heeft wapens te dragen, waardoor zij niet hoeft te steunen op de politie voor de uitvoering van haar taken (Ponsaers 2007). Traditioneel echter wordt in Vlaanderen, en in België in het algemeen, het geweldsmonopolie niet slechts voorbehouden aan de publieke sector, maar specifiek aan de politie (uiteraard geen rekening houdende met Defensie). Volgens de respondenten is er pas recentelijk een mentaliteitswijziging ten gunste van pluralisering van de politiefunctie waarneembaar.

Samenwerking tussen publieke actoren wordt ook in Vlaanderen in vrij grote mate beïnvloed door de mogelijkheden tot informatiedeling. Juist daarom ligt structurele samenwerking met de politie moeilijker. De verschillende actoren hebben hun eigen databanken³¹, en volgens de respondenten bemoeilijkt de huidige privacywetgeving de uitwisseling van gegevens (hoewel dit niet noodzakelijk negatief werd *geframed*). Er werden ook redenen aangegeven waarom dit een legitieme belemmering is. Een respondent gaf als voorbeeld dat het in het verleden noodzakelijk was voor het Openbaar Ministerie om een onderzoeksrechter in te schakelen om een dossier van de BBI in te kunnen kijken. Met andere woorden, er was een dwangmaatregel nodig voordat de BBI het dossier wilde vrijgeven. Omdat informatiedeling moeilijker ligt, werd er door respondenten wanneer het ging over coördinatie tussen de verschillende veiligheidsactoren daarom vaker gesproken over gezamenlijke acties, waarbij de politie de andere actoren vergezelde om waar nodig in te grijpen bij een veiligheidsincident.

Een aantal publieke veiligheidsactoren die vroeger hebben bestaan, werden na verloop van tijd geïnternaliseerd binnen de politie (Devroe 2015), hetgeen door een respondent benoemd werd als een kannibalistische reflex, of *in-sourcing*. Het meest recente voorbeeld is het Veiligheidskorps, dat ressorteerde onder het Ministerie van Justitie, en verantwoordelijk was voor het transport van gevangenen van en naar de rechtbanken en hoven. De leden van dit korps zijn nu ondergebracht bij de Directie beveiliging van de Algemene directie bestuurlijke politie, een nieuwe afdeling binnen de Federale Politie³². Op het lokale niveau bestonden vroeger *city-coaches*, maar die werden opgeslokt door de lokale politie, aangezien het *community policing* aspect impliceerde dat beide actoren te veel overlappende taken hadden (Devroe 2015).

Dit betekent niet dat er op het lokale niveau geen actoren zijn met (beperkte) politietaken, dit op basis van twee stromen: preventiecontracten die werden afgesloten met het federale niveau (waar dus fondsen voor verkregen werden) (Devroe 2015), en de wetgeving rond gemeentelijke administratieve sancties (Devroe 2012), wat in Nederland als handhaving zou worden aangeduid. De eerste stroom leidde tot het installeren van verschillende soorten coaches, die in de publieke ruimte opereren. De opleiding daartoe is miniem, en de bevoegdheden niet groter dan die van gewone burgers (Devroe 2015). De wetgeving rond gemeentelijke administratieve sancties (GAS) gaf gemeenten de mogelijkheid om buiten de politie om publieke actoren in te schakelen voor de handhaving van de kleine norm, door hun de mogelijkheid te geven boetes uit te schrijven. Daardoor kregen ook de gemeenschapswachten, indien de gemeente daarvoor koos, uitgebreidere bevoegdheden (Devroe 2015). Zij zijn echter niet even belangrijk als de *boa's* in Nederland, wellicht vanwege de aanwezigheid van de lokale politie.

Waarneembaar is een grote diversiteit in gemeenten aangaande de vraag wie het voortouw neemt bij de bescherming van de kleine norm: ofwel nog steeds de politie, ofwel gemeentelijke ambtenaren die gebruik maken van de GAS-wetgeving. Ook hier was een kannibalistische reflex zichtbaar, maar deze werd afgeweerd door de lokale actoren. Een respondent beschreef een plan in 2007 om binnen de politie tot Gemeenschapswachten te komen, maar dit werd niet ten uitvoer gebracht, volgens dezelfde respondent, omdat lokale besturen onwillig waren om controle over lokale veiligheid af te staan aan het federale niveau. Op dit moment zijn de regiemogelijkheden van lokale besturen nog steeds vrij

³¹ Slechts zeer recentelijk is een pilot gestart die een aantal databases gezamenlijk raadpleegbaar maakt, zie:

<https://www.politie.be/5998/nl/nieuws/veilig-snel-en-mobiel-politiewerken-is-een-feit>

³² <https://www.politie.be/5998/nl/over-ons/bestuurlijke-politie/directie-beveiliging>

groot. Die invloed loopt via de politieraad en het politiecollege, zodat er afstemming is tussen de verschillende publieke veiligheidsactoren, en mogelijk ook de private actoren die een contract hebben met een gemeente (Devroe & Terwel 2015).

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en organisaties uit de beveiligingsbranche

De private beveiligingsbranche heeft een lange geschiedenis in België/Vlaanderen, reeds in de jaren '30 werd er op de wet op de privé-milities via een Koninklijk Besluit (in Nederland vergelijkbaar met een algemene maatregel van bestuur) een uitzondering voorzien die commerciële bewakingsactiviteiten mogelijk maakte. Het eerste grote wetgevend kader specifiek voor private veiligheid en private opsporing vinden we in 1990 (veiligheid) (Devroe 2012) en 1991 (opsporing) (Cools & Pashley 2017), met uitbreidingen in 1999 en 2003. Het wetgevend kader rond de veiligheidspijler, dus niet private opsporing, werd in 2017 grondig herzien, met als doel om organisaties uit de beveiligingsbranche op te waarderen tot gelijkwaardige partners, en meer activiteiten in het openbaar domein toe te laten (Cools et al. 2018). Dit is afwezig in de opsporingspijler. Daar zijn geen grote wetgevende initiatieven meer zijn in genomen sinds 1991 (Cools & Pashley 2017). In de aanloop van de herziening van de veiligheidspijler werd door de federale politie (dit speelde minder bij de lokale politie) een kerntakendebat gevoerd, waarin bepaalde taken ter discussie werden gesteld, zoals de bescherming van het Koninklijk Paleis, bescherming van internationale instellingen, en bescherming van kritische infrastructuur³³. De bedoeling was om hier meer ruimte te bieden aan private actoren, maar de verschillende aanslagen in West-Europa, met een sterke Belgische component, doorkruisten dit. Volgens een respondent met kennis van de politieke discussies hierover, heeft dit geleid tot de oprichting van de reeds genoemde Dienst Beveiliging binnen de Federale politie. Die dienst heeft deze taken nu op zich genomen. Opnieuw is de kannibalistische reflex te constateren, deze keer succesvol. De verwachting is dat dit debat op termijn opnieuw zal worden opgestart, met mogelijk meer ruimte voor samenwerking met private actoren. Het kan niet ontkend worden dat de nieuwe wetgeving in 2017, ook wel de Wet Jambon genoemd, veel meer mogelijkheden tot samenwerking tussen publieke en private veiligheidsactoren mogelijk heeft gemaakt (Cools et al. 2018). De wet staat de ondersteuning van de politie door de private sector toe door inzet van technische middelen. Dat betekent dat drones, samen met piloten en observatoren, kunnen ingehuurd worden door de federale en lokale politiediensten (Antwerpen is het eerste voorbeeld hiervan)³⁴. Evenzeer kunnen commandowagens van private actoren worden gehuurd³⁵, en is er de mogelijkheid om eenheden met honden te contracteren (de certificatie blijft wel in publieke handen³⁶). De private bewakingssector heeft ook bevoegdheden gekregen tot doorzoeking of *sweeping*, zoals het zoeken naar explosieven of af luisterapparatuur. Die diensten kunnen ze aan andere private actoren leveren, maar evenzeer kan de politie hen daarvoor contracteren. En tenslotte is de bewaking van nationale, internationale en Europese instellingen wel het domein van de nieuwe Directie Beveiliging, maar wordt in de Wet Jambon toch meer ruimte gemaakt voor toegangscontrole tot publieke gebouwen. Die ruimte was er al sowieso vanaf het begin van dit decennium, maar de wet Jambon heeft bewakingsagenten zowel generieke bevoegdheden gegeven, activiteit gerelateerde bevoegdheden, als situationele bevoegdheden. Door deze situationele bevoegdheden, kunnen bijkomende taken in het kader van een raamcontract worden toebedeeld aan de private actoren (Cools et al. 2018). Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er een verschil is tussen de uitgebreidere wettelijke mogelijkheden, en de realiteit van inzet van private veiligheidsactoren. De wet heeft enkel de mogelijkheid geo-

³³ Het rapport wordt verschillende keren aangehaald in parlementaire discussies, maar lijkt niet publiek beschikbaar te zijn. Een voorbeeld: <https://www.lachambre.be/doc/PCRA/pdf/54/ap057.pdf>

³⁴ https://www.standaard.be/cnt/dmf20190917_04613905

³⁵ <https://www.triples-security.nl/verhuur/>

³⁶ <https://www.politie.be/5998/nl/over-ons/bestuurlijke-politie/directie-hondensteun>

pend, maar verplicht geen samenwerking. Hoewel er geen exacte cijfers beschikbaar zijn, duiden voorbeelden in 2019, alsook een respondent, aan dat er de tendens is om meer gebruik te maken van de mogelijkheden die beschikbaar werden gesteld.

Zodoende lijken in Vlaanderen voornamelijk contractuele verbintenissen de grote *driver* te zijn van samenwerking tussen publieke actoren en private veiligheidsactoren, dit gefaciliteerd door de recente wetswijzigingen. Dat in tegenstelling tot het afsluiten van convenanten in Nederland. Wat wel gelijkwaardig is, is de grote aanwezigheid van bottom-up initiatieven. Het zijn veelal de lokale besturen (en daarin veelal de liberale burgemeesters, aldus de respondenten), die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden tot het afsluiten van contracten, vooral op het gebied van toezicht en surveillance. Wat in Nederland dus via *boa's* gaat, zal in Vlaanderen waarschijnlijk eerder via de private veiligheidsactoren gebeuren.

Niet-contractuele samenwerking is echter niet volledig afwezig. De respondenten spraken over veelal lokale, initiatieven waarbij publieke en private actoren in een samenwerkingsverband treden. Het betreft vaak ad hoc initiatieven, afhankelijk van de specifieke situatie. Maar ook hier speelt wetgeving een belangrijke factor, in tegenstelling tot de contractuele afstemming eerder een afremmende. In Luik bijvoorbeeld patrouilleren politie en private agenten samen, hoewel dat volgens de huidige wetgeving niet mogelijk zou moeten zijn (Devroe 2015). In Antwerpen worden de private actoren evenzeer als gelijken beschouwd. Er zijn daar geen gezamenlijke patrouilles maar locaties worden wel verdeeld onder elkaar, aldus een respondent. Er zijn geen gecoördineerde afspraken die voor alle gemeenten gelden. Respondenten gaven aan dat er bij geldtransporten informele afspraken zijn tussen de politie en private bewaking, alsook, net als in Nederland, bij grote events. Taken worden op dat moment verdeeld onder elkaar, binnen het kader van bestuurlijk optreden (dus niet opsporing gerelateerd). Nog een voorbeeld betreft de luchthaven, waar de samenwerking tussen G4S (controle van bagage), douane en politie intensiever zou zijn. Gezien de specifieke context echter, is er niet veel bekend over deze samenwerking. Rond veiligheid op een luchthaven wordt wegens mogelijke dreigingen niet veel gecommuniceerd.

De laatste markt die recentelijk werd aangeboord door private veiligheidsactoren, is die van de *care*. Zo worden asielcentra nu ook bewaakt door private bewakingsagenten³⁷, en zijn er plannen om ook daklozenopvang te organiseren via contracten met private veiligheidsactoren³⁸. Onder "*care*" vallen ook de forensisch psychiatrische centra die in een consortium worden uitgebaat in Gent en Antwerpen³⁹ (met plannen om een nieuw centrum te bouwen in Aalst⁴⁰). Hier gaat het om het huizen van geïnterneerden, die dan niet meer in de gevangenis behoeven te worden opgesloten. Deze forensisch psychiatrische centra vertegenwoordigen samenwerkingsvormen tussen de publieke sector, de private sector, en *civil society*.

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en andere private actoren

Er zijn verschillende vormen van samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en andere private actoren. Veelal spelen deze zich af in het kader van opsporing, en is er een zekere mate van dwang vanuit de publieke sector om de private actoren te verplichten om samen te werken in de vorm van informatieverlening. Zo zijn er *compliance officers* bij banken, die een gerechtelijke plicht hebben om verdachte transacties te melden bij de Cel voor Financiële Informatieverwerking (Verhage 2014). Dat is een publiek orgaan, maar is niet ondergebracht bij de politie. Daar zal een magistraat beoordelen of

³⁷ https://www.nieuwsblad.be/cnt/blslu_04192257

³⁸ <https://www.knack.be/nieuws/belgie/daklozenopvang-in-gent-naar-g4s-care/article-normal-1431517.html>

³⁹ <https://www.parnassiagroep.nl/wie-we-zijn/nieuws/-/tweede-fpc-in-belgie-gegund-aan-parnassia-groep-fpc-de-kijvelanden-en-sodexo-fpc-antwerpen>

⁴⁰ <https://www.regiedergebouwen.be/nl/projects/forensisch-psychiatrisch-centrum-1>

verdere behandeling nodig is. Zo blijft iedereen wel grotendeels op het eigen terrein, en blijft de samenwerking grotendeels beperkt tot het melden van incidenten. De politie maakt verder ook gebruik van bijvoorbeeld accountants bij financiële fraude, maar opnieuw gaat het daar om het inhuren van private actoren om een bepaalde functie te vervullen (Hemmerechts et al. 2011). Ook bij andere publieke veiligheidsactoren zien we deze reflex, zoals bij inspectiediensten. Deze besteden hun controles vaak uit aan private firma's, zoals bij technische inspecties.

Een bijzondere vorm van *plural policing* vinden we bij Securail voor het openbaar treinvervoer en de lijncontroleurs van De Lijn, de Vlaamse vervoersmaatschappij. In Nederland zouden deze gezien worden als *boa's* in Domein IV, en dus als publieke actoren, maar in Vlaanderen gaat het om interne veiligheidsdiensten van een private of semi-private actor, die opereren in het openbaar domein⁴¹. Dit is mogelijk gemaakt met de wetwijziging in 2003 van de wet op de private en bijzondere veiligheid. Binnen het wetgevend kader sluiten deze actoren dus aan bij private veiligheidsactoren, maar wij behandelen ze hier, omdat het wel degelijk gaat om interne diensten bij organisaties die geen deel uitmaken van de beveiligingsbranche. Bij Securail werd ook een poging ondernomen tot *in-sourcing*, om deze veiligheidsagenten onder te brengen bij de federale politie, dit in 2017. Deze poging faalde echter⁴².

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en burgers

Er is geen expliciete wetgeving rond de mogelijkheid van burgers om ingeschakeld te worden in het veiligheidswerk. Sinds het begin van het decennium is er wel een rondzendbrief die buurtinformatie netwerken (BIN) en winkelinformatienetwerken (WIN) regelt, en die het principe van de burgerwacht expliciet uitsluit⁴³, maar een rondzendbrief staat in het wettelijk kader op een vrij lage plaats. De eerste buurtinformatienetwerken werden volgens een respondent opgericht in de buurt van Rijsel omdat hier veel ramkraken plaats vonden, en buurtbewoners hiertegen in actie wilden komen. Als tussenweg werd een structuur voorgesteld voor burgers om elkaar en de politie sneller te informeren. De BINS werden aldus opgezet om onrust van buurtbewoners te kanaliseren, en zo eigen initiatieven te ontmoedigen. Essentiële bevoegdheden, zoals gebruik van dwang, zijn op die manier bij de politie gehouden. Net zoals in Nederland zien we dat deze structuren wel tot op zekere hoogte ondersteund worden door politie en gemeente, maar verder is er geen intensieve samenwerking.

In het verleden is er wel een project geweest om, en dit is een rode draad in het Belgisch/Vlaamse landschap, de actieve burgers ook te gaan *in-sourcen* binnen de politie, via een systeem van politievrijwilligers⁴⁴. Er is echter in tegenstelling tot in Nederland, geen officieel statuut hiervoor voorzien, en een respondent merkte op, dat proefprojecten waarvan hij kennis had, niet de gewenste resultaten hadden. Ook op het politieke niveau werden deze initiatieven veelal niet gesteund⁴⁵.

Trends in samenwerking

Uit het bovenstaande blijkt dat historisch gezien in België een grote nadruk ligt op *community policing*, waardoor automatisch de politie en de gemeenten de kern worden van het veiligheidsperspectief, althans op lokaal niveau. De fondsen ter financiering van de lokale politie komen ook voor een groot deel van de gemeenten, wat een verdere invloed heeft op de sterke relatie tussen de twee. Er wordt van de politie verwacht dat deze althans gedeeltelijk ten dienste staat van de lokale problematiek,

⁴¹ <https://www.belgiantrain.be/nl/about-sncb/themes/security/security-in-society> en <https://www.delijn.be/nl/overde-lijn/organisatie/zorgzaam-ondernemen/veiligheid/actieplan/pijlars/organisatorische-maatregelen/maatregelen-con-trole.html>

⁴² <https://www.demorgen.be/nieuws/agenten-nmbs-dan-toch-niet-bij-federale-politie~b29d84ea/>

⁴³ https://www.besafe.be/sites/default/files/2018-04/omzendbrief_bin_10-12-2010.pdf

⁴⁴ http://www.politiestudies.be/userfiles/01%20Michelle%20Voesen_Kunnen%20vrijwilligers%20bij%20de%20poli-tie%20aan%20de%20slag.pdf

⁴⁵ <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/felle-kritiek-op-de-wevers-politievrijwilligers/9964603.html>

inclusief de kleine norm. Er zijn ook andere lokale publieke veiligheidsactoren, maar in tegenstelling tot in Nederland is de nood minder hoog om deze actoren grote bevoegdheden te geven. De gemeente kan ook rechtstreeks sturing geven aan de politie. Er kan dus gesteld worden dat er gedurende lange tijd, zeker op lokaal niveau, enige wantrouw bestond tegenover pluralisering, zowel richting publieke actoren, zoals het geval is in Nederland, alsook naar private actoren zoals meer het geval is in Engeland. Vandaar dat ook het geweldsmonopolie nauwelijks ter discussie werd gesteld.

De nieuwe wetgeving van 2017 lijkt voor een paradigmashift te zorgen, maar dan in het voordeel van de private veiligheidsindustrie, niet in de richting van andere publieke actoren. De vrees bestaat bij verschillende respondenten dat de politie zich hierdoor zal terugtrekken uit de lokale problematiek, en daardoor het dagelijks contact met de burger gaat verliezen. Dat geeft ook mogelijke gevolgen voor de informatiepositie van de politie, aangezien zij dan de controle weggeven over het verzamelen ervan. Tevens is er vrees voor een verlies van sociaal weefsel, omdat private actoren minder aandacht zouden besteden aan de sociale aspecten van het verlenen van veiligheid⁴⁶. Toch lijken de respondenten niet noodzakelijk negatief te staan tegenover deze ontwikkelingen, ook omdat de professionaliteit in de private sector in recente jaren alleen maar groter is geworden. Een negatief aspect dat wel werd aangehaald, is dat dit het aantal veiligheidsbedrijven heeft beperkt en dat gezien in marktaandeel er momenteel drie spelers die markt domineren. Dat is niet specifiek voor Vlaanderen, maar lijkt een meer algemene trend te zijn in Westerse landen.

Wat zowel kansen als mogelijk conflicten kan creëren, is het aanbieden van technische diensten ter ondersteuning van de politie, een trend die zich duidelijk heeft ingezet met de nieuwe wetgeving. De problematiek bestaat erin, dat de politie zal moeten terugvallen op private partners, zonder zelf veel kennis op te bouwen van de technologie. Een respondent verwees daarbij naar *predictive policing* systemen, die vaak door private bedrijven zijn ontwikkeld. Dat is niet noodzakelijk; het Nederlandse Criminaliteit Anticipatie Systeem kan als tegenvoorbeeld gelden.

Een laatste trend, of veeleer een discussiepunt, is het debat rond het geweldsmonopolie, dat ook in Vlaanderen geregeld terugkeert. Het oorspronkelijke uitgangspunt is dat het geweldsmonopolie zelfs niet bij de publieke sector ligt, maar specifiek bij de politie. En ook daar is het gebruik van geweld aan een veelheid van regels onderworpen. Er is weinig debat over het feit dat arbitrair optreden moet worden vermeden bij het gebruik van geweld, maar in de meest recente debatten worden wel openingen gemaakt om het geweldsmonopolie uit te breiden naar andere actoren, publiek en privaat, die onder het toezicht vallen van een publieke actor.

Achterliggende mechanismen

Een duidelijk mechanisme dat speelt in Vlaanderen is de politieke realiteit, zeker gezien de focus op de inclusie van private veiligheidsactoren in het veiligheidsveld. Door de aanwezigheid van een (centrum-)rechtse regering op zowel het Vlaamse als het Belgische niveau, werden meer openingen gemaakt voor *plural policing* naar de private veiligheidsindustrie toe. Binnen een meer historische context speelt ook het machtsspel tussen het federale en lokale niveau een rol. Dat kan ook gezien worden als een politieke factor. Omdat de lokale politie sterk verankerd is, was de behoefte aan een uitbreiding naar andere publieke veiligheidsactoren niet zo groot. Het feit dat ze op het lokale niveau wel aanwezig zijn, in de vorm van gemeenschapswachten, werd gestuurd door de ambitie van het federale niveau om meer grip te krijgen op lokale veiligheidssituaties. Die sturing gebeurde door het instellen van bepaalde fondsen.

In Vlaanderen heeft zich bijkomend vanaf 2000 en later een trendbreuk doorgezet, die ook een weerslag had op *plural policing*. Voorheen keek men voor veiligheidsissues vaak naar Frankrijk als gidsland, waar de krachtlijnen meer klassiek via de politie liepen. Nadien is men in Vlaanderen als gidsland meer naar Nederland gaan kijken, met elementen als de behoefte aan schaalvergroting, en het idee van

⁴⁶ https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2015/12/07/de_politie_nog_altijdouvriend-paulponsaers-1-2517293/

integrale veiligheidszorg. Deze switch kan ook verklaren waarom recentelijk er meer pluralisering heeft plaats gevonden op het lokale niveau. Anders dan in Nederland gaat het daarbij om pluralisering met private actoren, niet met andere publieke. Er zou geargumenteed kunnen worden dat deze vorm van pluralisering een invloed is van het Angelsaksische model, maar Vlaanderen heeft niet de neiging om dat model te volgen. Meer waarschijnlijk is dat er ook naar de Scandinavische landen is gekeken, waar lokale besturen ook private veiligheidsactoren hebben ingeschakeld om capaciteitstekorten van de politie op te vangen.

Een laatste achterliggende mechanisme in Vlaanderen is de invloed van de marktlogica, ook gerelateerd aan de politieke realiteit dat meer rechtse partijen aan invloed hebben gewonnen. Daardoor ontstaat een efficiëntie denken, dat leidt tot meer ruimte voor de private sector in het publieke domein. Dit kan gekoppeld worden aan een algemene maatschappelijke tendens dat burgers zich meer bewust zijn van de veiligheidsproblematiek, en ook hogere eisen stellen aan de publieke sector om voor veiligheid te zorgen. Een combinatie van deze twee betekent dat een vergroting van de capaciteit gezocht wordt in het in grotere mate betrekken van private actoren.

7.2 Engeland

Algemeen kader

In vergelijking met andere Europese landen kan gesteld worden dat het Verenigd Koninkrijk en Wales “*further along the road*” zijn op het gebied van pluralisering, zeker wanneer het gaat om activiteiten van private actoren op het veiligheidsgebied. Dit heeft te maken met verschillen tussen de continentaal-Europese versus de Angelsaksische visie op veiligheidsbeleid. Deze laatste visie is een stuk sterker geïnspireerd door het neoliberalisme (Jones & Lister 2015). In continentaal Europa wordt de politie gezien als iets wat in handen ligt van de staat, terwijl de politie binnen het Verenigd Koninkrijk gezien wordt als iets wat “voor de burger en door de burger” is. Gezien dit verschil in perspectief kan men aannemen dat het in het Verenigd Koninkrijk minder ‘gek’ is om veiligheid ook aan private actoren over te laten. In eerste instantie zou op basis van dit principe gedacht worden aan *civil society*, maar in de realiteit gaat het veel meer profit private veiligheidsactoren. Zoals de meeste Angelsaksische landen wordt Engeland gezien als een “*early reformer*” binnen het New Public Management denken (Halligan 2011), wat dus ook duidelijk een invloed heeft gehad op de pluralisering van de politiefunctie.

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren

In tegenstelling tot Nederland en Vlaanderen, kent Engeland niet het principe van de geïntegreerde politie. Er zijn dus zowel op lokaal als op nationaal niveau een groot aantal “politie-eenheden”, met daarnaast een aantal agentschappen die politionele bevoegdheden hebben, zoals de *National Crime Agency* en de Douane (Jones & van Sluis 2013). Er is dus altijd een grote pluraliteit van publieke veiligheidsactoren geweest in Engeland. Daarnaast zijn er nog programma’s zoals de *Police Community Support Officers* (PCSOs), die als *backup* dienen voor lokale politie om zo de aanwezigheid van politie in het straatbeeld te verhogen (Lister & Jones 2016). Op zich valt dit buiten de scope van het onderzoek, omdat het hier gaat om een interne pluralisering. Toch wordt het hier aangestipt, omdat deze opzet het dichtst aanleunt tegen domein I *boa*’s in Nederland. Een exact overeenstemmend concept bestaat echter niet in Engeland.

Wel worden binnen Engelse gemeenten organisaties opgezet met (beperkte) politiebevoegdheden rond handhaving (patrouilles) en opsporing. De eerste opzet hiervan kan reeds terug gevonden worden in de jaren ‘80 en ‘90, en in de vroege jaren 2000 werden nieuwe projecten ontwikkeld met hetzelfde doel. Een voorbeeld is het *Neighbourhood Wardens programme*, een initiatief gesponsord door de centrale overheid, en bijgestaan door andere initiatieven vanuit het lokale niveau (Social Exclusion Unit

2001, in Jones & Lister 2015). Tenslotte worden in Engeland binnen de gemeentelijke structuur zelf agentschappen opgezet met politiebevoegdheden om criminaliteit te voorkomen en bestrijden (Jones & Lister 2015).

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en organisaties uit de beveiligingsbranche

Private actoren (zoals G4S) voeren verschillende taken uit, waaronder de bewaking van (private) terreinen zoals *shopping malls*⁴⁷, en het vervoer en de beveiliging van gevangenen⁴⁸. Deze taken kennen ook in grotere mate een technologische component⁴⁹. Zo worden *Artificial Intelligence* en gezichtsherkenning toegepast door private actoren, die vaak over meer specialistische kennis daarover beschikken dan de publieke politiediensten. Gezien de toename en de aard van de activiteiten die private actoren uitvoeren, bestaan er wel zorgen omtrent verantwoording en democratische controle. De huidige verantwoordingsmechanismen richten zich nog steeds heel sterk op publieke diensten, waardoor een gat ontstaat wat betreft de verantwoording van private actoren die opereren in het publieke domein (Lister & Jones 2016). Deze vrees wordt versterkt omdat samenwerking tussen publieke en private beveiligers veelal plaats vindt op informele basis, zonder vastgelegde afspraken (in convenanten, zoals in Nederland gebeurt). Maar tegelijk is het vertrouwen wel hoog, omdat private beveiligers vaak voorheen binnen de publieke politie hebben gediend. Zodoende bestaan er informele netwerken tussen publieke en private partijen, waarin ook informeel, maar op vrij grote schaal, gecoördineerd wordt en informatie uitgewisseld. Aangezien de private partijen over heel veel informatie beschikken, onder andere via de cameranetwerken die zij uitbaten, is er een grote bereidwilligheid langs beide kanten om deze informatie te delen.

Naast deze informele samenwerking, wordt de coördinatie van publieke en private veiligheidsactoren voornamelijk gedomineerd door publiek-private partnerschappen, in verschillende vormen. Dit gebeurt op basis van contractuele verbintenissen. Dergelijke samenwerking is wijdverspreid in Engeland niet alleen op het gebied van veiligheid⁵⁰.

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en andere private actoren

In Engeland bestaat een systeem van non-profit actoren die buiten het domein van de overheid vallen, de zogeheten "*street pastors*." Deze komen uit religieuze groeperingen en nemen de 'zachtere' kant van het politiewerk voor hun rekening, zoals bijvoorbeeld het begeleiden van dronken personen. De politie maakt van hun diensten dankbaar gebruik, omdat zij zich hierdoor meer kunnen richten op zwaardere taken zoals opsporing.

Naast dit specifiek systeem, kan in Engeland ook samenwerking worden teruggevonden in de sectoren die reeds eerder waren gedefinieerd: *cybersecurity* (via het National Cyber Security Centre) en financiële instellingen.

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en burgers

De invloed van burgers op veiligheidsissues is in Engeland een stuk groter dan in continentaal Europa. Hier kan verwezen worden naar het eerder vastgestelde principe dat de politie, en dus bij uitbreiding veiligheid, er is "voor de burger en door de burger". Zo is er een divers palet aan *Neighbourhood Watch*

⁴⁷ <https://www.g4s.com/what-we-do/sectors/retail>

⁴⁸ <https://www.justice.gov.uk/about/hmps/contracted-out>

⁴⁹ <https://securitasfuturelab.com/the-future-of-intelligence/>

⁵⁰ <https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships>

*Teams*⁵¹, die op lokaal niveau door groepen burgers worden opgezet. De opzet van deze teams verschilt per buurt. Online zijn er ook "*paedophile hunters*", die proberen ontmoetingen met 'pedofielen' uit te lokken via *chatsites*, om hen dan op te wachten met camera's⁵². Deze laatste activiteit wordt al zeker niet ondersteund door publieke actoren, maar kan wel rekenen op publieke steun, en op die van tabloids⁵³.

Daarnaast nemen vrijwilligers deel aan "*Speed Watch*" – een vorm van burgerlijke verkeerspolitie. Zij registreren snelheidsovertredingen, maar zijn niet bevoegd om boetes uit te delen. Zij informeren de politie, die op hun beurt burgers een waarschuwing kunnen sturen. Deze vorm van snelheidscontroles vindt met name plaats in dorpen, dichtbij scholen. *Speed Watch* wordt veelal als afschrikking gebruikt en automobilisten zich bewust te maken van hun snelheid⁵⁴.

Naast private beveiligers kent het Verenigd Koninkrijk ook politievrijwilligers, zogenaamde "*Special Constables*". Deze worden niet betaald, maar vormen een significant deel van het publieke politieapparaat (Home Office 2014, in Jones & Lister 2015). Daar zij onder de verantwoordelijkheid van de publieke politiedienst vallen, kan gesteld worden dat het hier niet om pluralisering gaat, althans niet de externe pluralisering die in kaart wordt gebracht.

Trends in samenwerking

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen ontwikkelingen voor 2010 en na 2010. Voor 2010 werd de focus gelegd op de *marketization of public policing*, ofwel de toepassing van principes afkomstig uit het bedrijfsleven op het publieke politieapparaat, in navolging van het New Public Management denken. Prestatiemanagement en het stellen van scherpe targets waren een onderdeel van deze opzet. Gelieerd hieraan is een *evidence-based* beleid, het experimenteren met verschillende beleidsmaatregelen om deze na verloop van tijd te evalueren, dat in zwang raakte vanaf het Blair-tijdperk (Botteril 2017). Het management van de politie werd in deze periode gekenmerkt door centrale sturing en een bureaucratische vorm van prestatiemanagement (stellen van doelen). Als gevolg van deze ontwikkeling begon het politieapparaat zich te focussen op "*low hanging fruit*" - opsporingszaken die door de politie makkelijk konden worden afgedaan. Complexe opsporingszaken kwamen op een zijspoor terecht, omdat zij gezien het '*target-systeem*' niet efficiënt konden worden opgelost.

Door deze focus ontstond een verschuiving van taken naar private actoren, die zich sterker manifesteert na 2010. Zo wordt aan "*crime screening*" gedaan – de politie maakt een verdeling tussen taken die ofwel intern worden uitgevoerd, of worden afgestoten naar private actoren (of die mogelijk een heel lage waarschijnlijkheid hebben dat ze worden opgelost⁵⁵). Een voorbeeld is de afhandeling van schade door inbraak door verzekeraars. De verschuiving van taken heeft geleid tot een steeds grotere hoeveelheid private actoren die zich in het veiligheidsdomein begeven.

De laatste trend laat wel een tegenbeweging zien, waarbij de focus langzaam terugkeert naar de publieke politiediensten, gepaard gaand met mogelijk weer hogere investeringen hierin, zoals een groei van het politieapparaat met 20.000 politieagenten⁵⁶. Dit is het gevolg van de terroristische aanslagen (in lijn met de reactie in Vlaanderen) en de dynamiek die is ontstaan rondom Brexit. Hierdoor claimt de politie weer een sterkere rol in *Law and Order*. Het valt af te wachten of deze trend zich doorzet.

⁵¹ <https://www.ourwatch.org.uk/>

⁵² <https://www.bbc.com/news/uk-england-50302912>

⁵³ <https://www.dailymail.co.uk/news/article-6768495/Moment-vigilante-paedophile-hunters-snared-pervert-28.html>

⁵⁴ <https://www.communityspeedwatch.org.uk/>

⁵⁵ <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/sep/09/met-police-dropped-30000-criminal-investigations-in-first-24-hours-last-year>

⁵⁶ <https://www.bbc.com/news/uk-49318400>

Achterliggende mechanismen

Er kunnen een aantal achterliggende mechanismen geïdentificeerd worden in Engeland. Ten eerste hebben budgetverlagingen/besparingen op de publieke politie invloed gehad op de diensten die de publieke diensten kunnen leveren. Door besparingsmaatregelen werd de publieke politiedienst gedwongen meer te doen met minder middelen. Het outsourcen van taken naar private actoren is een manier geweest om met deze besparingen om te gaan. Een voorbeeld is *Lincolnshire*, waar G4S verschillende diensten aanbiedt⁵⁷. Daarnaast is er een afname te zien van "publieke ruimte" ten gunste van "private ruimte." Winkelcentra bijvoorbeeld worden door private bedrijven in beheer genomen. Zij huren vervolgens private actoren in om deze ruimten te beveiligen. Dit is te zien in Londen, maar ook in stedelijke gebieden in Wales, waar stations en parken nu eigendom zijn van bedrijven. Hiermee verschuift ook onmiddellijk de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van deze gebieden richting private actoren.

Tenslotte moet er gewezen worden op de zowel vroege, als volgehouden adoptie van het New Public Management denken in Engeland. Dit werkt door op twee manieren: de private sector wordt in dit denken in algemene zin als efficiënter gezien, wat het zoeken naar private oplossingen, of op zijn minst het vinden van private partners, bevordert. En het *evidence based* beleidsdenken zet aan tot experimenteren met verschillende *governance* modellen, en samenwerking tussen verschillende actoren, om te weten te komen wat werkt en wat niet. Een kanttekening hierbij is dat er ook kritiek is op *evidence based* beleid (Botterill 2017), en dat de *evidence base* voor New Public Management denken zelf ook vrij mager is (Laegreid 2015).

Vaak wordt gewezen op het feit dat de politie in Engeland ongewapend is. Dit is niet helemaal correct, omdat elke politie-eenheid in Engeland beschikt over een aantal gewapende agenten binnen een "*firearms unit*"⁵⁸. Wel is het zo dat de meeste agenten niet over een vuurwapen beschikken. Het is niet onmogelijk dat dit ook een weerslag heeft gehad op de bereidheid van burgers, bedrijven en de publieke sector om beroep te doen op private *profit* veiligheidsactoren, aangezien er nauwelijks verschil is tussen de twee in de (on)bevoegdheid om gebruik te maken van vuurwapens. Echter, dit mechanisme kon niet getraceerd worden in de literatuur of in gesprekken met experts. Bovendien is het niet zo, dat het ongewapend zijn van de politie ook betekent dat zij uitgesloten zijn van het geweldsmonopolie van de overheid. Politieagenten in Engeland hebben het recht om geweld uit te oefenen, inclusief dodelijk geweld, bij het uitoefenen van hun functie⁵⁹.

7.3 Nedersaksen

Algemeen kader

De politie in Duitsland

De Bondsrepubliek Duitsland bestaat uit 16 landen. Elk land heeft zijn eigen politie. Samen heeft de landelijke politie meer dan 300.000 politieagenten, politieagenten en overheidsmedewerkers in dienst⁶⁰. Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen vormen van de Duitsland de twee deelstaten die aan Nederland grenzen. Elke deelstaat heeft zijn eigen politieorganisatie een eigen ministerie die daarvoor verantwoordelijk is. Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen behoren tot de rijkere deelstaten van Duitsland. Dat is zichtbaar in de kwaliteit van de daar bestaande politieorganisaties, aldus een van de geïnterviewden.

⁵⁷ <https://www.theguardian.com/uk/2012/feb/22/g4s-run-police-station-lincolnshire>

⁵⁸ <https://www.pfoa.co.uk/articles/armed-police>

⁵⁹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/764894/police-use-of-force-apr2017-mar2018-hosb3018.pdf

⁶⁰ <https://polizei.nrw/artikel/organisation-der-polizei-nrw>

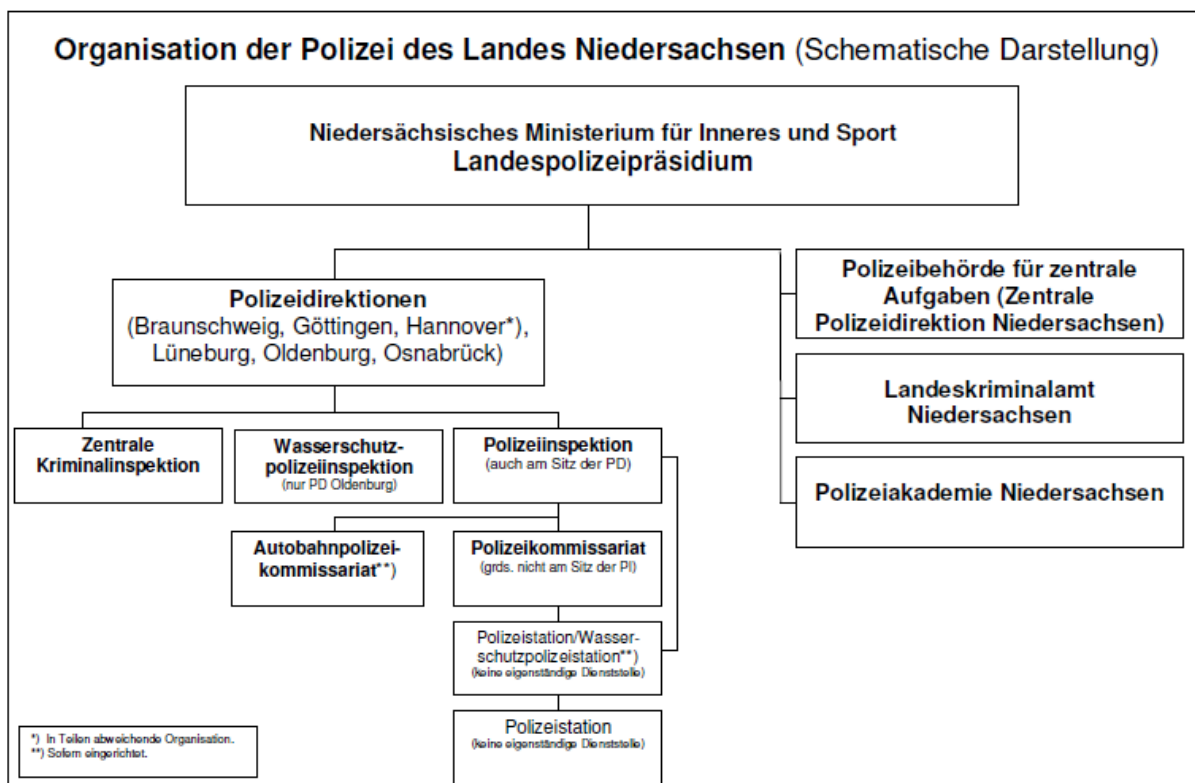
Naast de politieorganisaties per deelstaat zijn er ook de federale *Bundespolizei* die wordt ingezet bij grenscontroles, als spoorwegpolitie, bij de bewaking van vliegvelden en ze ondersteunt de deelstaten bij de inzet van oproerpolitie en de federale Kriminalpolizei. Ook wordt zij ingezet bij de beveiliging van instellingen van de Bondsregering.

In deze studie is de blik gericht op de deelstaatpolitie. Volgens een van de respondenten, een voormalig liaisonofficier van Nederland bij de Duitse politie, is er een belangrijk verschil tussen de werkwijze van de Duitse politie en die van de Nederlandse. In Duitsland baseert de politie zich op het legaliteitsprincipe. Dat wil zeggen men handhaaft de wet. In Nederland wordt veeleer gewekt vanuit een opportuniteitsbenadering, of wel een aanpak waarin gehandhaafd wordt als dat nodig blijkt te zijn, of als daar vraag naar is, eerder dan omdat de wet koste wat het kost gehandhaafd moet worden. De politie in Duitsland houdt veel taken bij zichzelf. De geïnterviewde expert geeft aan dat pluralisering zich in Duitsland minder fundamenteel ontwikkeld heeft dan in andere landen waaronder De Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk, ondanks dat zich ook in Duitsland een neoliberale ontwikkeling heeft voorgedaan. De geïnterviewde geeft aan dat pluralisering ook minder aan de orde lijkt, dan in Nederland. Dat, zo stelt hij, komt ook doordat de bescherming van persoonsgegevens in Duitsland veel strakker geregeld is en veel strikter wordt nageleefd, waardoor veel vormen van samenwerking bemoeilijkt worden. Toch wordt ook in de Duitse deelstaten ervaren hoe het begrip veiligheid steeds verder wordt opgerekt. Dat betreft zowel de inhoud van het werk, de geografische spreiding van het werk, de verbreding van de doelgroep van het politiewerk, alsook de gevarendimensie. Op al die dimensies breidt zich de politiefunctie uit of wordt meer gecompliceerd. Uiteindelijk loopt de politie als gevolg van die oprekking van taken tegen grenzen aan, en worden er wegen gezocht om andere actoren te betrekken bij het werk van de politie, of om delen van het politiewerk aan uit te besteden. Er zijn verschillende voorbeelden van samenwerking en van daaruit voortvloeiende pluralisering van de politiefunctie te zien. Maar eerst volgt nu een beknopte schets van de politieorganisatie in Nedersaksen.

De politie in Nedersaksen

De politie van Nedersaksen bestaat uit ongeveer 23.000 medewerkers, waarvan 18.500 en 4.500 politieambtenaren en werknemers die de veiligheid van bijna 8 miljoen mensen op een oppervlakte van 47.634,90 km² behartigen.⁶¹

⁶¹ Geraadpleegd op: https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/innere_sicherheit/polizei_niedersachsen/allgemeines_uber_die_polizei/organisation_der_polizei/organisation-der-polizei-63134.html



Figuur 2 Organisatie van de politie van Nedersaksen⁶²

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Sport is het hoofdkwartier van de deelstaatpolitie. Het ministerie heeft de leiding en bepaalt de strategie voor de toekomst.

Zes regionale politiedirecties in de steden Braunschweig, Göttingen, Hannover, Lunenburg, Oldenburg en Osnabrück zijn verantwoordelijk voor het politiewerk en hebben de leiding in geval van overstijgende incidenten, of crises (zoals gijzeling). Bij elk van de regionale politiedirecties is een centrale criminaliteitsinspectie ondergebracht, die zich bezighoudt met specifieke criminaliteitsverschijnselen zoals georganiseerde misdaad, bendecriminaliteit, of corruptie. Per politiedirectie zijn tussen de vier en zeven politie-inspecties ondergebracht. In Nedersaksen zijn zo in totaal 33 politie-inspecties ondergebracht.

Die 33 politie-inspecties omvatten 89 politiebureaus en vijf politiebureaus op de snelweg. Hun taken bestaan uit operationele en patrouillediensten, inclusief verkeersaangelegenheden, opsporingsdienst en preventie. Politiebureaus, die taken uitvoeren in hun gebied zijn, afhankelijk van hun grootte, ondergeschikt aan de politie-inspecties en politiecommissarissen. In totaal zijn er 380 politiebureaus in Nedersaksen⁶³.

Het *Landeskriminalamt* van Nedersaksen is de deelstaat autoriteit die samenwerking regelt in strafzaken met de federale overheid en andere deelstaten, alsmede binnen de deelstaat Nedersaksen. Deze organisatie is verantwoordelijk voor onderzoek in speciale gevallen en helpt ook andere politiebureaus door specialisten en technologie te leveren en in te zetten.

Ten slotte is er de Politieacademie Nedersaksen in Nienburg, die taken verricht bij aangaande de selectie van politieagenten, onderwijs en opleiding, en onderzoek.⁶⁴

⁶² Geraadpleegd op: https://www.polizei-nds.de/wir_ueber_uns/organisation/die-polizei-niedersachsen-1394.html

⁶³ Geraadpleegd op: https://www.polizei-nds.de/wir_ueber_uns/organisation/die-polizei-niedersachsen-1394.html

⁶⁴ https://www.polizei-nds.de/wir_ueber_uns/organisation/die-polizei-niedersachsen-1394.html

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren

In beleidsdocumenten geeft de politie aan dat vormen van criminaliteit, maar ook de verwachtingen van de burgers tegenover de politie zijn veranderd. Het individuele gevoel van veiligheid van de bevolking is verminderd, vooral in stedelijke gebieden. Dat komt door gewelddadige misdaad, maar ook door waarneembare dagelijkse misdaad en sociale en optische verwaarlozing van de openbare ruimte⁶⁵.

Zorg voor openbare veiligheid is een veelomvattende taak die niet alleen door de politie kan worden volbracht. De regering bepleit gecoördineerde samenwerking van de staat en de gemeentelijke instellingen in de vorm van veiligheidspartnerschappen waarin ook maatschappelijke groepen en preventieraden participeren⁶⁶.

De politie in Nedersaksen streeft ernaar met deze benadering de openbare veiligheid te versterken en het individuele gevoel van veiligheid van de bevolking te vergroten. Partnerschappen worden opgezet rond vastgestelde problemen in de vorm van projecten. Landelijk is een aantal veiligheidspartnerschappen gevormd. Partners in veiligheidssamenwerking zijn staats- en gemeentelijke instellingen zoals gemeenten (jeugd, arbeid, sociale zaken, openbare orde/bureaus), brandweer, scholen, federale politie, douane, rechterlijke macht en *Bundeswehr*⁶⁷.

Op beleidsniveau benadrukt de regering van de deelstaat het belang van samenwerking met partners. Dat was al zo in de beleidsperiode 2013-2020 en wordt nu sterker voortgezet in de strategie 2020-2027⁶⁸. Het accent in de strategie ligt op samenwerking maar daarbij lijkt het vooral te gaan om samenwerking van alle geleidingen binnen de politie. Voorbeelden van dergelijk initiatieven hebben betrekking op de ontwikkeling van een beveiligd communicatie systeem op de smartphones van agenten en op de ontwikkeling van een cyber guide bedoeld om politiemensen te helpen bij het indienen van aanklachten op het gebied van cyber crime⁶⁹. Het beleid spreekt vooral over het onderling samenwerken tussen allerlei geleidingen van de politie.

Samenwerking met gemeenten

In de meeste deelstaten, en ook in Nedersaksen hebben gemeenten een eigen verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid. Gemeenten hebben daartoe mensen in dienst die bijvoorbeeld toezichthouden in de horeca, toezien op voedselveiligheid, handel. Ook andere afdelingen van gemeenten hebben daarin taken als het gaat om welzijn, wonen, toezicht op stadsparken en groen.

Die taken zijn grotendeel administratief. Er wordt ook wel op straat gehandhaafd, maar de bevoegdheden zijn beperkt.

In Nedersaksen wordt een begin gemaakt met wat wordt aangeduid als *Ordnungsdiensten*. Dat zijn gemeentelijke diensten met medewerkers vergelijkbare aan de *boa's* in Nederland. Zij houden toezicht in de openbare ruimte en werken aan het voorkomen van overlast. De zogenaamde *Ordnungsdiensten* worden "stedelijke patrouilles" genoemd. Het idee om gemeentelijke patrouilles en veiligheidsdiensten op te zetten bestaat al meer dan 10 jaar. Toch staat deze werkwijze nog in de kinderschoenen. De invoering van *Ordnungsdiensten* dateert uit 2018. In een grote stad als Hannover heeft men 20 mensen

⁶⁵ https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/innere_sicherheit/polizei_niedersachsen/zusammenarbeit_der_polizei_mit_anderen/sicherheitspartnerschaften/-60364.html

⁶⁶ https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/innere_sicherheit/polizei_niedersachsen/zusammenarbeit_der_polizei_mit_anderen/sicherheitspartnerschaften/-60364.html

⁶⁷ https://www.mi.niedersachsen.de/themen/innere_sicherheit/polizei/zusammenarbeit_polizei_mit_anderen/sicherheitspartnerschaften/60364.html

⁶⁸ <https://www.egovernment-computing.de/niedersaechsische-polizei-blickt-nach-vorn-a-870541/>

⁶⁹ <https://www.egovernment-computing.de/niedersaechsische-polizei-blickt-nach-vorn-a-870541/>

aangenomen voor de uitvoering van deze taken⁷⁰. In beleidsdocumenten van de regering van de deelstaat Nedersaksen wordt wel sterk ingezet op samenwerking met partners in het veiligheidsdomein, maar de rol van de politie is daarbij steeds centraal en die van andere partners relatief klein. Dat beeld wordt ook in de interviews met de Duitse respondenten bevestigd.

Toch zijn er ook tegengeluiden onder meer vanuit de politievakbonden. Zij stellen: “De reden om *Ordnungsdiensten* in het leven te roepen is het subjectieve gevoel van onveiligheid van de mensen. De angst voor criminaliteit is groter geworden, hoewel de situatie objectief is verbeterd en de cijfers dat ook laten zien. De verantwoordelijkheid voor objectieve veiligheid en voor het subjectieve gevoel van veiligheid kan echter niet alleen door de politie worden gedragen. Het gevoel van veiligheid wordt bepaald door hoe de kwaliteit van leven en van de omgeving wordt beoordeeld. Het waarborgen van veiligheid en orde is een taak die moet worden gedeeld door de politie en de lokale autoriteiten, met voor de lokale autoriteiten een duidelijk mandaat en duidelijke verantwoordelijkheden. De politie is en blijft verantwoordelijk voor de bestrijding van criminaliteit. Die kerntaken van de politie mogen naar het oordeel van de bonden niet naar de gemeenten worden afgeschoven. Aan de ene kant is het daarom belangrijk om de aanwezigheid van de politie in de openbare ruimte van het publiek bij de politie te versterken en aan de andere kant "allianties voor veiligheid" te vormen in de gemeenten, waarbij naast de autoriteiten ook verenigingen, de particuliere sector en de individuele burger betrokken zijn”.⁷¹.

De *Gewerkschaft Polizei* (GdP) Nedersaksen had dit al geëist voor de lokale verkiezingen in 2011 en maakte duidelijk: wie een leefbare gemeenschap wil, moet ook rekening houden met de kwestie van veiligheid! Hier zijn bijvoorbeeld stedenbouwkundige maatregelen nodig angstplekken te voorkomen. Maar ook netheid of een juridisch verantwoorde videobewaking kan helpen het gevoel van veiligheid te versterken. In ieder geval wordt een nauwe samenwerking met de politie aanbevolen, wat ook geldt voor het particuliere beveiligingsbedrijven⁷².

Er zijn tegenwoordig tal van partnerschappen. De gemeentelijke veiligheidsfunctionarissen mogen foutparkeerders verbaliseren, wangedrag ontmoedigen, fraude en intimidatie in een vroeg stadium detecteren en beschikbaar zijn als contactpersonen. In een interview wordt gesteld dat in vergelijking met Nederlandse boa's de Duitse gemeentelijke rol in het veiligheidsdomein nog relatief beperkt is. In Salzgitter echter, kan de gemeentelijke beveiligingsdienst wel gegevens verzamelen, daders lokaliseren, personen vasthouden, en objecten beveiligen. De werknemers van de stad Salzgitter zijn daartoe altijd met een ambtenaar van de Politie Salzgitter op pad, in zogenaamde gemengde teams. Ook in de stad Meppen wordt die werkwijze gevolgd. Zodoende hoeft de politie ter plaatse niet eerst te worden gebeld als de gemeentelijke handhaver strafbare feiten constateert⁷³. Wat betreft Nederland worden in interviews ook dergelijke praktijkvoorbeelden genoemd.

In sommige gemeenten waaronder Hannover wordt geïnvesteerd in opleiding van gemeentelijke personeel voor openbare veiligheid. Het betreft daar onder meer training in juridische en administratieve

⁷⁰ https://www.gdp.de/gdp/gdpnds.nsf/id/Nds_Landesjournal-Niedersachsen-September-2018--Leitartikel--Oeffentliche-Sicherheit-und-Ordnung-?open

⁷¹ https://www.gdp.de/gdp/gdpnds.nsf/id/Nds_Landesjournal-Niedersachsen-September-2018--Leitartikel--Oeffentliche-Sicherheit-und-Ordnung-?open

⁷² https://www.gdp.de/gdp/gdpnds.nsf/id/Nds_Landesjournal-Niedersachsen-September-2018--Leitartikel--Oeffentliche-Sicherheit-und-Ordnung-?open

⁷³ https://www.gdp.de/gdp/gdpnds.nsf/id/Nds_Landesjournal-Niedersachsen-September-2018--Leitartikel--Oeffentliche-Sicherheit-und-Ordnung-?open

onderwerpen, interculturele competenties, competenties in preventie van corruptie, en klantgerichtheid. Die opleiding maakt deel uit van een veiligheidspartnerschap dat bestaat tussen het directoraat van politie van Hannover en de gemeente⁷⁴.

Beleidsmakers streven ernaar het subjectieve veiligheidsgevoel van burgers te versterken. Daartoe is volgens de overheid een hechte alliantie met de samenleving vereist.

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en andere private actoren

Andere vormen van samenwerking liggen vooral op het terrein van preventie. Een voorbeeld is een veiligheidspartnerschap rond islamisering. Aan dat partnerschap neemt een groot aantal overheidspartners deel, maar ook tal van organisaties uit het maatschappelijk middenveld, variërend van jeugdorganisaties tot kerken, stichtingen, bewegingen en verenigingen⁷⁵

Ook op het gebied van ICT en cybercrime zijn partnerschappen gevormd. Samen met stadsregio's worden projecten opgezet om cybercrime te bestrijden. Daarbij spelen aldus de geïnterviewde ook private cybersecurity-organisaties een rol.

Er is een veiligheidspartnerschap in Nedersaksen tegen bedrijfsspionage vanuit buitenlandse staten in de Bondsrepubliek Duitsland, dat gericht is op commerciële ondernemingen en wetenschappelijke instellingen. De *Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag* (NIHK), de Vereniging voor Veiligheid in de Economie Noord-Duitsland e. V. (VSWN), de Vereniging van Kamers van Ambachten Nedersaksen (VHN) en de deelstaat Nedersaksen, vertegenwoordigd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Sport van Nedersaksen nemen deel aan dit partnerschap.

Binnen die samenwerking zijn de hoofddoelen en samenwerkingsgebieden:

- vermindering van schade veroorzaakt door witteboordencriminaliteit, met name die veroorzaakt door industriële spionage en concurrentiespionage,
- bevordering van wederzijds begrip en samenwerking,
- bevordering van informatie-uitwisseling en wederzijds advies en ondersteuning
- sensibilisering van de maatschappij met betrekking tot de potentiële gevaren.

Uit de onderzochte bronnen inclusief de interviews, komt een beeld naar voren van een soort van samenwerkingen die bestaan uit overlegstructuren. Partnerschappen die gericht zijn op het verwerven van draagvlak, het verwerven van wederzijds begrip en waar nodig afstemming. De operationele samenwerking in de steden, de dorpen en de wijken is beperkt. De politie is in veel grotere mate dan in Nederland de hoofdrolspeler, aldus de Duitse geïnterviewden.

Wat betreft de inzet van private beveiligingsbedrijven geldt dat die meestal rechtstreeks door bedrijven wordt geregeld. De private sector is een grote sector, maar de directe samenwerking met de politie blijft beperkt tot het inschakelen van de politie in geval van incidenten. De gemeentelijke autoriteiten schakelen wel private partijen in bij festivals, sport, parkeren, en bewaking van goederen.

Internationale samenwerking

In 1993 riep het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Sport van de Duitse deelstaat Nedersaksen de *Regionale Verbindungsstelle* (RVSt) in het leven. Dit bureau is gevestigd in Lingen/Ems en heeft als doel om structuur aan te brengen in grensoverschrijdende uitwisseling van informatie. Het bureau bestaat inmiddels 26 jaar. Het RVSt verwerkt per jaar meer dan 6.700 verzoeken om politieondersteuning uit

⁷⁴ https://www.gdp.de/gdp/gdpnds.nsf/id/Nds_Landesjournal-Niedersachsen-September-2018--Leitartikel--Oeffentliche-Sicherheit-und-Ordnung-?open

⁷⁵ <https://www.bpb.de/politik/extremismus/radikalisierungspraevention/285043/niedersachsen>

Nederland en Duitsland – inclusief talrijke persoonscontroles en vertaal- en tolkdiensten. Daarnaast analyseren de medewerkers de politiesituatie van de veiligheidsdiensten die in het grensgebied werkzaam zijn. Er worden per jaar gemiddeld honderd situatieschetsen gemaakt. Daarnaast biedt het team ondersteuning bij opsporingswerk, maar ook bij grotere operaties of grensoverschrijdende doorzoeken⁷⁶.

Opvallend is dat de samenwerking met Nederland niet tegelijk aangegaan is met de deelstaat Noordrijn-Westfalen. De samenwerking en vooral het delen van informatie over de deelstaatsgrenzen heen is volgens drie van de over de situatie in Duitsland geïnterviewden in Duitsland erg gevoelig en staat samenwerking in de weg.

De indruk die voortkomt uit de bronnen en de interviews is dat de pluralisering in Nedersaksen langzaam vorm krijgt; dat initiatieven vooralsnog veelal bestaan uit overleg, tussen de politie, partnerorganisaties, stakeholder en doelgroep organisaties, of burgers. De stap om dingen daadwerkelijk in gezamenlijkheid uit te voeren is op veel punten nog niet gezet. De politie houdt veel regie bij zichzelf; de gemeenten hebben voorlopig nog slechts beperkte aantallen handhavers in dienst. Hun taken en bevoegdheden zijn beperkter dan die van *boa's* in Nederland. Het zijn aldus een geïnterviewde toch vooral parkeerwachters, verkeersregelaars, maar nog niet handhavers die binnen hun eigen op leefbaarheid gerichte taak, op een gelijkwaardig niveau functioneren als agenten van politieagenten. Beleidsdocumenten schetsen wel een toekomst in die richting.

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en burgers

Met burgers wordt vooral op het gebied van preventie samengewerkt. Die samenwerking speelt zich in het bijzonder af in gemeentelijk preventieraden. In die raden spreekt de politie met relevante actoren zoals de gemeente, scholen, verenigingen, kerken en andere instellingen, maar ook met burgers over de manieren om mensen voor geweld te behoeden⁷⁷. De rol van burgers is zowel in de onderzochte bronnen alsook volgens de geïnterviewden beperkt. Burgers kunnen van zich laten horen via een klachtenloket. Soms zijn er burgers vertegenwoordigd in preventieraden, en soms worden burgers (vooral ouders) bevraagd met betrekking tot specifieke voorvallen, zoals bijvoorbeeld in scholen of in jeugdinstanties. Van een actieve rol in de uitvoering van politietaken is geen sprake.

Trends in samenwerking

De ontwikkelingen in Nedersaksen laten op beleidsniveau een steeds duidelijker accent zien op een participatieve benadering van het politiewerk, dat wil zeggen in samenwerking met burgers, gemeenten, maatschappelijke organisatie en bedrijven. In de werkelijkheid is die koers nog niet, of in geringe mate geïmplementeerd. Zowel de bestudeerde informatie als de interviews met deskundigen uit Duitsland ondersteunen dat beeld. Er worden op technisch vlak wel taken uitbesteed, maar meer dan in Nederland streeft de politie ernaar om zoveel mogelijk zelf te doen. Samenwerkingen die er zijn hebben vooral een karakter van overleg, om zo als politie beter op de hoogte te raken en/of groter draagvlak te verwerven. De ontwikkelingen in pluralisering zijn desalniettemin gaande. De ontwikkelingen gaan echter minder ver dan in Nederland.

⁷⁶ <https://www.grenspostdusseldorf.nl/25-jaar-grensoverschrijdende-politiesamenwerking-partners-vrienden-geworden/>

⁷⁷ https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/innere_sicherheit/polizei_niedersachsen/pravention/62619.html

Achterliggende mechanismen

De behoefte van de politie om relatief veel in eigen hand te houden is volgens een van de geïnterviewden vooral terug te voeren op de fundamentele visie dat de politie er te allen tijde is om de wet te handhaven. Dat betekent dat er terughoudend wordt gereageerd op het uit handen geven van taken op dat vlak. Ook de wetgeving ten aanzien van persoonsgegevens en de strikte interpretatie daarvan beperkt de mogelijkheden van samenwerking met derden. Desondanks wordt ook in Duitsland geconstateerd dat de zich telkens uitbreidende politietaken niet anders kunnen worden verricht dan door op onderdelen taken aan andere over te laten. In dat opzicht is pluralisering ook in Nedersaksen een onvermijdelijke trend.

7.4 Noordrijn-Westfalen

Algemeen kader

In Noord-Rijnland-Westfalen vervult de politie haar taken in 47 districten waarvan er 18 stedelijke districten autoriteiten en 29 overige. Gezamenlijk betreft het ongeveer 50.000 werknemers, waarvan meer dan 42.000 politieagenten en de 8.000 overige medewerkers. Het ministerie van Binnenlandse Zaken Van Noordrijn-Westfalen is de toezichthoudende autoriteit⁷⁸.

Voor bepaalde ernstige misdrijven of speciale doeleinden is er een gelaagd systeem waarbij grotere en krachtigere districtsorganisaties taken uitvoeren die buiten hun eigen verantwoordelijkheidsgebied vallen. Dergelijke specialistische functies doen zich ook voor bij de monitoring van ongeveer 2.000 km snelweg en meer dan 900 km waterwegen. Voor de snelweg zijn het politiehooftkwartier Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Keulen en Münster verantwoordelijk buiten het eigen gebied, voor de waterwegen staat het centraal in het politiehooftkwartier Duisburg.⁷⁹

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren

Volgens de geraadpleegde deskundige zijn er bij de politie in Noordrijn-Westfalen vier soorten van samenwerking (terreinen van pluralisering) te onderscheiden.

1. Allereerst zijn er een zogenaamde *Kriminalpreventionsräte*,
 2. Ten tweede de openbare orde partnerships (*Ordnungpartnerschaft*)
 3. Ten derde geüniformeerd toezicht en bewaking
 4. Samenwerking bij festivals, events, demonstraties e.d.
-
1. De ***Kriminalpreventionsrat*** bestaat uit de burgemeester, politie, welzijnsorganisaties, *civil society*. Het betreft overleg over problemen, strategieën en benaderingen en beleid. In 1993 is er een maatregel van bestuur geformuleerd om aan te geven dat dergelijke raden wenselijk zouden zijn. Men is daaraan toen begonnen, maar inmiddels is het sinds de millenniumwisseling niet overal meer de gangbare situatie. De raad staat onder regie van de gemeente, de politie is de belangrijkste partner. Het voorzitterschap rouleert ook vaak tussen gemeente en politie. Andere partners sluiten aan maar hebben een minder prominente rol.
 2. ***Ordnungpartnerschaften*** worden geformeerd rond problemen. Het zijn incidentele vormen van samenwerking gericht op specifieke problemen, zoals drugsoverlast en openbaarvervoer. De partnerschappen worden gevormd met relevante stakeholders in de gegeven probleemsituaties.

⁷⁸ <https://polizei.nrw/artikel/organisation-der-polizei-nrw>

⁷⁹ <https://polizei.nrw/artikel/organisation-der-polizei-nrw>

Denkbare partners zijn woningbouwcorporaties, openbaarvervoer organisaties, gemeente, politie. Deze samenwerkingen nemen in aantal toe. Want het is effectief en dat merken de partners. Relevante spelers komen zo samen, er wordt steeds beter gecommuniceerd en gecoördineerd. Er wordt gezamenlijk gericht gewerkt aan concrete onderkende problemen.

3. **Openbare ordeafdelingen van gemeenten, de politie en private partners** werken samen in geüniformeerd toezicht op straat. Ook wordt er, als dat zinvol is, samengewerkt met winkeliers en de door hen ingeschakelde beveiligers. In deze samenwerkingen wordt soms naast elkaar gewerkt maar in toenemende mate ook met elkaar. De politie is de belangrijkste partner.
4. **Gemeente, beveiligingsbedrijven en organisatoren.** In geval van evenementen, festivals demonstraties en dergelijke werkt de politie samen met de gemeente en met private beveiligingsbedrijven. Deze vorm van samenwerking is meer verkokerd. Partners hebben verschillende bevoegdheden. Door ernstige gebeurtenissen zoals in Duisburg bij een love parade, waarbij doden te betreuren waren, zijn er nu regels waarin eisen aan partners (m.n. de organisatoren) worden geëxpliciteerd. Ook de rol van de politie en van de gemeente is duidelijk omschreven. Er moeten plannen zijn die ter verantwoording moeten worden overlegd aan de autoriteiten.

Bij elk van de genoemde vier vormen van samenwerking zijn de politie en de gemeente betrokken. De politie is leidend, waar het het statelijke geweldsmonopolie betreft, anderzijds is de politie een partner samen met andere partnerorganisaties in de preventie van criminaliteit (Tobias 2014). Naast samenwerking met gemeenten is er ook internationale samenwerking. Op de Benelux-top van 2 april 2019 ondertekenden de eerste ministers en minister-presidenten van Noordrijn-Westfalen en van de Benelux een nieuwe verklaring, waarin onder meer de oprichting van een gemeenschappelijke politie-interventiegroep wordt vooropgesteld⁸⁰.

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en organisaties uit de beveiligingsbranche

De politie werkt samen met gemeente en private partners op het vlak van geüniformeerd toezicht op straat. De politie organiseert de *policing*, en zorgt ervoor dat partners de juiste informatie krijgen en delen. De partners staan vaak dicht bij de burger en daarmee krijgen zij gemakkelijker toegang tot relevante informatie. Indirect versterkt de politie via deze partners haar informatiepositie. Net als in Nederland is voor het publiek niet altijd duidelijk wie welke rol en bevoegdheden hebben. Ook blijkt bij samenwerking soms dat de verschillende partners andere verantwoordelijkheden ervaren en zich ook naar verschillende partijen moeten verantwoorden

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en andere private actoren

De samenwerking van de politie met private actoren krijgt voornamelijk gestalte in handhaving en beveiliging in de openbare ruimte, in openbaarvervoer, bij festivals, demonstraties, en andere gebeurtenissen die veel publiek trekken en veiligheidsrisico's met zich meebrengen.

Samenwerking tussen publieke veiligheidsactoren en burgers

In het veiligheidsdomein is de rol van burgers in Noordrijn-Westfalen beperkt. Er zijn geen politievrijwilligers⁸¹, of andere vormen van actieve burgerparticipatie. Wel kunnen burgers deel uitmaken van de eerder genoemde presentieraden, om daar mee te praten over op preventiegericht beleid.

⁸⁰ <https://www.beneluxparl.eu/nl/2019/04/03/politiesamenwerking-tussen-benelux-en-noordrijn-westfalen/>

⁸¹ <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/sicherheit/polizei/motiviertes-personal/freiwilliger-polizeidienst/>

Trends in samenwerking

Gemeenten hebben bezuinigd. Dat verzwakt de taak van de politie. De politie krijgt alles op haar bord omdat politie 24/7 beschikbaar is. De gemeenten zouden meer moeten doen om de belasting van de politie te helpen verminderen. Er zou een convenant moeten komen om te regelen dat alle betrokken partners hun taken 24/7 in gezamenlijkheid vervullen. Dat vraagt van iedere partner een grotere beschikbaarheid. Dat is echter noodzakelijk om passend op te treden en diensten te verlenen in uiteenlopende situaties. Als gevolg van deze noodzaak zijn er, aldus de geïnterviewde, meer middelen nodig. Die zullen ook aangewend moeten worden om de competenties van de politie en haar partners te versterken. Daarnaast moet de legitimering verbeterd worden door duidelijke communicatie en PR. De politie zal ook moeten houden op haar toegang tot het veld (toegang tot burgers en organisatie, behoud of versterking van de informatiepositie). In dat licht is er behoefte aan een evenwicht tussen *crime fighting* en de sociale functie van de politie.

Er zal gewerkt moeten worden vanuit analyse van problemen. Transparantie over de aard en de functie van *Kriminalpräventionsräte* en *public order partnerships (Ordnungpartnerschaften)* is belangrijk. Die teams bestaan al lang, maar moeten het vertrouwen van het publiek nog winnen. Plural policing als concept moet besproken worden binnen de politie, tussen de politie en partnerorganisatie en met het publiek. Het gaat om congruentie tussen de taak, het werk, en de uitstraling van de betrokken partners. Helderheid over de verdeling van bevoegdheden is essentieel (wie legt verantwoording af aan wie? (publiek, ministerie, gemeente) nu lijkt alles nog te wollig en ondoorzichtig. De geschetste situatie laat zien dat pluralisering van de politiefunctie in Noordrijn-Westfalen in ontwikkeling is. De politie heeft in die pluralisering een centrale rol. Conceptueel is de aanpak doordacht en ontworpen maar de beoogde graad van samenwerking en afstemming is in praktijk nog lang niet bereikt.

In Noordrijn-Westfalen geldt net als in Nedersaksen dat er ontwikkelingen gaande zijn die de politie met steeds meer taken belasten waardoor er op onderdelen overwogen wordt om taken te delegeren of te delen.

Achterliggende mechanismen

De vormen van samenwerking die ontstaan zijn hebben soms het karakter van een co-existentie en in andere gevallen gaat het om het delen van taken. Echter de vorm die de samenwerking krijgt is vooral te typeren als overleg; gezamenlijk organiseren van conferenties en ronde tafelbijeenkomsten en hier en daar delegatie van taken zoals bijvoorbeeld in het openbaar vervoer, of bij grote evenementen naar private beveiligingsorganisatie, hulporganisatie en gemeenten (Frevel 2017).

De pluralisering is volgende de ondervraagde deskundige echter meer dan een vorm van delegeren; het gaat veeleer om integratie van taken en rollen. De politie speelt een centrale rol in het organiseren van beveiliging en veiligheid. Doel daarvan is de legitimiteit van de aanpak van veiligheid te vergroten; meer samenhang tot stand brengen door ontschotting. De geïnterviewde vindt de Nederlandse politie meer service gericht, terwijl de Duitse politie meer gericht is op *law enforcement*, handhaving. Dit verwijst naar het eerder in dit rapport genoemde verschil tussen een het opportuniteitsprincipe Waarop de Nederlandse politie het handelen baseert en het Legaliteitsprincipe dat de Duitse deelstaten typeert.

In Noordrijn-Westfalen is het een issue dat de politie door al haar samenwerking dreigt te worden gezien als te soft en daardoor inboet aan gezag/respect. De politie wordt ook vaker slachtoffer van agressie van burgers. Daarom wordt er gewerkt aan het herwinnen van gezag en robuustheid⁸². De

⁸² https://www.aachener-zeitung.de/nrw-region/geheimpapier-die-polizei-in-nrw-soll-robuster-auftreten_aid-24443267

verdeling van de rollen met andere partners hangt sterk samen met de aard van de problematiek die aangepakt wordt. Patrouilleren, *crime fighting*, verkeer, openbaar vervoer en openbare orde vragen elk om een eigen verdeling van taken en bevoegdheden en rollen van alle in zo'n situatie relevante partners en stakeholders. De geïnterviewde deskundige stelt dat systematische analyse van problemen en de daarbij relevante partners altijd de start moet zijn (actoren benadering). Hij beschrijft als voorbeeld pogingen om de groei van ondermijnende *clans* van Koerden en Libanezen (groei van een parallelle samenleving) aan te pakken door met allerlei partners tegelijk elk vanuit de eigen invalshoek een situatie te benaderen. Daarbij speelden politie, openbare orde, mensen van de gemeente, de brandweer, douane, bouw- en woningtoezicht, gezondheidsinspectie, de belastingdienst een rol. Het is een aanpak die wordt aangeduid als een *needle stick* aanpak. Je prikt ergens in en dan benader je wat je aantreft vanuit allerlei perspectieven en dan komt er wat naar boven. Dat is op de grens van het legale want er wordt eigenlijk al opgespoord, terwijl er geen concrete verdenking is. In Duitsland bestaat een restrictieve wetgeving ten aanzien van camerabewaking. Camerabewaking is slechts toegestaan in criminele hotspots, waar al een grond voor verdenking bestaat. Maar het werkt wel als samenwerking werkt, dan geeft dat een impuls aan de pluralisering

Pluralisering gebeurt wel, maar er is te vaak geen analyse, geen plan; geen strategie. Verschillende partners hebben verschillende begrippen van bijvoorbeeld zoets als preventie. Er wordt gewerkt met professionals en non-professionals. Sommigen vinden dat mensen *het probleem zijn*; anderen vinden dat mensen *problemen hebben*. Dergelijke verschillen van opvatting dwarsbomen de samenwerking eerder dan dat ze die bevorderen. Als er dan toch sprake is van pluralisering dan leidt dat eerder tot delegeren, *of outsourcen* dan tot samenwerken

Politie en partners hebben vaak verschillende onderhandelingsstactieken met burgers. Er wordt steeds meer van de politie verwacht, terwijl de politie dat vaak niet kan waarmaken. Verwachtingen moeten beter gemanaged worden. Er is transparantie nodig over wat mogelijk is en wat niet en over waar de verantwoordelijkheden liggen. Er moet niet gewerkt worden vanuit vage aannames, maar *evidence based* en gebaseerd op analyses van de situaties. In NRW bestaat geen goed uitgekristalliseerde idee van hoe probleemgerichte *policing* moet/kan worden gerealiseerd. Men handelt gewoon. Er is behoefte aan wat het SARA-concept noemt (*systematic analysis, response and assessment*)⁸³.

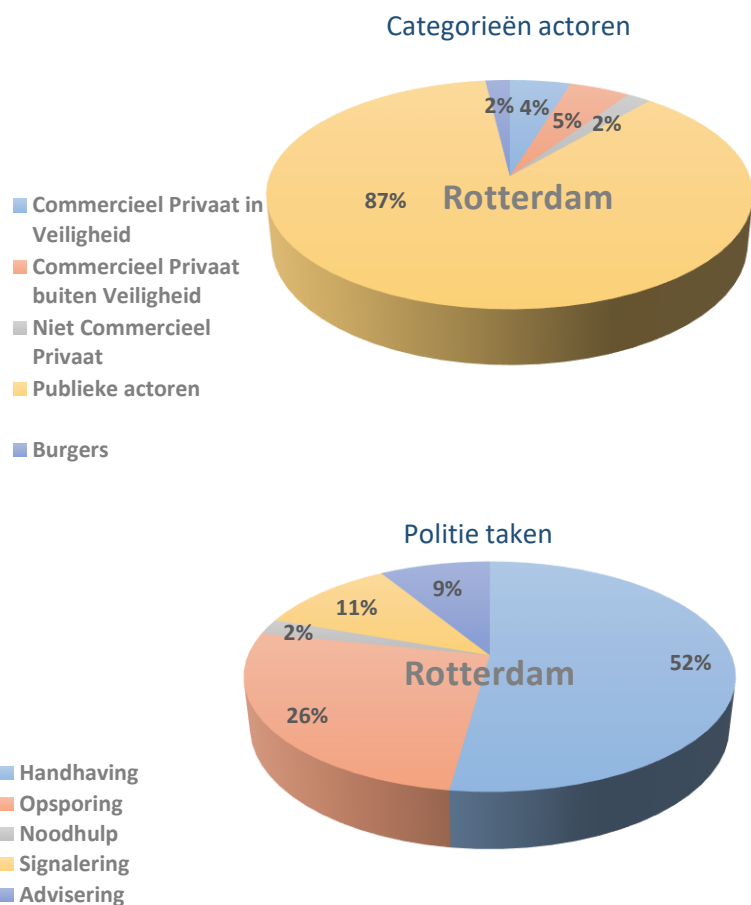
⁸³ https://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/46974_CH_3.pdf

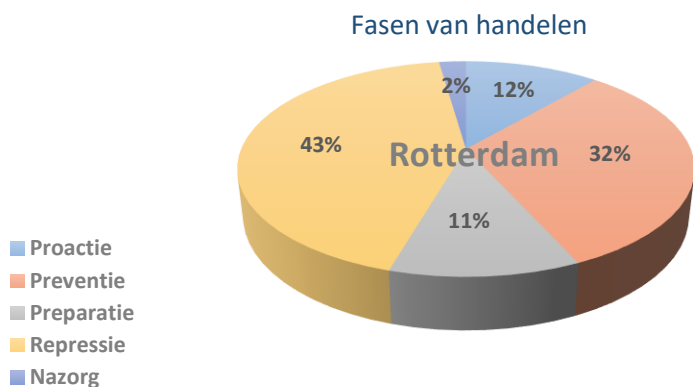
8 De praktijk in drie Nederlandse gemeenten

8.1 Rotterdam

Over de situatie in de gemeente Rotterdam zijn bronnen bestudeerd en voorbeelden verzameld. In het geval van Rotterdam zijn 32 voorbeelden van samenwerkingsinitiatieven verzameld en geanalyseerd. Veruit de meeste aangetroffen voorbeelden betreffen samenwerking tussen politie en de gemeente. Van samenwerking met private partijen binnen en buiten de veiligheidssector zijn enkele voorbeelden aangetroffen met name ten aanzien van veiligheid in winkels en winkelcentra, het stadscentrum en havengebied, en bij sportevenementen. Van samenwerking met burgers zijn voorbeelden gevonden ten aanzien van vermissing van personen en personen met verward gedrag (zie bijgaand overzicht). Onderstaande figuur geeft een beeld van de aard van de aangetroffen samenwerkingsvoorbeelden (de soorten actoren, de politietaken, en de fasen van handelen). De Rotterdamse politiefunctie wordt in veel van de aangetroffen voorbeelden door publieke actoren vervuld. Het accent ligt op handhaving, en de grootste aantallen voorbeeld betreffen samenwerking in de repressie en preventie en veel minder in preparatie, advisering en nazorg.

Overzicht van actoren in samenwerking, de politietaken en de fasen van handelen:





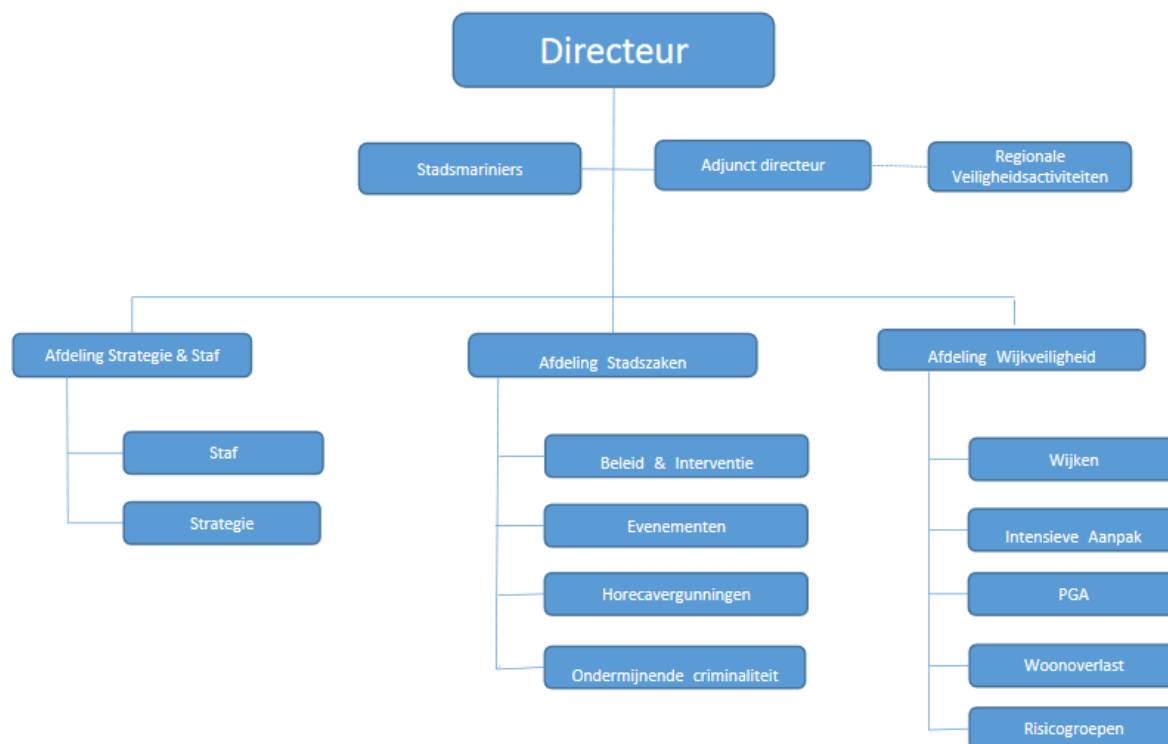
8.1.1 Gemeente

Organisatie

De directie veiligheid is een afdeling van de gemeente Rotterdam met 215 FTE-personeel. De directie werkt samen met de burgemeester, het bestuursorgaan en de gemeenteraad. Er is sprake van een conserndirectie met een lijn naar de gemeentesecretaris.

Er zijn drie afdelingen (zie organogram) die afdelingen focussen op stadszaken. Daar functioneren teams op 4 terreinen:

1. vergunningverlening horeca;
2. beleid en interventies (incidenten in horeca en openbare orde);
3. evenementen en demonstraties;
4. ondermijning.



Figuur 4. Organogram directie veiligheid Rotterdam

De burgemeester heeft een gezagspositie ten aanzien van Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Het gaat daarbij om veiligheid in het publieke domein. De politie werkt samen met Openbaar ministerie (OM); met boa's van de gemeente met name ten aanzien van handhaving; met woningcorporaties; partners in het sociale domein; zorg en veiligheidshuizen (zorg is recent toegevoegd); met het regionaal informatie en expertisecentrum (RIEC) en de Veiligheidsalliantie. Geïnterviewden vinden het kenmerkend voor de Rotterdamse benadering is dat er veel wordt samengewerkt, ofwel gepolderd. Het beleidsplan 2018-2023 stelt daarover: het veiligheidsprogramma bestaat uit drie pijlers. De pijler 'Betrokken stad' staat voor de wijze waarop we samenwerken met bewoners en ondernemers. In die samenwerking wordt gewerkt aan de overige twee pijlers 'Weerbare stad' en 'Stad in balans'⁸⁴.

Vormen van samenwerking

Uit de verzamelde voorbeelden van pluralisering blijkt dat er allerlei vormen van samenwerking zijn. De geïnterviewden bevestigen dit beeld. Zij geven aan dat in geval van evenementen convenanten worden gesloten. Er worden dan gebieden afgebakend, waarbinnen verantwoordelijkheden worden verdeeld. Dan wordt een gebied omheind en worden afspraken gemaakt over verdeling en uitvoering van taken en regels onder meer met betrekking tot fouilleren, pascontrole door ingehuurd beveiligers. De politie is aanwezig in geval van escalatie, geweld etc. boa's zijn aanwezig als verkeersregelaar, of parkeerwacht. In de het veiligheidsprogramma 2018-2023 stellen de opstellers dat een veilig Rotterdam een gedeelde verantwoordelijkheid is die samenwerking vraagt met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, andere overheden, branches en verenigingen.⁸⁵

Ontwikkelingsproces

De geïnterviewden laten weten dat het geen statische situatie is; de samenwerking ontwikkelt zich geleidelijk. In de samenwerking doen de partners ervaring op. Ze trekken taken naar zich toe, zoeken elkaar op werken samen als dat kan. De politie komt soms aan dingen niet toe. De wijkagenten en de boa's zoeken daarom elkaar steeds meer op. De boa voelt dat als een erkenning, maar trekt steeds meer taken naar zich toe, deelt steeds meer informatie en zo wordt er steeds intensiever samengewerkt. Totdat er iets mis gaat. Dan rijst de vraag wie er verantwoordelijk was, en wie binnen welke grenzen mag opereren. De geraadpleegde respondenten zien eigenlijk twee parallelle apparaten: het Nationale politie/opsporingsapparaat enerzijds en de boa's als gemeentelijke politie anderzijds. Maar, vragen ze zich af, zijn de functionarissen zich daarvan bewust en zijn de grenzen niet te vaag? De groei van de aantallen taken die de boa's uitvoeren leidt ook daadwerkelijk tot het aanstellen van meer boa's. Begin 2019 hadden zo'n veertig Rotterdamse boa's (van de 320 handhavers) die in specifieke overlastgebieden werken extra opsporingsbevoegdheden. Dat aantal is inmiddels door de driehoek van gemeente, politie en Openbaar Ministerie uitgebreid naar 120 boa's die werkzaam zijn in alle gebieden in de stad⁸⁶.

Minder overzicht

Door het overlaten van taken aan boa's hebben wijkagenten niet meer het overzicht dat ze ooit hadden. Ze delen dat overzicht nu met andere functionarissen. Soms loopt de informatie-uitwisseling vanuit de politiekant stroef. Respondenten vanuit de gemeente veronderstellen dat dat soms komt doordat de politie het overzicht mist. Ze hebben te weinig gegevens, omdat ze minder directe contacten in de wijk hebben en onderhouden. De politie zoekt daarom naar taken die ze kunnen afstoten.

⁸⁴ <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/veilig/VeiligRotterdam.pdf>

⁸⁵ <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/veilig/VeiligRotterdam.pdf>

⁸⁶ <https://www.gemeente.nu/veiligheid/boa/boas-rotterdam-krijgen-meer-bevoegdheden/>

Als voorbeeld worden genoemd:

- Bestuurlijk toezicht seksindustrie
- Vervoer en bewaking van arrestanten etc.

Alle ondervraagden hechten in dit verband groot belang aan samen werken, of samenwerking die ook een informatie-uitwisseling inhoudt opdat alle betrokken partners in de samenwerking gezamenlijk de informatiepositie versterken in plaats van uithollen.

Bevoegdheden

Er bestaan bij sommige geïnterviewden echter ook aarzelingen over het overlaten van taken. Ingrijpen in de persoonlijke vrijheid van mensen is nogal ingrijpend. Daar spelen mensenrechten, publieke verantwoordelijkheden en democratische controle een rol. Dat kan niet zonder heldere politieke afwegingen en besluitvorming worden uitbesteed. Over de verdeling van verantwoordelijkheden en over wie er wel of niet bewapend worden zijn de discussies nog gaande, ook in Rotterdam.

8.1.2 Politie

Taakopvatting

Een geïnterviewde geeft aan dat de politie een maatschappelijke rol heeft. De politie is waakzaam en dienstbaar. De politie heeft vier kernwaarden (Moedig, betrouwbaar, verbindend en integer)⁸⁷. De Politie deelt taken met andere actoren. In de noodhulp bijvoorbeeld met de ambulances en de brandweer. In de handhaving heeft de politie een belangrijke rol, zowel in de strafrechtelijke kant ervan, als in de openbare orde en veiligheidskant. Het is een vak op zichzelf, een professionalisme. Dat, aldus een geïnterviewde, laat onverlet dat de politie waarde hecht aan samenwerken onder meer in veiligheidshuizen, of ten aanzien van ondermijning. De politie dient zulke samenwerking te initiëren en als die eenmaal gevestigd is, daarin een betrouwbare partner zijn. Diezelfde overtuiging lezen we ook terug aan de kant van de gemeente in de beleidsplannen voor de komende jaren⁸⁸.

Samenwerking

De politie heeft in die samenwerkingen verscheidene soorten inbreng:

- Analyses van spanningen in de samenleving.
- Exclusieve bevoegdheden.
- Een actiegerichte inbreng.
- Informatiedeling volgens regels en protocollen binnen grenzen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming AVG en de Richtlijn gegevensbescherming politie en justitie⁸⁹.
- 24/7 aanwezig zijn en binnen tien minuten ter plaatse.
- Vervulling van de sterke arm functie.

De politie in Rotterdam zet volgens verantwoordelijke in op een veel intensievere samenwerking tussen bijzondere opsporingsambtenaren, zogenoemde boa's en gewone agenten. In Rotterdam werken inmiddels meer dan vierhonderd boa's, die vaak precies weten wat er leeft in wijken en buurten. Tot op heden was samenwerking tussen boa's en politie niet vanzelfsprekend. Dat is aan het veranderen. Er komt betere uitwisseling van informatie, boa's krijgen toegang tot politielocaties en de samenwerking ontwikkelt zich van operationele regie door de politie naar operationele samenwerking⁹⁰.

⁸⁷ <https://www.politie.nl/over-de-politie/pijlers.html>

⁸⁸ <https://www.persberichtenrotterdam.nl/uploads/Veiligheidsprogramma2018-2023.pdf>

⁸⁹ https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/richtlijn_2016_-_680_definitief.pdf

⁹⁰ <https://www.telegraaf.nl/nieuws/2927234/blauw-en-boa-dicht-bij-elkaar>

Ook werkt de politie op digitaal gebied samen met banken. De politie werkt samen met expertise bedrijven/organisaties zoals ICT-bureaus; met het leger; de veiligheidsregio en ook in gelegenhedencoalities met bijvoorbeeld Microsoft, of KPN om fraude te bestrijden. De politie wil toe naar meer structurele samenwerking op het terrein van het bestrijden van ondermijning door de onderwereld. De politie zoekt stelselmatige samenwerking met banken en verzekeraars. Ook wordt er gewerkt aan preventie. Als voorbeeld wordt gegeven: pizza koeriers niet langer cash te laten betalen maar met pinpas om zo het aantal berovingen te beteugelen⁹¹.

Taakverdeling

De burgemeester en de driehoek bepalen de inzet. Boa's zouden alleen handhaving moeten doen. Volgens geïnterviewden kan een wijkagent kan wel gebruik maken van de aanwezigheid van boa's. De boa vervult de functie van ogen en oren. Bij ordeverstoring moet de boa zich echter terugtrekken. Dan komt de politie erbij. De boa kan rekenen op rugdekking vanuit de politie. De politieaanwezigheid op straat is te klein geworden. Dat is een mening van de in Rotterdam geïnterviewde functionarissen die ook te beluisteren viel in enkele interviews met de in de startfase van het onderzoek geraadpleegde experts. De politieursveillant verdwijnt te zeer uit het straatbeeld. De informatiepositie van de politie is dientengevolge tanende. Wat naar het oordeel van de politierespondent goed bevalt zijn de specialistische boa's zoals op het terrein van milieu, financiën, geneeskunde etc. De politie heeft zelf ook veel boa's bijvoorbeeld voor het verwerken van aangiften. Ook zijn er data-analisten met boa-bevoegdheid. Daardoor kunnen de politiemensen dan weer de straat op. Vanuit de politie wordt gedacht dat de boataken in het publieke domein te makkelijk zijn weggegeven. De politie zou daar gewoon aanwezig moeten zijn en daar een rol spelen m.b.t. de kleine norm. De politie meent daarin een regisserende, coördinerende, controlerende taak te hebben. De ontwikkelingen lijken echter in de richting te gaan van een vergroting van de gemeentelijke rol in de handhaving en tegelijkertijd een intensievere samenwerking tussen Politie en boa's. Dat wordt mede onderstreept door de groeiende aantallen boa's⁹².

Ontwikkelingen

Vanuit de politie bezien bestaan de ontwikkelingen op het terrein van pluralisering van de politiefunctie uit meerdere deelbewegingen:

- De politie trekt zich terug uit taken uit gebrek aan geld en menskracht, niet uit overtuiging.
- Er is te veel accent komen te liggen op opsporing en noodhulp.
- Er is een toenemende behoefte aan specifieke expertise zoals ICT/sociale media, etc.
- Er zijn beroepsgroepen die, als de politie zich terugtrekt, terecht een boa-status wensen (bijvoorbeeld boswachters).

Bezuinigingen in de zorg, de groeiende zorgtaak en verantwoordelijkheid van de gemeenten (inmiddels weer omgekeerd) leidde recentelijk tot meer behoefte aan regie bij gemeenten. Het is niet altijd duidelijk waarom die terechte wens tot meer regie en samenwerking, vertaald moet worden in meer bevoegde opsporingsambtenaren. Zonder boa-status kan er ook intensief worden samengewerkt, aldus een politiefunctionaris. Er is volgens hem een risico dat de werkdomeinen vervagen. Privacywetgeving is soms een complicerende factor. Ook burgers gaan soms te makkelijk over grenzen heen. De politie bewaakt de rechtsstatelijkheid en de grenzen van wat we en niet toelaatbaar is. Dat doen beveiligers niet en boa's evenmin, aldus een politierespondent. De politie ziet toe op de publieke orde. Ook is de politie verantwoordelijk voor de kwaliteit van opleidingen, inclusief die van boa's. De politie zou zich niet moeten terugtrekken uit het publieke domein maar daarin zich juist weer moeten versterken.

⁹¹ <https://www.politie.nl/nieuws/2018/februari/07pizzakoeriers-blijven-doelwit-overvallers-helpt-u-mee-ze-te-vangen.html>

⁹² <https://beveiligingnieuws.nl/nieuws/meer-boas-met-extra-bevoegdheden-voor-rotterdam>

Niemand betwist het belang van samenwerking. De politie moet zich naar eigen oordeel niet te ver terug laten dringen. Een respondent geeft aan dat dat niet ten eigen bate, maar vooral om de democratische controle, de legitimiteit en de rechtsstatelijkheid te dienen, als ook om de kwaliteit van het werk te bevorderen en te bewaken, wenselijk is. Deze opvatting wordt deels ook weerspiegeld in de strategische plannen van de politie⁹³. In de veiligheidsstrategie wordt echter nadrukkelijk ingezet op intensivering van samenwerking met andere partners met behoud van eigen aanwezigheid en herkenbaarheid in de wijken.

8.1.3 Regio

Veiligheidsalliantie

In de regio Rotterdam bestaat een Veiligheidsalliantie. Die veiligheidsalliantie (de VAR) is een samenwerkingsverband van 25 gemeenten, de politie en het Openbaar Ministerie binnen de eenheid Rotterdam. De VAR is opgericht door het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) van de politie eenheid Rotterdam en heeft tot taak de veiligheidspartners (Openbaar Ministerie, Burgernet, Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, Regionaal platform veilig ondernemen, en politie, Regionaal informatie- en expertise centrum, Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond, en veiligheidshuis Zuid Holland Zuid) te ondersteunen door⁹⁴:

- Kennis en *best practices* te verzamelen en te delen bijvoorbeeld via de website en kennisbijeenkomsten.
- Werkgroepen te faciliteren op de regionale prioriteiten.
- Nieuwe thema's te agenderen.
- Bij te dragen aan bewustwording of een aanzet tot borging te geven.
- Regionale monitoring te verzorgen.

Ooit waren het twee regio's te weten Zuid-Holland Zuid en Rijnmond, nu zijn die samengevoegd tot een veiligheidsalliantie. De alliantie organiseert kennisbijeenkomsten voor burgemeesters en veiligheidsprofessionals uit de kring van partners. De alliantie biedt ondersteuning aan regionale beleidsplannen en fungeert als ambtelijk secretaris. Thema's zijn onder meer:

- omgaan met verwarde personen;
- radicalisering en polarisatie;
- cyber crime.

De VAR biedt handreikingen bij buurtpreventie; geeft aanwijzingen over het opleiden van buurtpreventiemensen. Op gebied van Cyber verstrekt de VAR-opleidingen aan gemeenten in samenwerking met private organisaties en cyberbedrijven. Voor vragen op cybergebied biedt de VAR een loket (*single point of contact, SPOC*). Gemeenten zoeken elkaar op; de VAR vervult daarbij een rol als kennismakelaar. Ten aanzien van verwarde personen vervult de VAR een adviserende rol biedt ondersteuning op de volgende terreinen:

- zorg en veiligheid;
- verplichte GGZ;
- de rol van de burgemeester;
- veiligheidshuizen.

⁹³ <https://www.magazinedordrecht.nl/assets/documents/strategische-themas-veiligheid-2019-2022eenheid-rotterdam-dii-vastgesteldrvo20181112.pdf>

⁹⁴ <https://veiligheidsalliantie.nl/over-de-var/>

De regionale samenwerking die ondersteund wordt door de bemiddeling van de VAR draagt bij aan de onderlinge versterking van de deelnemende partnerorganisaties en daarmee aan de gezamenlijke effectiviteit.

Afstemming

Binnen gemeenten is er volgens enkele geïnterviewden af en toe eens sprake van fricties tussen culturen als het gaat om de taakuitvoering en de rollen in de praktijk. Die fricties zijn waarneembaar tussen handhaving en zorg, of onderwijs en leerplicht e.d. Het gaat daarbij om verschillen die voortkomen uit de verschillende rollen van betrokken professionals. Een hulpverlenende rol met een accent op het winnen van het vertrouwen kan conflicteren met een meer op handhaving of opsporingsgerichte rol. Op het meer abstractie en strategische niveau van de VAR, zegt een respondent, bestaan dergelijke fricties niet. Iedereen ziet de zin van samenwerking in en ziet ook dat dat werkt. De VAR vervult tussen alle betrokkenen een verbindende rol.

Samenwerking

De informatie-uitwisseling met andere actoren in het veiligheidsdomein is soms nog te eenzijdig. Conventanten worden gesloten en helpen wel om die onderlinge uitwisseling beter in evenwicht te krijgen. Grotere gemeenten kunnen makkelijker iets overdragen dan kleinere. Rotterdam kan alles zelf regelen. Kleinere gemeenten moeten vaak samenwerken en soms springt Rotterdam bij. Ook daarin ontwikkelt zich steeds meer onderlinge samenwerking.

In interviews worden verschillende samenwerkingsinitiatieven genoemd. De burgemeester heeft zitting in een landelijk veiligheidsoverleg en koppelt zijn bevindingen, of informatie terug naar de betrokkenen in de regio. Actuele kwesties die door een geïnterviewde worden genoemd zijn de vraag waar de politiebevoegdheden liggen als het gaat om *online crime*; er is een regionale tafel mensenhandel; er zijn contacten met Albanië over inklimmer problematiek. De douane werkt regionaal samen in het RIEC (regionaal informatie- en expertisecentrum). Aandacht wordt besteed aan analyses van gegevens en communicaties in het kader van bestrijding van ondermijning. En er wordt samengewerkt in veiligheidshuizen; veilig thuis; evenementen.

De samenwerking neemt gestaag toe. Daarbinnen zijn de gemeenten zijn steeds actiever in de uitoefening van de politiefunctie. Genoemd wordt de discussie over de vraag of een burgemeester een *super sheriff* moet zijn, of niet. De realiteit is, zegt een respondent, dat burgemeesters daarop zelden echt voorbereid, of geselecteerd zijn. Vooral op het terrein van ondermijning is nog veel te doen. De politie moet daarin zeker volop meedoen. Dat geldt ook voor het OM. Samenwerking kost echter geld en menskracht. Ondervraagden geven aan dat men vreest voor te veel tijdverlies door overleg. De samenwerking is in praktijk doorgaans succesvol, maar de door randvoorwaarden van tijd en geld wordt er toch soms weer een stap teruggedaan.

8.1.4 Beveiligingsorganisaties

In Rotterdam wordt samengewerkt met private partijen (zie bijgevoegd overzicht, van samenwerkingsvoorbeelden bijlage 1). Het gaat daarbij enerzijds om bedrijven die de samenwerking zoeken omdat ze zelf een verantwoordelijkheid voor veiligheid ervaren. Dat geldt voor het Openbaar vervoer, taxibedrijven, winkelcentra, sportorganisaties. Daarnaast en veelal in dezelfde context wordt samengewerkt met bedrijven die beveiliging als bedrijfsonderwerp hebben. Dergelijke bedrijven leveren winkelsurveillance aan grote bedrijven, of bedrijvenketens. Het gaat daarbij om veiligheid, veilig houden, om *health en safety*. De Politie is daarin een partner na een aanhouding. Echter de politie is volgens de ondervraagden steeds minder aanwezig. Private organisaties leveren geen boa's aan gemeenten. Leden van particuliere beveiligingsorganisaties kunnen wel opgeleid worden tot boa, maar iemand kan

niet en boa zijn en tegelijk beveiligers. Dat zou volgens enkele geïnterviewden overigens wel mogelijkheden bieden. Dan zou er een domein moeten worden toegevoegd bovenop winkelbeveiliging. In dat domein zou het dan mogelijk moeten zijn een eigen boa in te zetten. Dat zou overigens volgens vertegenwoordigers van de private branche de procedures rond aanhouding en vervolgens overdracht aan de politie sterk kunnen bespoedigen.

In Nederland wordt met winkel dieven afgerekend door ze ongeacht de aard van hun diefstal direct € 181,- te laten betalen (volgens de stichting SODA, een soort lik op stuk initiatief⁹⁵). Er moet echter wel aangifte gedaan worden dus dat betekent dat de politie langs moet komen. De stichting SODA neemt winkeliers werk uit handen bij het administratief afhandelen van schadegevallen. De SODA-werkwijze levert in zijn huidige vorm geen tijdswinst op, maar wel een lik op stuk benadering. De winkel krijgt de verhaalde schade. Beveiligers hebben wel andere partners in de openbare ruimte, maar daar hebben ze niet veel contact mee. Er is wel een convenant om elkaar te informeren (operationele informatie). Aan dit convenant nemen de Gemeente boa's, de RET, de politie en beveiligingsbedrijven deel. Ook camerabewaking en meldkamers met 24/7 operators doen mee en leveren direct informatie aan de politie. Rotterdam heeft een moderne meldkamer. Private organisaties, aldus ondervraagden uit de branche, worden niet benaderd of geïnformeerd vanuit die meldkamer. De informatie loopt uitsluitend andersom. De private organisaties zouden ook graag vanuit de meldkamer worden geïnformeerd, als dingen gaande zijn die hun werk in de winkels aangaan. Dan kan de samenwerking echt een meerwaarde hebben. Dit punt van de mate van onderlinge informatiedeling met inachtneming van wetgeving rond bescherming van persoonsgegevens is in veel gesprekken een terugkerend thema.

Samenwerking

Beveiligers van verschillende winkel hebben wel onderling contact. Het gaat daarbij wel uitsluitend over uitwisseling van informatie tussen beveiligers van hetzelfde beveiligingsbedrijf. Het contact met de politie is goed. Wel wordt vermeld, dat de politie soms aangeeft dat er minder mensen zouden moeten worden aanhouden. Alles kost immers tijd, zo wordt gezegd. Daarom zou het efficiënter moeten. Mensen zouden moeten zien wat er gebeurt als iemand wordt aangehouden. Dat werkt preventief. Winkelbeveiligers hebben momenteel erg veel te maken met bendevorming, groepen uit voormalig Oost-Europa die hier systematisch winkels beroven. Dat verschijnsel het hoofd bieden vraagt om wederzijdse onderlinge uitwisseling van informatie en afstemming van handelen.

Inzet van de private beveiligingsbranche is de laatste jaren min of meer stabiel. Mogelijk is er, aldus de vertegenwoordiger van de branche, een kleine krimp als gevolg van de toenemende automatisering, digitalisering, robotica etc.

Als jongeren worden overgedragen aan HALT voor een zogenaamde HALT-afdoening (een taakstraf), moeten ze excuses komen aanbieden. Dat doen ze dan aan de beveiligers omdat de winkeliers al zo overbelast zijn. Beveiligers hebben overigens weinig contact met het publiek. Ze proberen wel mee te doen aan de bedrijfsuitstraling, sfeer en cultuur van het bedrijf dat ze beveiligen, maar het contact met de mensen is minimaal en verschaalt steeds meer. Beveiligers krijgen ook weinig informatie van het publiek. Een geïnterviewde verzucht: "Het publiek "filmt" liever iets, dan dat het iets bijdraagt aan de aanhouding, of opsporing".

Bevoegdheden

Beveiligingsfunctionarissen kunnen slechts beperkt ingrijpen. Het moet om keiharde feiten gaan en een heterdaad, willen ze kunnen ingrijpen. Boa's hebben een heel andere status in het openbare domein dan beveiligers. Zij werken wel nauw samen met de politie. In feite zijn zij volgens enkele geïnterviewden een soort gemeentepolitie. Politietaken zijn eigenlijk niet, of nauwelijks naar de private partijen gegaan.

⁹⁵ <https://www.so-da.nl/nieuws>

Private partijen richten zich op:

- Beperking van derving van inkomsten van bedrijven.
- Versterking van de schil van controle.
- Beheersen van massa's.
- Conflict- en agressiereductie.

Respondenten uit de private beveiligingsbranche gaven aan dat winkels het probleem hebben, dat ze toegankelijk moeten zijn. Dat staat op gespannen voet met het beveiligen van de goederen die er zijn uitgesteld. De private beveiligers zien het belang van samenwerking, ze begrijpen de noodzaak van de ogen en oren functie die ze zouden kunnen vervullen, maar zo'n samenwerking zou in hun ogen wel geregisseerd moeten worden door de politie. De branche deelt onderling weinig informatie. Op de werkvloer is die samenwerking er wel. Er is in de branche concurrentie en ook de winkeliers investeren vrijwel nooit in iets dat hun eigen belang overstijgt, tenzij ze onderdeel zijn van een winkelcentrum, passage, of mall. Winkelcriminaliteit is een ernstig probleem. De jaarlijkse schade voor de detailhandel in Nederland wordt geschat op een miljard euro⁹⁶. De schade door agressie en vandalisme is daar nog niet in inbegrepen aldus het CCV.

Knelpunten en ontwikkelingen

De beveiligingsbranche zit in een spagaat tussen de belangen van de winkeliers die steeds meer aanhoudingen willen en de politie die dat juist wil verminderen. De politie richt zich op de zware criminaliteit. Daardoor geven ze minder prioriteit aan de kleine criminaliteit, maar die betreft wel schade van miljarden, een schade die nog steeds toeneemt en in toenemende mate in handen raakt van bendes. Dat wordt, aldus enkele respondenten, versluierd doordat er door de afhoudende houding van de politie geen reëel beeld tot stand komt in de registratiecijfers en statistieken.

Beveiligers moeten wettelijk herkenbaar zijn. Beveiligers zouden echter liever onopvallend zijn, dan is er veel meer te zien en te horen. Dat mag wettelijk niet. In enkele gevallen is ontheffing mogelijk, maar dan moeten er naast een beveiligers in burger, verplicht één, of twee geüniformeerde beveiligers zijn. Dat is voor veel winkeliers een grotere lastenverzwaring dan ze dragen kunnen.

Samenwerking met betrekking tot politiewerk zeggen respondenten, bestaat wel in de wereld van de sportevenementen. De politie is niet meer tussen het publiek in de Kuip aanwezig; wel is er een politiebureau in het stadion met ook een officier van justitie voor snelrecht tijdens zittingen aldaar van de rechtbank leidend tot een straf of een schikking.

Bij festivals zijn die voorzieningen er niet, maar dan regelen de organisatoren de beveiliging, terwijl de politie op afstand is en alleen optreedt als er arrestanten moeten worden overgedragen.

De havenbeveiliging wordt steeds meer georganiseerd rond internationale haven codes (*International Ship and Port Facility Security Code*) De haven is sowieso een terrein waar veel samenwerking te zien is tussen veel verschillende partners (politie, beveiligingsbedrijven of particuliere alarmcentrales videotoezichtcentrales, douane, brandweer).

8.1.5 Burgers

Burgers zijn in Rotterdam ook partners in samenwerking. De samenwerking met burgers betreft onder meer het opsporen van vermiste personen en het opsporen en ondersteunen van verwarde personen. Een heel andere betrokkenheid van burgers is de deelname van de roeiers in het havengebied. Samen met partners als de douane en het Havenbedrijf zorgt de zeehavenpolitie voor de veiligheid in de Rotterdamse haven en op de haventerreinen. Naast de zeehavenpolitie, het havenbedrijf Rotterdam, de

⁹⁶ <https://hetccv.nl/onderwerpen/platform-veilig-ondernemen/samen-wijzer/winkelcriminaliteit/>

Douane, de FIOD/ECD, het Openbaar Ministerie, de Koninklijke Marechaussee, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Arbeidsinspectie, fungeren daarbij ook de roeiers als partner in samenwerking⁹⁷.

8.1.6 Beschouwing van de samenwerking

In Rotterdam bestaan veel vormen van samenwerking van organisaties die allemaal hun bijdrage leveren aan het vervullen van de politiefunctie. Er is een sterk ontwikkelde gemeentelijke veiligheidsdirectie. Veel van de aangetroffen vormen van samenwerking betreffen de samenwerking tussen politie en de gemeente. De politie toont aarzeling over de groeiende inzet van boa's vanuit de gemeente. Niettemin staan alle betrokken partners in de samenwerking wel achter die samenwerking. De politie is echter bang de regie te veel te verliezen en daarmee de informatiepositie die belangrijk is voor kwalitatief goed politiewerk.

De gemeente is positief over de rol van de boa's en over de samenwerking met politie en andere partners, maar deelt ook de mening van de politie dat het belangrijk blijft dat de politie dicht bij de burger functioneert en zich niet te veel terugtrekt in de bestrijding en opsporing van zware misdaad.

De private betrokkenen in de samenwerking zijn ook positief, maar zouden graag zien dat informatie-deling met de politie tweezijdig zou zijn. Ook ziet de politie nog mogelijkheden voor de private sector om deeltaken binnen de politiefunctie over te nemen, zoals vervoer van arrestanten en bestuurlijk toezicht op de seksindustrie. De politie zou liever taken afstoten die administratief of ondersteunend van aard zijn zodat de politie zelf weer meer op straat kan komen.

8.1.7 Mechanismen

De ontwikkelingen vragen om aandacht voor de democratische verantwoording, voor wettelijke waarborgen, voor privacywetgeving en voor de toekenning van bevoegdheden ten aanzien van wapenning en ander bevoegdheden. De politie moet zich hoeden voor het uithollen van de eigen rol, maar ook van die van de partners. Samenwerking gedijt het best als partners tot hun recht komen en er daardoor onderlinge openheid en vertrouwen ontstaat. De samenwerking is in ontwikkeling. De situatie lijkt naar een nieuw evenwicht te groeien, maar vraagt op onderdelen aandacht. In de samenwerking is het naar elkaar toegroeien en vertrouwd raken met elkaars bijdragen, mogelijkheden en onmogelijkheden een natuurlijk proces. Op de aspecten vraagt dat proces om aandacht.

In de situatie in Rotterdam zijn volgens de geïnterviewden een aantal trends waarneembaar. Men onderscheidt een aantal deelbewegingen:

- De politie trekt zich terug uit taken uit gebrek aan geld en menskracht niet uit overtuiging. Meer taken, minder menskracht en minder geld vormen de achtergrond van deze ontwikkeling.
- De hierboven geschetste ontwikkeling heeft tot gevolg dat bij de politie te veel accent is komen te liggen op opsporing en noodhulp. Daardoor stapt de gemeente, en stappen andere partners in om de breedte van de aandacht voor veiligheid te garanderen. Zo groeit het aantal en de diversiteit van de actoren die werken in het veiligheidsdomein.
- Er is een toenemende behoefte aan specifieke expertise zoals ICT/sociale media, etc. Deze ontwikkeling leidt tot samenwerking met partners die expertise op dat terrein kunnen bieden. Dat kan betrekking hebben op gebruik van drones, sociale media, forensische technieken. Of deskundigheid binnen of buiten de politie moet worden ontwikkeld of van buiten moet worden betrokken is daarbij een issue. Om de adviezen of expertise van derden te gebruiken moet er ook binnen de politieorganisatie expertise ontwikkeld worden.

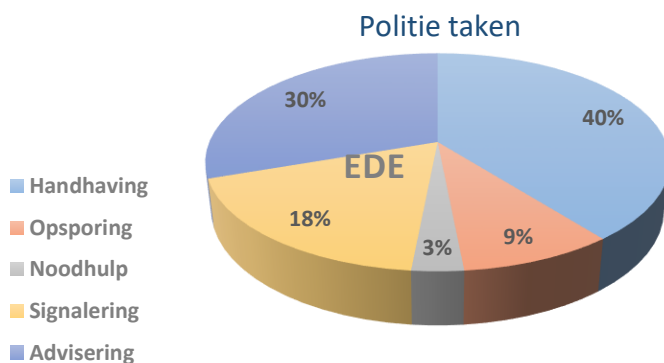
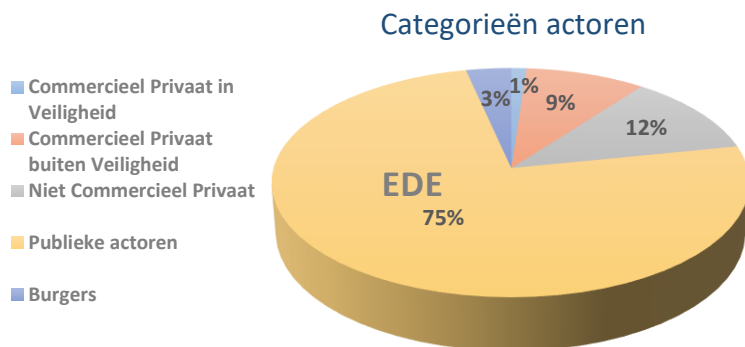
⁹⁷ <https://www.politie.nl/themas/zeehavenpolitie.html>

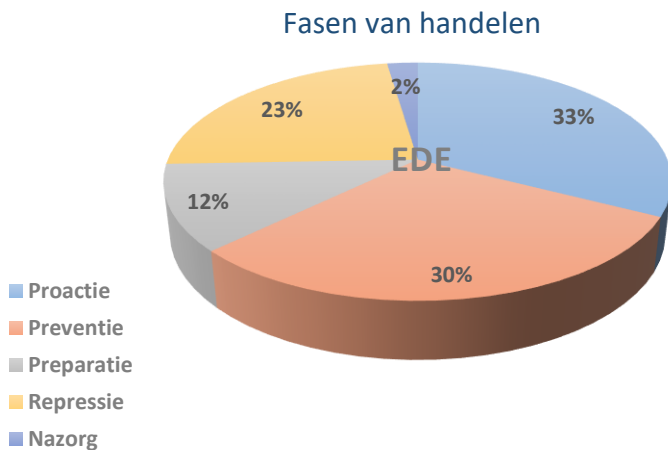
- Pluralisering is niet alleen een zich ontwikkelend verschijnsel. Er zijn beroepsgroepen die als de politie zich terugtrekt terecht een boa-status wensen (bijvoorbeeld boswachters). Pluralisering is daarbij niet alleen een kwestie van het outsourcen van taken maar vooral ook van het aangaan en onderhouden van samenwerking.

8.2 Ede

Over de situatie in de gemeente Ede zijn bronnen bestudeerd en voorbeelden verzameld. In het geval van de gemeente Ede zijn 22 voorbeelden van samenwerkingsinitiatieven verzameld en geanalyseerd. Veruit de meeste aangetroffen voorbeelden betreffen samenwerking tussen politie en de gemeente. Van samenwerking met private partijen binnen en buiten de veiligheidssector zijn enkele voorbeelden aangetroffen met name ten aanzien van veiligheid het buitengebied, recreatieparken, ANWB, een welzijnsinstelling. Van samenwerking met burgers zijn voorbeelden gevonden ten aanzien van samenwerking bij het bepalen van de veiligheidsagenda en beleidsprioriteiten zie (bijlage 1). Alles overziende ligt het accent op samenwerking met publiek actoren. De samenwerking betreft voornamelijk handhaving, maar ook veel advisering. In de situatie in Ede liggen veel voorbeelden op het vlak van proactie en preventie.

Overzicht van actoren in samenwerking, de politietaken en de fasen van handelen





8.2.1 Gemeente

Organisatie

Ede heeft meer dan 100.000 inwoners, 100 medewerkers en 32 FTE op de afdeling Toezicht. De afdeling Toezicht maakt onderdeel uit van het Cluster Leefomgeving & Veiligheid. De afdeling houdt toezicht op de naleving van regels in de openbare ruimte en de handhaving daarvan, zodat de inwoners van Ede een schone en veilige leefomgeving hebben en houden. Binnen Toezicht wordt gebiedsgericht en integraal gewerkt. Er is een verdeling in een viertal “wijken”. Deze wijkindeling sluit aan op die van andere instanties, zoals de politie en de gemeentelijke teams, wijkregie, wijkbeheer en de Sociaal Teams. In elke wijk zijn integrale handhavers werkzaam met ieder een eigen taakaccent ofwel specialisme. Zij richten zich op de gehele breedte van veiligheid en leefbaarheid en leveren maatwerk met specialisaties op het gebied van wijk, jeugd, horeca, flora en fauna⁹⁸.

De gemeente stelt Veiligheid centraal. Ambtenaren worden ingezet ter ondersteuning van politiewerk. Boa's en politieagenten zijn opsporingsambtenaren die veel overlap van taken hebben, maar wel met andere accenten. 20 jaar geleden is deze ontwikkeling van het inzetten van meer en beter opgeleide boa's ingezet. Geïnterviewden vertellen dat in veel gemeenten is begonnen met zogenaamde Melkertbanen, maar dat Ede allengs voor is gaan kiezen de gemeentelijke boa's op te leiden tot een stevig basisniveau (MBO 3 als instapniveau). Het gaat in de ogen van geïnterviewden uit de gemeenten om kwaliteit. De gemeente heeft gekozen voor een generieke taakstelling voor boa's, dus geen differentiatie, of specialisatie. De gemeente Ede heeft geïnvesteerd in professionele boa's.

De gemeente werkte al tientallen jaren met boa's. Ze zijn nu doorontwikkeld als integrale boa's met verschillende taakaccenten. Een BOA die integraal kan worden ingezet en die duidelijk weet wat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn. Volgens de Edese respondenten heeft de boa een sterke informatiepositie op lokaal niveau⁹⁹.

Boa's zijn allemaal integraal opgeleid en breed inzetbaar en werken dus over de grenzen van taakgebieden heen samen. Boa's worden geprofessionaliseerd. Gedeeltelijk gebeurt dat door de juiste mensen aan te trekken (wervingen en selectie), maar ook door workshops en cursussen te organiseren voor bestaande boa's (professionalisering), en ook aandacht te besteden aan de top van de organisatie (leiderschap). Geen managers, maar leidinggevend die met mensen kunnen omgaan en een klankbord kunnen zijn voor de professionals op straat. Dat is aldus de geraadpleegden, de filosofie van de

⁹⁸ <https://indebuurt.nl/ede/vacatures/teamcoordinator-toezicht-handhaving~55610/>

⁹⁹ <https://hetccv.nl/onderwerpen/buitengewoon-opsporingsambtenaar-boa/samenwerken-met-politie/gemeente-ede/>

Ede boeaanstuuring. Daaruit is de afstemming met de politie voortgekomen en gegroeid. Eerst op straat vertrouwen opbouwen, vervolgens breidt zich de samenwerking ook uit op het leidinggevende niveau. Er is nog weleens een probleem op straat tussen politie en boea, maar daarover kan gesproken worden, ook op leidinggevend niveau. In Ede wordt gewerkt in wijkteams¹⁰⁰. Vanuit de wijkteams wordt gewerkt aan preventie. De gemeente stimuleert dat bewoners in nauw overleg met de wijkwerkers toezicht houden op de veiligheid in de wijken. De wijkteams zijn alert op overlast en criminaliteit. In het kader daarvan is het belangrijk dat alle bewoners weten waar ze signalen kunnen melden¹⁰¹. Ede boea's hebben net als agenten een uniform, stralen allemaal dezelfde herkenbare rol uit. Ze mikken op gedragsverandering en op handhaving van de orde gebaseerd op brede kennis reikend van overlast in winkelcentra, tot gezondheidszorg, tot precariokwesties etc. Er is een eigen meldkamer met 60 camera's. Tezamen streven de gemeente en de polities ernaar gezag, kennis van zaken en overzicht uit te stralen. Een generieke benadering is belangrijk. Politieagenten en boea's worden in Ede gezamenlijk opgeleid. Daarin onderscheidt Ede zich aldus de geïnterviewden van veel andere gemeenten. De gemeente voert de regie; Politie voert uit. Ede heeft de gemeentelijke structuur rondom veiligheid op een vergelijkbare manier ingedeeld als de basisteams van de politie, zodat er tussen gemeente en politie op alle niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) duidelijke gesprekspartners zijn.

Informatie, afstemming en bevoegdheden

Door de nauwe afstemming tussen de gemeentelijke ambtenaren en de politieambtenaren is informatiepositie volgens alle geïnterviewden voldoende; het geweldsmonopolie, vinden enkele respondenten, ligt bij politie en defensie. Dat vindt men bij de gemeente nog wel een kwestie die verder besproken moet worden. Er is onduidelijkheid over de bevoegdheden die een boea heeft op de verschillende domeinen. De boea heeft in Ede handboeien en een wapenstok. Hij mag bekeuren wanneer iemand geen helm draagt op een brommer, maar niet bij door rood rijden. Dat soort dingen vinden de geïnterviewden, zijn niet uit te leggen. "Als je een handhavende taak hebt moet je ook kunnen doorpakken en niet hoeven wachten tot er politie ter plaatse is. Politie is vaak niet snel ter plaatse en een boea straalt als gevolg daarvan onmacht uit".

Er is nog te vaak een onlogische en slecht uit te leggen taakverdelingen. In de wet en in de AVG zijn veel dingen wel geregeld, maar die zijn vaak onvoldoende bekend. Dat boea's formeel opsporingsbevoegdheden hebben en dus ook recht hebben op de informatie, die daarvoor nodig is, is vaak niet duidelijk. In Ede zeggen de ondervraagden gaat het inmiddels wel goed om dat men elkaar kent en gekend wordt. Agenten en boea's zijn even zichtbaar en ze worden geconfronteerd met vergelijkbare verwachtingen van het publiek, maar toch mogen boea's nog steeds niet verder bewapend zijn. Uitvoerende gaat de samenwerking uitstekend, maar zodra we een formalisering van onze taakdeling en uitrusting willen is dat moeilijk. De veiligheidsmensen van de gemeente werken in het Veiligheidsdomein steeds meer samen met burgers, *what's app* groepen en buurtwachten. In toenemende mate subsidieert de gemeente dat formeel, omdat die contractuele basis de gemeente in staat stelt de samenwerking ook formeel te beëindigen als burgers buiten hun boekje gaan. Dat geeft gezondere verhoudingen. Er zijn excessen geweest, gevallen waarin burgers zich bevoegdheden toedichtten die de wet verre te buiten gaan.

Samenwerking

Onder de regie van de afdeling veiligheid van de gemeenten worden alle partijen m.b.t. jeugd bij elkaar gebracht (wijk, sport, zwembad, wijkagent etc.) De aanpak wordt door een geïnterviewde aangeduid als: *plus, min, mee*. Dat wil zeggen groepen worden geanalyseerd op of ze positief zijn, negatief zijn, of

¹⁰⁰ https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Veiligheidsplannen/Integraal_Veiligheidsplan_Ede_2019-2022.pdf

¹⁰¹ https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Veiligheidsplannen/Integraal_Veiligheidsplan_Ede_2019-2022.pdf

meelopers. De minners worden vooral onderwerp van de politie; de anderen van de gemeente. Analyses en onderling zicht op elkaars informatie draagt bij aan het zicht op de jongeren die erbij waren. De gemeente heeft de jongeren zelf benaderd en gezegd: Als je in de veiligheid wilt werken dan moet je een VOG hebben, dus hoed je voor criminele zaken. Dat werkt. Zo committeer je ze in plaats dat ze zich gaan afzetten. Er zijn in de gemeente Ede veel actoren, die samen de politie functie uitoefenen. Het betreft een groot aantal partners. Genoemd zijn:

Opsporing

- Politie
- OM
- Raad voor de kindbescherming
- (Jeugd)reclassering

Toezicht

- Gemeente
- Wijkregie
- Wijkregisseur
- Dorpsraden

Zorg en welzijn

- GGZ en wijkagenten t.a.v. verwarde personen (convenant)
- Jeugdbescherming
- Welzijnsorganisaties
- Woningcorporaties

Onderwijs/Sport

- Leerplicht (zit ook bij ons op de afdeling veiligheid) Scholen
- Sportservice
- Zwembaden/badmeester

Buitengebied/Natuur

- Wijkteam buitengebied
- Natuurmonumenten
- Boa's van de Veluwe
- Boswachters (vallen onder toezicht)

Geloofsgemeenschappen

- Christelijke gemeenschap
- Priesters in het buitengebied
- Turkse, Marokkaanse, Somalische /islam gemeenschap

Verscheidene wetten doen een beroep op bestuurlijke taken van de Burgemeester, het Openbaar Ministerie en het openbaar bestuur. Tot die wetten behoren:

- Wetgeving overlast
- Opiumwet
- Tijdelijk huisverboden
- Wet Prostitutie
- BIBOP
- Drank- en horecawet
- Wapenwet (fouilleren)
- Lichte bevelsbevoegdheid
- Gemeentewet
- Gedwongen huisbezoek

In het kader van de handhaving van deze en dergelijke wetten wordt samengewerkt. Sommige vormen van samenwerking hebben hun basis in een convenant, andere vormen zijn meer structureel van aard. Een genoemd voorbeeld zijn Veiligheidshuizen in Ede. In een interview is aangegeven dat die veiligheidshuizen op den duur veranderen in zorg en veiligheidshuizen zullen veranderen. Ook zal een andere vorm van contact met het OM-gestalte krijgen. Het OM staat, geven de respondenten aan, erg onder druk door gebrek aan menskracht en geld.

Uit de interviews wordt duidelijk dat de ondervraagden vinden dat onder de samenwerkingspartners een gevoel is ontstaan dat ze samen dingen voor elkaar krijgen, die ze afzonderlijk niet zouden kunnen verwezenlijken. De gemeenten zet in op minder repressie en meer preventie. Al in de vorige beleidsperiode 2015-2018 wordt ingezet op een nauwe relatie tussen preventie en repressie¹⁰². In het integrale veiligheidsplan 2019-2022, wordt zelfs verder gegaan door preventie boven repressie te stellen.¹⁰³ Die inzet op preventie leidt tot groeiende aantallen samenwerkingsverbanden. Uit interviews blijkt bijvoorbeeld, dat de raad voor de kindbescherming wil dat ook leerplicht ook deelneemt aan de samenwerking, omdat dat duidelijk effectief lijkt te zijn. Een voorbeeld is gegeven van het beleid met betrekking tot Roma kinderen die spijbelden en die benaderd zijn met wat wordt aangeduid als “last onder dwangsom”. Dat heeft de zaak van (meisjes)spijbelaars gekeerd. Dwangsom bedroeg tot 5000 euro per leerjaar. Eerst is de aanpak repressief, maar nu de ouders weten dat het “menens” is werkt het preventief, aldus de een geïnterviewde.

Meerwaarde

De gemeente heeft sociale teams en interventieteams, die zich van oorsprong verhielden als “zacht” versus “hard” met alle stigmatisering van dien. Nu is dat voorbij en zien de teams de meerwaarde van de samenwerking met elkaar. Aangegeven wordt dat de teams bijvoorbeeld effectief zijn geweest tegen zorgweigeraars door huurschulden te laten ontstaan, zodat er door zorgweigeraars uiteindelijk geen hulp meer geweigerd kon worden. De gemeente zoekt naar “haakjes” om een probleem aan te kunnen ophangen en te beïnvloeden. Daartoe wordt onder meer samengewerkt met:

De omgevingsdienst; Brandweer; Douane; Kansspelen autoriteit; Naturalisatiedienst; Provincie.

De pluralisering wordt door alle geïnterviewden beschouwd als een wenselijke ontwikkeling. Ede heeft de wijkagent nog. Zijn, of haar informatiepositie loopt wel wat terug, maar daartoe zijn er bijvoorbeeld de jeugd boa's, die veel dichter in contact staan met jeugd. “Jongeren zoeken hen op”. Wijkagenten zen boa's zijn vullen elkaar aan.

8.2.2 Politie

De politie (Basisteam Ede, Eenheid Oost-Nederland) is een belangrijke partner bij vrijwel alle aspecten van het integrale veiligheidsplan van de gemeente. Zoals ook eerder gesteld, is het streven naar gelijkwaardigheid van politie en gemeentefunctionarissen, zodat iedere boa en iedere politiefunctionaris op zijn/haar eigen niveau natuurlijke samenwerkingspartners heeft, volgens de geïnterviewden kenmerkend voor Ede.

Professionele samenwerking

Voorheen is er een convenant opgesteld over samenwerking tussen de politie en de gemeente, maar dat bleek in praktijk te abstract te zijn als basis voor samenwerking. Tegenwoordig is er een uitvoeringsprogramma, een veel bruikbaar document. De bevoegdheden van politiemensen gaan verder

¹⁰² https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Veiligheidsplannen/Ede_IVP_2015-2018.pdf

¹⁰³ https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Veiligheidsplannen/Integraal_Veiligheidsplan_Ede_2019-2022.pdf

dan die van boa's. De bevoegdheden van boa's zijn relatief beperkt, maar tegelijkertijd werd in Ede al snel beslist om niet te veel in vakjes te denken, en zo politie en boa uit elkaar te houden. Beide actoren zijn actief in de wijken; ze doen dingen samen. De manier waarop de gemeente Ede die samenwerking heeft willen bevorderen was door inzetten op kwaliteit en professionaliteit van de boa, in zowel de formele, als informele rol die zij spelen. De gemeente bedoelde dat als signaal aan de politie om aan te geven dat samenwerking mogelijk is en dat er aan de boa-kant ook professionals aan het werken zijn die zich bewust zijn van hun taken. Uit de interviews blijkt dat de politie stond daar aanvankelijk niet erg voor open stond, omdat ze niet wisten hoe het zat met de kwaliteit van deze niet-politionele actoren. Zeker niet in de beginfase toen er sprake was van de toenmalige stadswachten. Aanvankelijk werden boa's gezien als mislukte politieagenten. De realiteit is dat boa zijn een apart vak is. Ook de boa's zelf moeten zich daar heel bewust van zijn. Een voorbeeld daarvan zijn de Edese jeugd-boa's. Uitgelegd wordt dat dat handhavers zijn die contact houden met burgers en die zo lokale kennis en expertise opbouwen. Het is belangrijk voor die mensen ook dat ze dieper in de materie zitten. Informatiedeling met politiemensen kan dan een meerwaarde hebben alle betrokkenen. Er wordt aangegeven dat er veel, en goede, afstemming is, met respect voor de taken en bevoegdheden van de verschillende actoren. "Boa's worden ingezet bij evenementen en uitgaansavonden. Dat laatste is een wekelijkse inzet. Daarnaast zijn er gelegenheden als de oudejaarsavond. Omdat er dan veel klachten komen, is iedereen maximaal aanwezig. Tot acht uur 's avonds laat de sfeer het toe om mensen aan te spreken, zonder ernstige openbare ordeproblemen. Op die momenten zijn voornamelijk de boa's op straat. Na dat tijdstip verandert de sfeer en kunnen zelfs kleine problemen escaleren tot openbare ordeproblemen. Dan is de politie sterker aanwezig. Hun aanwezigheid dient ervoor te zorgen dat er de-escalatie plaatsvindt. Ook op reguliere uitgaansavonden wordt dit stramien gevolgd. De politie is ook aanwezig in de gemeentelijke meldkamer. Zo weet de politie wat er daar binnenkomt, en kan afstemming worden geregeld". Centraal staat steeds de vraag: is dit een openbare orde-situatie of niet? Elk geval wordt zo bekeken in zijn context. De politie communiceert operationeel, waar nodig rechtstreeks met boa's. Er zijn daarover geen harde afspraken "maar omdat iedereen coördinatie belangrijk vindt, gebeurt het gewoon". De pluralisering lijkt voort te schrijden omdat het een meerwaarde blijkt te hebben.

8.2.3 Regio

In de regio werkt de gemeente Ede bovenlokaal samen met andere gemeenten. De samenwerking vindt onder meer plaats in het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland waarin 79 gemeenten deelnemen¹⁰⁴. Het is een samenwerkingsverband tussen diverse partners op het gebied van sociale veiligheid. Het gaat hierbij om politie, gemeenten, Openbaar Ministerie, belastingdienst, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en Regionale Informatie en Expertise Centra Oost-Nederland (RIEC)¹⁰⁵. In dat samenwerkingsverband wordt gewerkt aan de hand van een gezamenlijk plan. Dat plan (Regionaal beleidsplan Oost Nederland) stelt de volgende thema's centraal¹⁰⁶:

- kwetsbare personen (zorg en veiligheid);
- ondermijning ;
- cybercrime/-fraude;
- informatievoorziening.

De thema's kwetsbare personen en ondermijning hebben een prominente plek in het veiligheidsplan. De thema's cybercrime en fraude worden nader uitgewerkt in het Veiligheidsnetwerk en zullen daarna in het veiligheidsbeleid van Ede worden opgenomen. Het regionale thema informatievoorziening is opgenomen als belangrijke een randvoorwaarde voor effectieve samenwerking.

¹⁰⁴ <https://veiligheidsnetwerkon.nl/over-ons/>

¹⁰⁵ https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Veiligheidsplannen/Integraal_Veiligheidsplan_Ede_2019-2022.pdf

¹⁰⁶ <https://hetccv.nl/onderwerpen/regionale-samenwerking/oost-nederland/>

8.2.4 Beveiligingsorganisaties

De gemeente Ede werkt samen met private beveiliging. Genoemd zijn portiers en beveiliging bij evenementen. Er worden daarbij een aantal kwaliteitseisen gesteld, maar vrij beperkt. Het gaat niet echt om coördinatie/afstemming. Die afstemming is er wel met de zogenaamde pleincommandant bij uitgaansavonden, die heeft eigenlijk het overzicht, en staat in contact met zowel de boa's als met de private veiligheidsmensen (portiers). Particuliere beveiliging wordt ook bij evenementen ingehuurd door de organisatoren, en door horecazaken die private beveiliging gebruiken.

Een genoemd voorbeeld van samenwerking met private actoren betreft een commercieel bureau, dat zich richt op verkenning en bewaking van het *dark web* en de bestrijding van kinderporno.

De meldkamer en de camerabeveiliging zijn een vorm van samenwerking. Daarbinnen wordt wel op onderdelen gewerkt met beveiligingsbedrijven. Een genoemd voorbeeld is de bewaking van een theehuis (na sluitingstijd), en de bewaking van kraakpanden en leegstaande panden. In het kader van beveiliging tegen natuurbranden is er, aldus een geïnterviewde, behalve met publieke actoren ook samenwerking met recreatieondernemers en de ANWB.

8.2.5 Burgers

In het betrekken van burgers in de samenwerking is de gemeente Ede terughoudend. Ervaringen waarbij burgers buiten hun bevoegdheden gingen zijn daar mede debet aan. Burgers zijn wel betrokken bij beleidsvorming (het integraal veiligheidsplan) en de samenwerkingsagenda. Ede heeft ook *what's app*-groepen met burgers en is er samenwerking via buurtpreventie.

8.2.6 Mechanismen

De drie transitie wetten¹⁰⁷ hebben de motivatie van de gemeente om in te zetten op veiligheid en om daarbij de regierol te nemen sterk beïnvloed. Het betreft de transitie van AWBZ naar WMO en Zorgverzekeringswet; de Participatiewet en de transitie van de jeugdzorg. De transities en de rol van de burgemeester zijn belangrijke drives voor de veranderende taakverdeling en de versterking van de rol van de gemeente. De burgemeester gaat formeel over de inzet van politiecapaciteit, maar in praktijk heeft de burgemeester veel directer invloed op zijn eigen boa's en de inzet daarvan. Gevolg daarvan was een groei van het aantal boa's. Inmiddels echter, zo geeft een geïnterviewde aan, is het gemeentelijke aantal boa's weer teruggedaan van 50 naar 32 FTE. De gemeente wil meer samenwerking en andere samenwerking met het OM. De veiligheidshuizen gaan van aard veranderen. Dat vraagt om een andere organisatie van het veld en van het geld. Alle partners willen samenwerking nog steeds intensiveren. Ten aanzien van buurtwachten zijn de gemeente en de politie iets terughoudender. Dat kan uit de hand lopen. De Politie kan het niet alleen daarom is samenwerking steeds noodzakelijker. Ook geldt dat de mensen steeds hogere verwachtingen hebben. Dat vergt ook meer samenwerking en coördinatie. In die groeiende samenwerking is de politie de partners gaan waarderen. Ook andere partners voelen dat ze het niet alleen kunnen en zoeken de samenwerking (voorbeelden daarvan zijn zorg, leerplicht, jeugdzorg etc.).

Het groeiende takenpakket; de hogere verwachtingen van de burgers/het publiek; en de ervaren meerwaarde van samenwerking worden genoemd als belangrijk mechanismen achter de voortschrijdende pluralisering van de politiefunctie.

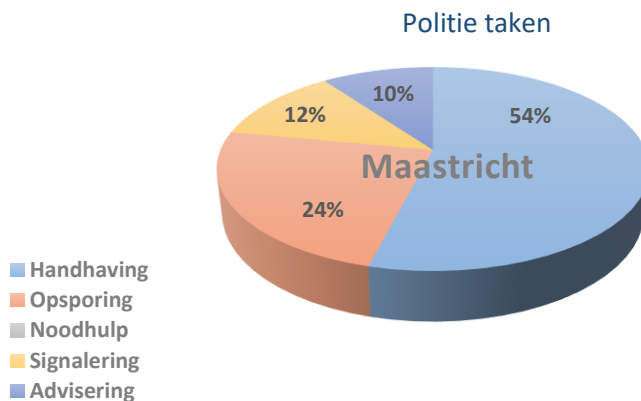
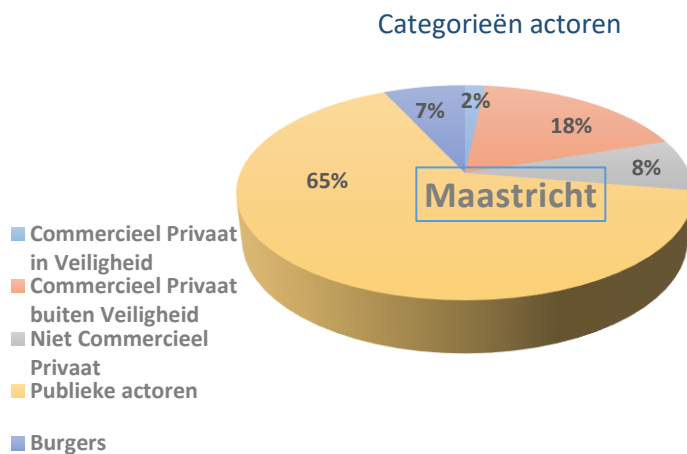
Er is geen kwantitatief beeld beschikbaar van de inzet van mensen in de gezamenlijke uitvoering van de politiefunctie.

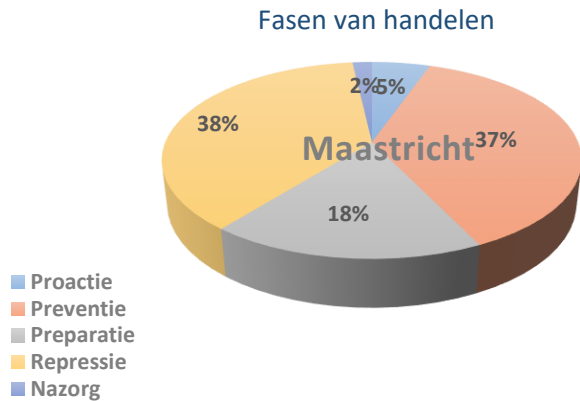
¹⁰⁷ <https://www.movisie.nl/artikel/drie-decentralisaties-sociale-domein>

8.3 Maastricht

Alvorens interviews af te nemen in de gemeente Maastricht en de beleidsdocumenten te analyseren, werden online voor de gemeente voorbeelden gezocht van samenwerkingsinitiatieven. In totaal werden 33 voorbeelden gevonden (zie bijlage 1). Net zoals in Rotterdam en Ede betreffen de meeste voorbeelden publieke actoren, en vooral samenwerkingen tussen gemeente en politie. Toch lijkt hier iets meer ruimte voor vooral commerciële private actoren die niet traditioneel als veiligheidsactoren worden gezien, zoals de woningcorporaties, maar ook de horeca. Samenwerking met burgers is er zeker, maar de meeste voorbeelden betreffen het overdragen van informatie van de burger naar de politie of gemeente. Net zoals in de andere steden wordt er vooral ingezet op handhaving, hoewel in het geval van Maastricht er tevens redelijk wat voorbeelden zijn die rond opsporing draaien. Opnieuw gaat het daar veelal over informatielevering die helpt bij het opsporen van illegale activiteiten, minder het zelf opsporen door niet-publieke actoren. Tenslotte houden voorbeelden rond preventie en repressie elkaar in evenwicht. Dat is in lijn met de beleidsplannen van de gemeente, die aankondigen dat er wordt ingezet op beide.

Overzicht van actoren in samenwerking, de politietaken en de fasen van handelen





8.3.1 Gemeente

Organisatie

De gemeente Maastricht telt ongeveer 120.000 inwoners, en hanteert vierjarige cyclussen wat betreft beleidsplanning rond veiligheid¹⁰⁸. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Directie Veiligheid en Leefbaarheid. De adviseur veiligheid is hieraan verbonden, en heeft een belangrijke verbindingsrol met andere veiligheidsactoren. In 2019 is net een nieuwe cyclus opgestart, met onderstaande strategische prioriteiten. Op meer tactisch gebied, kunnen aan prioriteiten projecten worden verbonden (zoals “Vastgoed in Beeld” tegen ondermijnende criminaliteit, en kunnen partnerschappen worden opgezet (zoals prestatieafspraken met woningcorporaties inzake veiligheid gerelateerde overlast).



Figuur 5. Aanpak Veiligheid Maastricht 2019-2022¹⁰⁹

¹⁰⁸ <https://www.veiligheidmaastricht.nl/meerjarenprogramma/index.php>

¹⁰⁹ https://www.veiligheidmaastricht.nl/meerjarenprogramma/img/schematisch_overzicht.pdf

Deze prioriteiten komen voort uit de Integrale Veiligheidsanalyse Maastricht 2014—2017¹¹⁰. Daarin wordt specifieke aandacht besteed aan de ontwikkeling van een *plural policing* model. Een respondent binnen de gemeente merkte op dat de oorspronkelijke veiligheid-as bestond uit een samenwerking tussen politie en gemeente (specifiek de afdeling verantwoordelijk voor handhaving) en tot doel had om te reageren op criminaliteit en onveiligheid. Dit is geëvolueerd naar een model waarbinnen alle geledingen van de gemeente verantwoordelijkheden kunnen nemen, en er actief gezocht wordt naar externe partners (publiek en privaat) en samenwerking met de burger, om zo op een meer preventieve manier te gaan werken¹¹¹. (Blauwe) boa's worden volgens een respondent voornamelijk ingezet rondom het thema leefbaarheid. In de voorbije jaren heeft dit geleid tot een verbetering van zowel de objectieve veiligheid¹¹² als het subjectieve veiligheidsgevoel¹¹³.

Samenwerking

De gemeente Maastricht vertrekt voor veiligheid vanuit de klassieke driehoek burgemeester-OM-Politie, omdat deze de algemene verantwoordelijkheid heeft over openbare orde en veiligheid. Door deze aandacht wordt de politie klassiek centraal gesteld als een partner¹¹⁴. De gemeente handhaaft daarbij een traditioneel onderscheid wat betreft taakverdeling: politie houdt zich meer bezig met openbare orde, de gemeenten met handhaving. Tegelijk wordt dit door respondenten genuanceerd, omdat de samenwerking op zich intensiever wordt. Dat gebeurt op verschillende manieren: via het openbare orde-overleg, bij overleg over kleinere en grotere evenementen of incidenten, en ook wekelijks collegiaal/informeel. De regelmaat van contact ligt vrij hoog, en er worden ook afspraken gemaakt rond taakverdeling op operationeel niveau.

De gevonden voorbeelden tonen verder een grote hoeveelheid partners aan in de provisie van veiligheid. Met hen worden volgens respondenten binnen de gemeente vaak convenanten afgesloten:

- woningcorporaties;
- zorginstellingen;
- de belastingdienst;
- onderwijsinstellingen;
- beveiligingsorganisaties;
- burgerorganisaties.

8.3.2 Politie

Organisatie

In Maastricht is de politie van de regionale eenheid Limburg actief. In deze gemeente bevindt zich tevens de hoofdlocatie en de meldkamer van deze eenheid. Binnen de regionale eenheid Limburg wordt een verdere onderverdeling gemaakt. Maastricht bevindt zich in het district Zuid-West-Limburg. De gemeente heeft een eigen basisteam, naast Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek¹¹⁵.

De respondenten binnen de politie gaven aan dat volgens hen de politie over de jaren heen een stuk transparanter geworden is, maar dat dat ze nog te vaak achter de feiten aan loopt, en reactief te werk gaat. Dat is een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst, en *plural policing* biedt hierbij mogelijkheden. In plaats van te reageren, kan door gebruik te maken van een netwerk van actoren, net proactief worden gewerkt. Tegelijk ligt hier ook een capaciteitsprobleem. Aan de kant van de politie moet men tijd vrijmaken om deze netwerken te onderhouden; aan de kant van de andere veiligheidsactoren

¹¹⁰ <https://www.veiligheidmaastricht.nl/n090000.html>

¹¹¹ <https://www.nvrr.nl/download/?id=54040&download=1>

¹¹² <https://www.veiligheidmaastricht.nl/n113000.html>

¹¹³ <https://www.veiligheidmaastricht.nl/n114000.html>

¹¹⁴ <https://www.nvrr.nl/download/?id=54040&download=1>

¹¹⁵ <https://www.regioburgemeesters.nl/save465/>

moet er ook capaciteit zijn om samen te werken. Een respondent vanuit de politie gaf aan dat in een grote gemeente zoals Maastricht dit minder problematisch is, en boa's worden ingezet om zich met de veiligheidsproblematiek bezig te houden. Maar in sommige kleinere gemeenten is er, ofwel geen budget, ofwel wordt de noodzaak niet onderkend. Indien er niemand is om operationeel mee samen te werken, kan geen netwerk onderhouden worden.

Samenwerking

Zoals eerder gesteld, vindt de politie in de gemeente een logische partner op het veiligheidsbeleid. Dat is gedeeltelijk een uitwerking van het nationaal beleid, dat samenwerking faciliteert tussen de twee. Een voorbeeld daarvan is het Damoclesbeleid Lokalen en Woningen, waar op basis van art. 13b van de Opiumwet de burgemeester zal overgaan tot sluiting van een pand waar door de politie verdovende middelen zijn aangetroffen¹¹⁶.

Ook hier wordt door respondenten gewezen op het onderscheid tussen veiligheid en leefbaarheid als scheidslijn tussen taken van politie en van gemeente, hoewel tegelijk wordt aangegeven dat dit onderscheid vroeger een stuk duidelijker werd gemaakt. De samenwerking tussen de twee actoren is volgens de respondenten nu intensiever, waarbij ook gevraagd wordt om verschillende brillen op te zetten, zeker door de politie. Wanneer er bijvoorbeeld een huis wordt binnen gegaan, dan kan veiligheid wel de prioriteit zijn, maar als er waarnemingen worden gedaan die door andere actoren kunnen worden benut, dan is het de bedoeling dat deze informatie ook wordt doorgegeven. Dat is breder dan enkel naar boa's toe, maar betreft ook maatschappelijke werkers, jeugdzorg, enz.

Omgekeerd wordt hetzelfde gevraagd van boa's, om ook de politie op de hoogte te houden. Rond deze informatiedeling moeten wel nuances worden gemaakt. Enerzijds zijn er de wettelijke beperkingen van informatiedeling, anderzijds kan ook de vraag worden gesteld welke informatie precies moet gedeeld worden. Het probleem is dat hier volgens een respondent bij de politie in verschillende gemeenten niet echt een lijn in zit. Er bestaat veel differentiatie zonder een duidelijke reden waarom het in de ene plaats anders wordt aangepakt dan in de andere. Eén mogelijkheid is dat informatie volledig wordt gedeeld, door boa's te laten aanschuiven bij politiebriefings, hetgeen volgens een respondent in verschillende gemeenten in Limburg gebeurt. Het risico bestaat daar dat door deze informatie de boa's verder gaan dan enkel de ogen en oren te zijn van de politie op het vlak van bijvoorbeeld opsporing en dat zij ook meer directe hulp willen bieden. Dat hoeft deze vorm van informatiedeling niet tegen te houden, maar dan moeten de bevoegdheden van boa's wel duidelijk worden beschreven. Dit is volgens een respondent een aandachtspunt voor de politie. Hiertoe zet men sterk in middels handhavingsarrangementen¹¹⁷, waarin de bevoegdheden van alle partners in beschreven zijn. Dit zorgt voor meer duidelijkheid, zonder dat dit noodzakelijk een *checklist* van competenties wordt. Hoewel deze wel bestaan in verschillende gemeenten in Nederland, is het aantal arrangementen volgens een respondent echter nog steeds vrij laag (in Limburg enkel in Herent en Echt).

Naast het toelaten van boa's bij politiebriefings, is ook het omgekeerde mogelijk: het toelaten van politie op boa-briefings, voor boa's van verschillende domeinen, aangezien de politie samenwerkt met boa's op alle domeinen. Ook hier zit niet onmiddellijk een lijn in: sommige gemeenten hebben deze gewoonte, andere weer niet. Wel is te constateren dat boa's in domein 2 sneller de samenwerking zullen opzoeken met de politie. Een mogelijke reden hiervoor is dat Domein 2 boa's meer baat hebben bij actieve samenwerking met de politie. Zelfs zonder duidelijke afspraken zal een boa uit domein 1 in een gemeenten nooit langer dan vijf minuten moeten wachten op de politie indien er zich een veiligheidsprobleem voor de boa ontwikkeld, gezien de locatie. Boa's in domein 2 zijn vaak actief in meer afgelegen gebieden, en zijn op die manier meer gebaat bij een actievare lijn met de politie.

¹¹⁶ <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Maastricht/182661.html>

¹¹⁷ <https://hetccv.nl/onderwerpen/prostitutiebeleid/maatregelen/toezicht-en-handhaving/>

Het gaat natuurlijk niet over politie in het algemeen die aanwezig zou zijn op boa -briefings, maar over een contactpersoon vanuit de politie die aanwezig kan zijn. Belangrijk is om de juiste contactpersoon hiervoor te gebruiken. In Limburg werd volgens een respondent in Herent bijvoorbeeld de beslissing genomen om de persoon verantwoordelijk voor toezicht op boa's ook de contactpersoon te laten zijn met de boa's een aanwezig te zijn op de briefings. Dit heeft een aantal voordelen. Zo impliceert de toezichtfunctie van de politie op boa's sowieso dat er gesprekken zijn met individuele boa's of met leidinggevenden, waarbij er ook afspraken kunnen gemaakt worden over opvolging, zoals bijvoorbeeld bijkomende trainingen voor boa's. Het toezicht impliceert ook tussentijdse toetsingen op betrouwbaarheid en goed gedrag, dus sowieso is het contact groot. Ten slotte kan de toezichthouder boa's ook informeren over *good practices* of *net cases* waar het niet goed is gegaan, om als leermomenten te gebruiken. Tegelijk zijn aan deze werkwijze ook nadelen verbonden. De contactpersoon met boa's is dan tegelijkertijd de persoon die verantwoordelijk is om op te treden wanneer het verkeerd gaat, wat kan leiden tot een spagaat. Vooral de boa's zelf lijken hier geen voorstander van te zijn. Uiteindelijk hangt veel af van de specifieke context, en van de persoon die als contactpersoon fungeert. Hoewel reeds als zwakte werd aangeduid dat er geen duidelijke lijn zit in de samenwerking tussen politie en boa's, het is sterk lokaal versnipperd, is dit geen pleidooi om het model van samenwerking context-onafhankelijk te maken. Wat werkt in Limburg kan mogelijk niet werken in de Randstad. Maar er moet wel logica zitten in de beslissing tot en wijze van samenwerking.

8.3.3 Regio

Gemeentelijk is er veel aandacht voor veiligheid en de fysieke omgeving (één van de beleidsprioriteiten), waarbij er volgens respondenten binnen de gemeente contacten zijn met de veiligheidsregio en alle veiligheidsactoren daarin. Dat betekent dus contact met omliggende gemeenten, waarbij ook samenwerkingsakkoorden worden afgesloten, die het mogelijk maken voor de gemeentelijke veiligheidsactoren (in casu dus boa's) om actief te zijn op het grondgebied van de omliggende gemeenten. Dit omvat tevens samenwerking tussen boa's in verschillende domeinen, omdat sinds 1 juli 2015 boa's slechts op één domein actief kunnen zijn (tenzij uitzonderlijk als vrijwilliger)¹¹⁸. De werkelijkheid toont dat de verschillende domeinen niet zo sterk afgebakend zijn dat er geen interactie nodig is. Er is volgens respondenten tevens nauw contact met het Veiligheidshuis Maastricht Heuvelland, dat verschillende partners onder één dak verzamelt en als doel heeft om criminaliteit en overlast te verminderen of voorkomen en zo de veiligheidsbeleving onder de burgers te verbeteren¹¹⁹. Ten slotte is er volgens respondenten binnen de gemeenten door het grenselement de noodzaak om ook internationaal te gaan samenwerken, hetgeen ook gebeurt met zowel Belgische als Duitse omliggende gemeenten. Ook de politie is volgens respondenten actief in de bredere regio, en heeft convenanten afgesloten met een aantal (semi-)private actoren, om activiteiten beter af te stemmen met elkaar. Een genoemd voorbeeld is dat van de ziekenhuizen, waardoor het eenvoudiger is voor de politie om sporen veilig te stellen bij bijvoorbeeld een ongeval. Vroeger was het zo dat de politie vrij autoritair te werk ging, en bevelen gaf aan deze actoren om zich op deze of gene manier te gedragen; nu wordt er meer met afspraken gewerkt, wat volgens de respondenten ook betere resultaten lijkt op te leveren. Tegelijk blijft het afsluiten van convenanten met private actoren steeds precair, omdat de problematiek van de gegevensuitwisseling voor niemand echt duidelijk is. Naast de meer operationele samenwerking met private actoren, wordt ook aan kennisontwikkeling gewerkt in de regio Limburg. De politie is een actieve partner in *Brightlands*¹²⁰, en werkt op deze manier met kennisinstellingen, maar ook *profit startups* samen. Een respondent vernoemde een recent project rond *augmented reality* brillen die

¹¹⁸ <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/stcrt-2015-16504.html>

¹¹⁹ <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/veiligheidshuizen/maastricht/Jaarverslag-2017-Veiligheidshuis-Maastricht-Heuvelland.pdf>

¹²⁰ <https://www.brightlands.com/nl/over-brightlands>

door politie-inspecteurs zouden kunnen worden gebruikt voor *real time* onderlinge informatiedeling. Tenslotte werd binnen de politie ook verwezen naar de internationale samenwerking met Belgische en Duitse collega's, die onder andere bestaat uit door het gezamenlijk uitvoeren van patrouilles. Via werkgroepen wordt steeds verder gewerkt aan gestructureerde samenwerking. Opnieuw zijn afspraken rond informatiedeling een belangrijk aspect van deze interactie.

8.3.4 Beveiligingsorganisaties

Private profit veiligheidsactoren worden volgens de gemeentelijke respondenten op verschillende manieren door de gemeente ingeschakeld. Zo is het mogelijk dat zij personen aanleveren met boa bevoegdheden, zodat de gemeente steeds kan rekenen op een zekere boa capaciteit, onafhankelijk van het mogelijke uitvallen van specifieke personen. De gemeente kan ook rechtstreeks private veiligheidsactoren inhuren. Dit is vaak case-gedreven, bijvoorbeeld op Carnaval, of bij andere grotere evenementen waarbij er tijdelijk een grotere capaciteit nodig is. Ook bij deze tijdelijke capaciteitsuitbreidingen kan het mogelijk zijn om de private veiligheidsactoren een boa mandaat te geven. Echter, bij evenementen is het volgens de respondenten vaker de regel dat het de organisatoren zijn die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid, en dus private veiligheidsactoren zullen inhuren. Ook hier is dan sprake van coördinatie met de gemeente, dit via een *command centre* dat tevens de bevoegdheid heeft om mogelijke issues op te gaan schalen (ook de politie is aanwezig in dit *command centre*). Tenslotte zijn er ook minder structurele contacten, meer informeel/collegiaal, met private beveiligingsactoren die actief zijn in de gemeente, bijvoorbeeld op het bedrijventerrein Beatrixhaven¹²¹. Maar dat lijkt toch een meer gescheiden wereld, in tegenstelling tot de interactie die daar is met de politie en deze private actoren, die meer structureel is opgezet.

De politie werkt volgens de respondenten samen met profit private veiligheidsactoren op twee onderscheiden manieren, net zoals de gemeenten dit doen. Langs de ene kant is er de mogelijkheid tot outsourcing van politie-activiteiten omdat de knowhow van de private sector op specifieke vlakken een stuk hoger is. Specifiek werd tevens verwezen naar forensisch onderzoek, waarbij de politie samenwerkt met private laboratoria. Daarnaast bestaan ook samenwerkingsverbanden met profit private veiligheidsactoren. Deze kunnen incidenteel zijn, en dat speelt zich vaak af bij grote evenementen (e.g.: concerten van André Rieu). Zoals eerder aangegeven, zijn ook gemeenten hierbij betrokken, en zal er tijdens het evenement constant samen worden gezeten en gecommuniceerd met elkaar. Maar ook structurele samenwerkingsverbanden bestaan, en deze worden evenzeer in de vorm van een convenant afgesloten. Als voorbeeld werd verwezen naar de samenwerking op industrieterreinen in buurt van Maastricht.

8.3.5 Burgers

Wat betreft samenwerking met burgers, wordt vooral gefocust op een goede doorstroming van informatie bij zowel gemeente als politie. Zo vermeldt een respondent een meldpunt bij de gemeente via Burgernet. De gemeente vindt het tevens belangrijk om burgers te betrekken bij besluitvormingsprocessen binnen het veiligheidsdiscours. Wanneer bijvoorbeeld nieuw beleid wordt ontwikkeld rond veiligheid, wordt actief gezocht naar interactie met betrokken burgers, ook om zo een draagvlak te kunnen creëren voor het beleid. Toch is er een duidelijke grens die bij de respondenten wordt aangegeven bij de meer operationele kant van burgerparticipatie: het kan nooit de bedoeling zijn dat burgers proactief gaan handelen bij de opsporing en aanhouding van mogelijke verdachte personen. Zowel gemeente als politie gaan hierbij uit van de bescherming die aan burgers moet gegeven worden: burgers hebben wel een groot belang bij veiligheidsvoorziening, maar hebben geen sterke bevoegdheden (buiten het recht om zichzelf te verdedigen), en al even belangrijk, ze beschikken niet over de vereiste

¹²¹ <http://www.industriekavelsmaastricht.nl/beatrixhavenmaastricht>

competenties. Dat is minder van belang bij toezicht en signalering, waarbij de burgers net wel een goede positie hebben. Er wordt dus hoofdzakelijk ingezet op input in beleid en goede contacten met wijkagenten en wijk-boa's.

De politie stelt zich volgens de respondenten bij deze organisatie in het algemeen terughoudend op. Buurtinformatienetwerken, onder andere door *WhatsApp* groepen, worden niet structureel ondersteund, maar de politie zal mogelijk wel deel uitmaken van de groep, en zal op die manier wel kennis kunnen nemen van de informatie die erin rondgaat. Zelf actief bijdragen aan de discussies gebeurt dan weer niet. Daarnaast gebeurt het ook dat burgers eigen veiligheidsinitiatieven ontwikkelen, zoals bijvoorbeeld gezamenlijk patrouilles, na grote incidenten. Zo waren er een tijd geleden een aantal aanradingen in Maastricht, waarbij de wijken zichzelf gingen organiseren. Dit gaat om kortstondige initiatieven. Ook hier zal de politie niet actief gaan ondersteunen, maar worden wel incidenteel een aantal afspraken gemaakt, vooral om escalatie te vermijden. Ten slotte zijn er nog de politievrijwilligers, waarbij burgers geïncorporeerd worden binnen het politiebestedel. Dit kan echter niet als een vorm van **plural policing** worden gezien: de politievrijwilliger maakt deel uit van de politie.

8.3.6 Mechanismen

De ideeën van de respondenten over de samenwerking kunnen in een aantal thema's geclusterd worden.

De capaciteit van de politie en de algemene mondigheid van de burger zijn belangrijke drijfveren voor plural policing, vooral tussen politie en gemeenten

Telkens kwam terug dat het inkrimpen van de politie een belangrijke factor is geweest voor de vergroting van *plural policing*. Dat is geen waardeoordeel over het goed of slecht zijn van deze evolutie, maar wel een belangrijke observatie. Zeker de uitbreiding van de verantwoordelijkheden van boa's kan daar mee verklaard worden, alsook de bijkomende vragen voor meer competenties. De vraag van de kant van de maatschappij en het aanbod van de zijde van de politiewege zijn niet op elkaar afgestemd, waardoor ruimte ontstaat voor andere veiligheidsactoren. Het feit dat er nu gevraagd wordt dat de politie opnieuw aandacht zal schenken aan de kleine norm, wordt door alle actoren als een goed idee gezien, maar zal niet noodzakelijk de trend van *plural policing* vertragen. De lijnverantwoordelijken moeten deze aandacht voor de kleine norm blijvend aansturen, en de aansturing kan er ook in bestaan om zich meer op samenwerking te richten met andere actoren, maar met een meer duidelijke boodschap dat de politie betrokken is bij deze samenwerking. Hierbij heeft één respondent wel de denkfening gemaakt wat er mogelijk zou gebeuren indien er niet op meer *plural policing* zou worden ingezet, althans niet via de gemeenten, maar wanneer boa's zouden worden geïncorporeerd binnen de politie. Het voordeel daarvan is dat de duidelijkheid zou verhogen naar burgers toe, en dat boa's algemene opsporingsbevoegdheden zouden krijgen, maar zich wel nog steeds zouden richten op de handhaving van de kleine norm. De lokale driehoek zou ook primair zeggenschap kunnen hebben over deze soort politieactor. Dan zou de inzet van dit soort veiligheidsactoren minder afhankelijk zijn van de financiële capaciteit van gemeenten, zoals nu wel meer het geval is. Hoe de financiering hiervan zou werken, is dan weer minder duidelijk.

De algemene mondigheid van de burger werd als tweede belangrijke trend naar voor geschoven. Niet alleen heeft de burger hogere verwachtingen rond veiligheid, maar hij heeft minder problemen om die verwachtingen ook kenbaar te maken. Op zich is dit geen slechte evolutie, maar het zorgt wel voor extra druk om deze verwachtingen te voldoen, en de vraag hoe dit best georganiseerd wordt. Door het kritisch bekijken van de dienstverlening, komt ook de burger uit op de rol van de gemeente bij veiligheidsvoorziening, zodat het niet onlogisch is dat de gemeenten hier hun inzet gaan vergroten. Dat zorgt voor een grotere werkdruk, maar ook tot kansen voor meer/betere dienstverlening.

Door meer en snellere communicatiekanalen, is er ook een vergroting van de kennis over waar andere veiligheidsactoren mee worstelen.

Zowel technologisch als functioneel zijn de lijnen tussen veiligheidsactoren een stuk korter geworden. Technologisch kunnen er nu keuzes worden gemaakt over wat er wel of niet gedeeld wordt tussen actoren, terwijl dit vroeger veel meer alles of niets was. Functioneel kan er gesproken worden van een escalerend effect van samenwerking. Dat kan zeker waargenomen worden bij de interlokale en internationale publieke samenwerking. Er is nu groter begrip voor het feit dat aandacht voor veiligheid op één locatie primair een waterbed-effect heeft: een verschuiving van de criminaliteit, maar geen verlaging ervan. Door lokaal samen te werken kan dit beter geregistreerd worden, waardoor meer begrip ontstaat voor de situatie, en het feit dat dit uitsluitend effectief kan worden aangepakt door meer samenwerking.

Dit effect ontstaat ook doordat sommige vormen van criminaliteit (e.g.: ondermijning) zo complex zijn, dat ze door meerdere actoren samen moeten worden opgepakt, publiek en privaat. Samenwerking kan dan wel de meest effectieve route zijn, maar slechts door voldoende kennisopbouw bij de verschillende actoren hieromtrent, kan er ook tot coöperatie worden overgegaan.

Informatiedeling blijft het belangrijkste aandachtspunt

Bij alle geraadpleegde actoren in Maastricht leeft een sterke overtuiging dat het delen van informatie en samenwerking voordelen oplevert. Dat is niet in het minst bij samenwerking tussen politie en boa's. Burgers melden hun problemen ook meer en meer aan beiden, dus die afstemming is echt nodig. Onderling wordt er wel teruggesproken naar de originele taakverdeling (boa's leefbaarheid/politie openbare orde) als leidpunt voor verder overleg, maar zoals eerder reeds gesteld, is ook hier een evolutie aan de gang.

Toch is er ook enige omzichtigheid geboden, zeker wanneer het over informatiedeling gaat. Dat is telkens de kern van samenwerking, daar zijn alle actoren het over eens. Vanuit de politie is er de Wet Politiegegevens, waarbij binnen zeer specifieke kaders informatie gedeeld kan worden. Dat wordt nog beperkter indien er een strafzaak in behandeling is bij het OM. Ook van de kant van de gemeente/boa's is er terughoudendheid op basis van de nieuwe AVG. Het uitgangspunt zelf blijft wel positief, en de trend blijft ook duidelijk: een grotere bewustwording van het belang van, en een intensifiëring van de multifunctionele samenwerking.

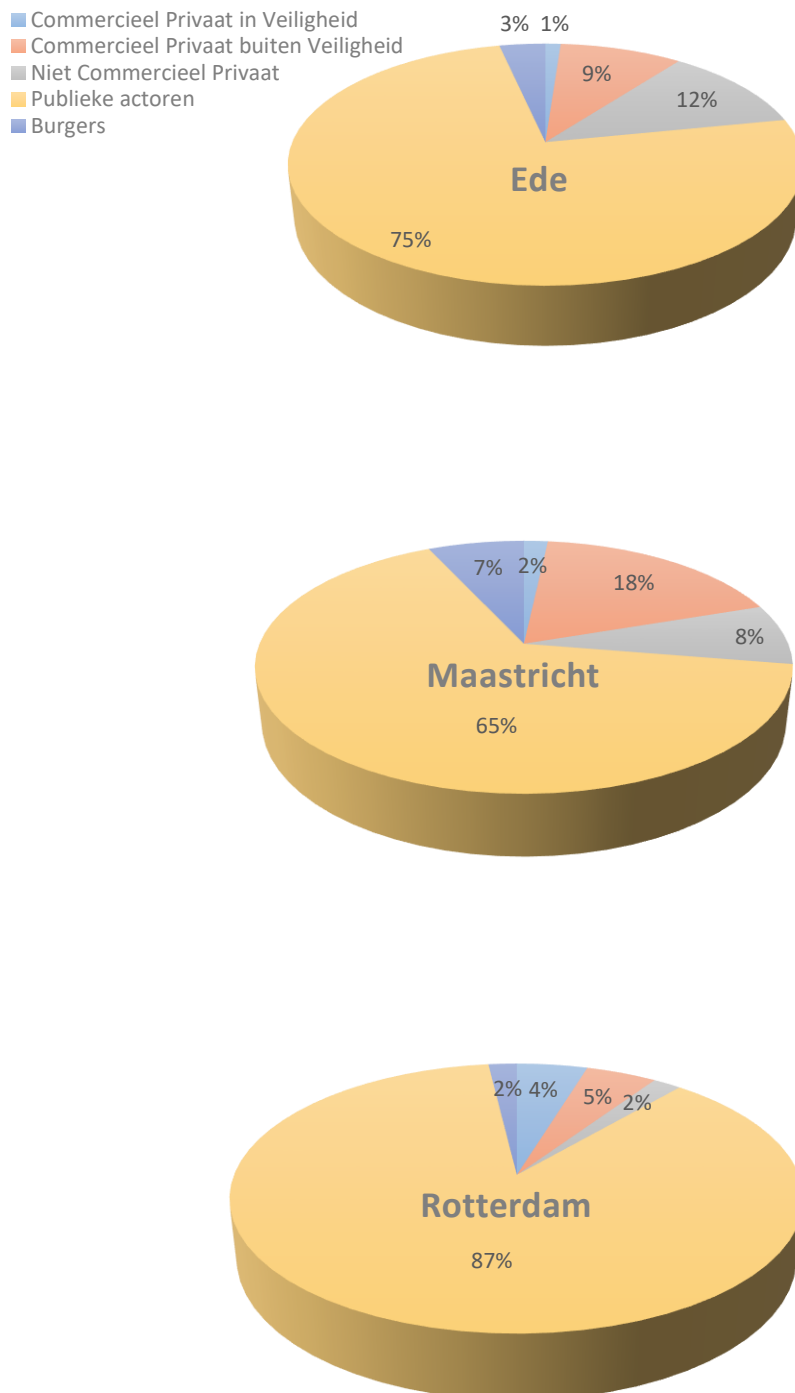
Een vergrote professionalisering van boa's zorgt voor sterkere mogelijkheden tot samenwerking met andere veiligheidsactoren, met name de politie

Wat samenwerking tussen politie en boa's duidelijk gefaciliteerd heeft, is de trend dat de laatste jaren de kwaliteiten en vaardigheden van boa's er sterk op vooruit zijn gegaan, door zowel betere rekrutering als het aanleren van bijkomende vaardigheden. Dat komt omdat de aandacht hiervoor significant vergroot is. Dit staat verder los van discussies of boa's wel of niet over bijkomende geweldsmiddelen zouden moeten beschikken: met of zonder deze bijkomende middelen, moeten boa's steeds goed kunnen communiceren, moeten zij proactief problemen kunnen aanpakken, en moeten zij in staat zijn in de mate van het mogelijke situaties te de-escaleren.

In het verleden was het zo dat boa's tijdens hun werk groeiden in deze rol, en dus al doende leerden. Nu is er een grotere inzet in het reeds verkrijgen van deze vaardigheden, door opleiden, trainen en oefenen, nog voordat een boa gericht ingezet wordt.

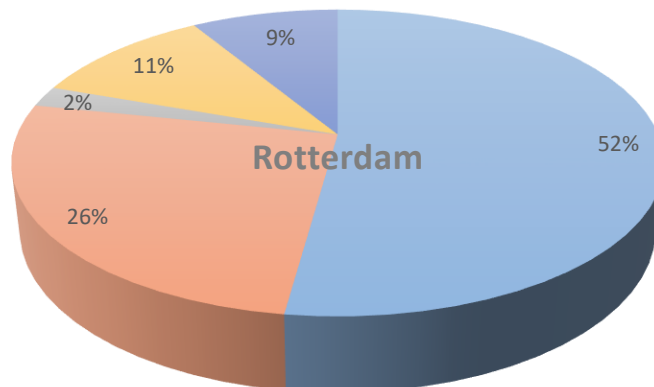
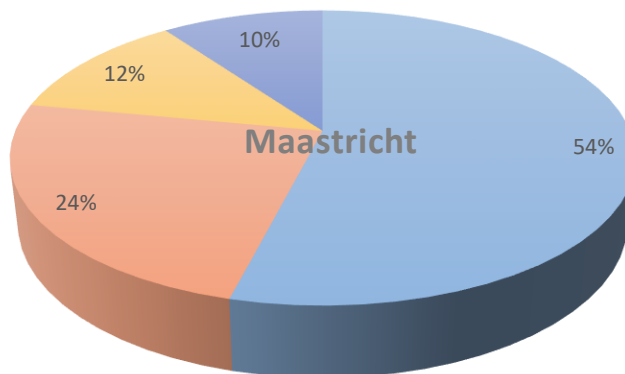
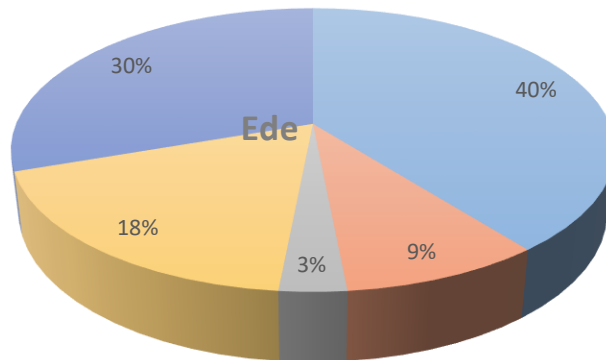
Overzicht van actoren in samenwerking, de politietaken en de fasen van handelen

Categorieën actoren



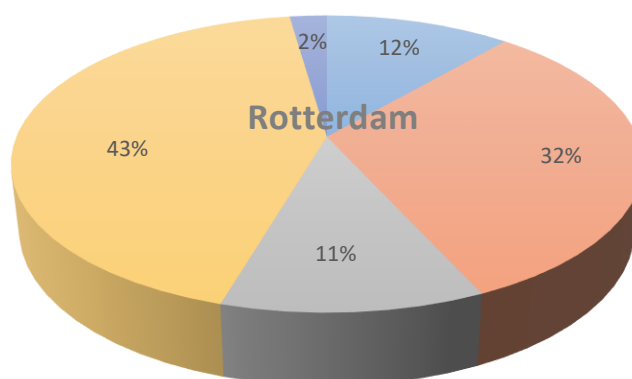
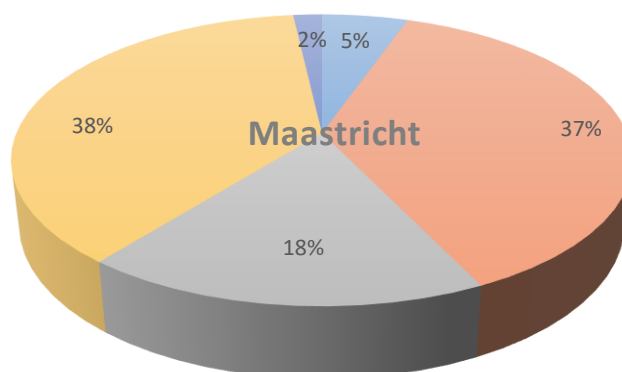
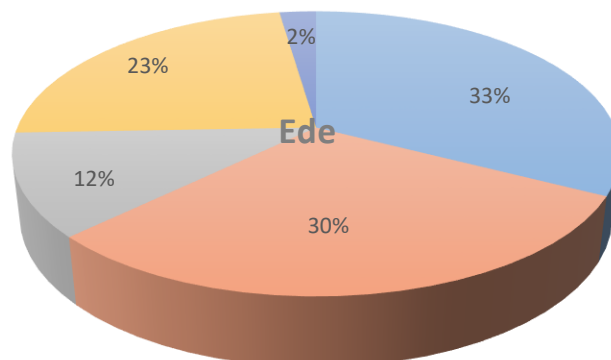
Politietaken

- Handhaving
- Opsporing
- Noodhulp
- Signalering
- Advisering



Fasen van handelen

- Proactie
- Preventie
- Preparatie
- Repressie
- Nazorg



Tal van organisaties zijn als partner betrokken bij vormen van samenwerking in het veiligheidsdomein in de onderzochte gemeenten. In de bestudeerde voorbeelden zijn dat:

<ul style="list-style-type: none"> • Politie • Gemeente • Wijkregisseur • Wijkteambuitengebied • Dorpsraden 	<ul style="list-style-type: none"> • Openbaar Ministerie • Leerplicht Scholen
<ul style="list-style-type: none"> • Woningcorporaties • Beveiligingsbedrijven • Ondernemers 	<ul style="list-style-type: none"> • Sportclubs • Welzijnsorganisaties
<ul style="list-style-type: none"> • Douane • Koninklijke Marechaussee • NVWA 	<ul style="list-style-type: none"> • Natuurmonumenten • Boswachters
<ul style="list-style-type: none"> • Centrum management • Park management • Taxibedrijf • Agentschap telecom • Camera bewaking 	<ul style="list-style-type: none"> • Religieuze organisaties
<ul style="list-style-type: none"> • GGZ • Jeugdbescherming • Raad voor de kindbescherming • (Jeugd)reclassering • Penitentiaire inrichting 	

Belangrijkste actoren

In de onderzochte gemeenten is een beeld zichtbaar van samenwerkingsvormen waarin de publieke actoren sterk in de meerderheid zijn. De grafieken laten zien dat de meeste voorbeelden zijn gevonden van samenwerking tussen publieke actoren. Dat betreft doorgaans samenwerking tussen de politie en gemeentelijke boa's. In kwantitatieve zin is daarop geen conclusie te baseren. Immers ook al is maar één voorbeeld aangetroffen, dan kan in dat voorbeeld toch sprake zijn van een samenwerking van veel mensen. Dat lijkt het geval te zijn waar het de private beveiligingsorganisaties betreft. Gegevens vanuit die branche tonen aan dat het aantal private beveiligers in Nederland het aantal boa's overstijgt. Niettemin is de indruk van de onderzoekers dat de politie en de gemeente in de onderzochte gevallen een hoofdrol vervullen in samenwerking in het veiligheidsdomein.

Politietaakgebieden

De meeste samenwerking is aangetroffen op het taakgebied handhaving in bijna de helft van de voorbeelden. In Rotterdam en Maastricht, is opsporing het tweede taakgebied waarop veel samenwerking plaatsvindt; in Ede zijn de samenwerkingen in Advisering en signalering sterk aanwezig.

De fasen van handelen

De meeste samenwerkingsvoorbeelden in de steden Rotterdam en Maastricht betreffen samenwerking op het gebied van preventie en repressie. In de aangetroffen voorbeelden uit de gemeente Ede is een sterk accent te zien op pro-actie en preventie.

9 Opvattingen over pluralisering van de politiefunctie

Hoewel er in eerdere fasen van het onderzoek, in de gehouden interviews al gesproken is over opvattingen ten aanzien van pluralisering van de politiefunctie, is de afsluitende focusgroepsbijeenkomst bij uitstek de onderzoeksactiviteit geweest die zich op de duiding en beschouwing van de pluralisering richtte. In dit hoofdstuk wordt weergegeven waarover in die bijeenkomst gesproken is en tot welke inzichten dat heeft geleid.

9.1 Opzet Focusgroep bijeenkomst

Het onderzoek naar de pluralisering van de politiefunctie werd afgerond met een bijeenkomst opgebouwd in uit een presentatie en een drietal gespreksrondes:

Presentatie

Gedurende de bijeenkomst is door de onderzoekers een beknopte schets gegeven van de bevindingen in het onderzoek tot dan toe.

Gespreksronde 1

Daarna is de focusgroep in een eerste gespreksronde uitgenodigd aan te geven of het geschetste beeld herkenbaar is, waar er andere praktijken of andere beelden van de geschetste praktijken bestaan en welke ontwikkelingen men hierin ziet en herkent. Dit deel van de bijeenkomst bestond uit een gesprek aan de hand van enkele vragen/stellingen.

Gespreksronde 2

In een tweede gespreksronde is gezamenlijk geprobeerd om een aantal mechanismen achter pluralisering in kaart te brengen, die het proces van pluralisering versterken, of belemmeren.

Gespreksronde 3

Ter afronding is aan de aanwezigen de vraag voorgelegd welke ontwikkelingen men wenselijke/onwenselijk acht, en welke verwachtingen men heeft voor de toekomst.

9.1.1 Beknopte presentatie

In een presentatie is een beknopt beeld gegeven van enkele bevindingen in het onderzoek met betrekking tot de situatie in Nederland en de omringende landen (Engeland, Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen)

Mogelijkheden van pluralisering

Ten aanzien van de omringende landen is uiteengezet dat de mogelijkheden tot pluralisering per land sterk bepaald, bevorderde of beperkt worden door de politieke context in de landen. In alle landen is een sterke invloed te zien van de financiële context (meer taken en minder budget) en de technologische ontwikkelingen die nopen tot inschakeling van experts op onder meer het gebied van ICT of bepaalde typen forensische analyses.

Publieke sector

De pluralisering concentreert zich vooral in de publieke sector. Dat geldt in Duitsland het sterkst; Nederland en Vlaanderen bekleden een tussenpositie en in Engeland speelt de private sector relatief een grotere rol. In de omringende landen spelen in de benadering van pluralisering telkens vragen een rol naar het geweldsmonopolie van de overheid, of van de politie en in hoeverre de bevoegdheid tot gebruik van geweld ook aan andere actoren kan worden verleend. De politie heeft weinig exclusieve taken. Op vrijwel elk taakgebied is ook inzet van andere actoren waargenomen, of denkbaar. De politie heeft brede bevoegdheden, terwijl de andere actoren zich meestal slecht op een deeltaakgebied richten. In alle landen is geconstateerd dat verschillende bestuurslagen veiligheid tot hun verantwoordelijkheid rekenen.

Private sector

In alle omringende landen groeit de betrokkenheid van private actoren bij het veiligheidsdomein. Dat speelt zich onder meer af in de sfeer van beveiliging, bewaking, cameratoezicht, technische ondersteuning. Zoals gezegd loopt Engeland hierin voorop, Terwijl de onderzochte Duitse deelstaten meer taken binnen de politie houden. Ook burgers zijn actief, maar daarin treedt ook een zekere stagnatie op, omdat het in de praktijk niet altijd gemakkelijk is om de burgerdeelname te managen.

Samenwerking tussen verschillende actoren

De pluralisering wordt zichtbaar in het groeiende aantal partnerorganisaties in het veiligheidsdomein. Veel van de gesignaleerde samenwerkingen komen als bottom-up initiatieven tot stand. In werk krijgen organisaties met elkaar te maken, ze ervaren de meerwaarde van elkaars aanwezigheid en komen geleidelijk tot verdergaande samenwerking. Het is eerder een proces dat zich voltrekt, dan dat het een bewuste beleidskeuze lijkt te zijn. In de samenwerking is de bescherming van persoonsgegevens een geregeld terugkerend punt van discussie. Ook speelt in de samenwerking regelmatig de vraag een rol, of de politie door het uitbesteden van taken, of door het overlaten van taken aan andere actoren niet te veel haar eigen informatiepositie ondergraaft.

Het Nederlandse beeld

Ook in Nederland speelt de pluralisering van de politiefunctie zich vooral af zich vooral af in de samenwerking met de gemeenten. Gemeenten nemen via hun boa's delen van de politiefunctie over. Ook in Nederland speelt de vraag rond het geweldsmonopolie en in hoeverre bevoegdheden tot gebruik van geweld door andere actoren zinvol en wenselijk is. De Nationale politie dreigt in enige mate sociale en preventieve taken te verliezen (dus geweld en opsporing blijven over). Dat heeft volgens sommigen invloed op de manier waarop burgers de politie waarnemen. De reputatie van de politie is er echter volgens onderzoek nog niet door achteruitgegaan¹²². Tevens heeft het tot gevolg dat er minder sociale en preventieve contacten tussen burgers en politie zijn, waardoor de informatiepositie van de politie onder druk komt te staan.

De vergroting van het aantal boa's in Domein 1, Openbare ruimte, impliceert volgens veel van de respondenten in het onderzoek vorm van terugkeer naar een gemeentepolitie. In de daaruit voortvloeiende vormen van samenwerking tussen gemeente en politie en andere actoren speelt de discussie over wie daarin de regie heeft een grote rol. Coördinatie en informatie-uitwisseling zijn de belangrijkste uitdagingen voor pluralisering in Nederland. Het is van belang om te analyseren waar er samenwerkingsmoeheid ontstaat en waar men juist de meerwaarde van samenwerking ervaart.

¹²² <https://www.politie.nl/nieuws/2019/maart/5/vertrouwen-burger-in-politie-stijgt.html>

9.1.2 Bespreking van het beeld

Het geschetste beeld werd door de focusgroep herkend. Echter er werden ook aanvullingen gegeven. Pluralisering wordt niet alleen bepaald door de nationale context, er zijn namelijk ook internationale spelers actief in het veiligheidsdomein. Als voorbeeld zijn genoemd de rol van grote beveiligingsbedrijven zoals bij forensische DNA-onderzoek bij opsporing (Eurofins), of bij handhaving onder meer G4S) die er in slagen om vaste contacten te leggen in alle Westerse landen, en taken over te nemen van de politie.

Waar de pluralisering zich wel of niet voordoet en in welke vorm, hangt ook samen met de afzonderlijke kerntaken van de politie waarbinnen de pluralisering zich afpeelt. Op het gebied van opsporing is er frequenter sprake van taakverdeling en uitbesteding van taken, dan van deling van taken. Taakdeling is juist meer aan de orde bij handhaving. Taken van publieke en private actoren zijn in sommige gevallen meer gescheiden, zoals bij fraudebestrijding, maar soms ook sterk verweven zoals bij cameratoezicht. Er zijn ook delen van de pluralisering op het terrein van opsporing die vooral op het nationale niveau spelen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van cybersecurity. Soms worden deeltaken uitbesteed maar er speelt bij de politie anderzijds weer een gedeeltelijke internalisering: het uitbouwen van een cybersecurity unit binnen de politie, bemand door mensen die eerder niet tot de politie behoorden, is daarvan een voorbeeld.

Het denken over veiligheidsvoorziening als taak van de publieke sector, maar niet noodzakelijk als taak van de politie, is in ontwikkeling. De relatie tussen de politie als organisatie en de politiefunctie als abstractie is in dat denken veel meer diffuus.

Dat profit-organisaties de mogelijkheden om in het veiligheidsdomein te werken vergroten, wordt zeer herkenbaar geacht. De vraag vanuit de maatschappij wordt groter (wegens grote risico-aversie, ofwel de neiging om alle risico's weg te willen organiseren), en er is ook meer toezicht- en beveiligingsaanbod. Die twee tendensen versterken elkaar. Een voorbeeld is de arrestantenzorg, waar in Nederland mogelijkheden tot uitbesteding worden geboden. Er wordt dan bekeken welke taken wel of niet noodzakelijk door de overheid moeten worden uitgevoerd. Er zijn preventieve, curatieve en repressieve taken en eigenlijk zouden volgens deelnemers aan de focusgroep enkel de repressieve taken moeten gezien worden als het alleenrecht van de politie. Met de tijd verschuiven echter de opvattingen. In hoeverre is arrestantenzorg preventief of curatief? Opgemerkt wordt dat er in Engeland private gevangnissen zijn, dat is eigenlijk ook repressief.

Plural policing vergt volgens alle in het onderzoek geraadpleegde personen een hoge mate van informatiedeling¹²³. Daarin schuilt de kracht van het hebben van meerdere actoren voor veiligheidsvoorziening. Dat impliceert meer mogelijkheden om informatie te verzamelen (In de bijeenkomst werd als voorbeeld genoemd de superdiverse wijken waar politie geen vertrouwen meer geniet, en dus moeizaam informatie kan verkrijgen). Als er andere actoren zijn die gemakkelijker toegang hebben tot de nodige informatie, moeten er zowel wettelijke mogelijkheden zijn om informatie te delen, als een bepaalde mate van vertrouwen tussen de actoren.

Het beeld van de in interviews gesignaleerde stagnatie van burgerinitiatieven wordt weliswaar herkend, maar dat betekent niet dat burgerinitiatieven niet als belangrijk worden gezien. Dat zijn ze volgens de focusgroep juist wel.

Het algemene beeld in Nederland toont vindt de gehele focusgroep, dat er een probleem is met expliciete besluitvorming op een hoger niveau over de richting waarin de pluralisering zich moet/kan ontwikkelen. Een voorbeeld is opnieuw de arrestantenzorg, waar in sommige plaatsen ruimte voor is, maar in andere weer niet. Er wordt gepleit voor centrale kaders. Daarbij gaat het om een algemene visie gebaseerd op een analyse van de positieve en negatieve gevolgen van *plural policing*.

¹²³ <https://www.politie.nl/nieuws/2018/december/10/00-akerboom-samenwerking-politie-en-boa%E2%80%99s-intensive-ren%E2%80%99.html>

Politisering van de politie is een zorgpunt. De politie is een uitvoeringsorganisatie, maar volgens de deelnemers aan de focusgroep ook meer dan dat, het is ook een professionele organisatie, met de eigen verantwoordelijkheden van dien. Het steeds meer aannemen van taken, opgedragen door politici, kan bepaalde taakgebieden, zoals de signalerende en adviserende rol van de politie in het gedrang brengen. Het kan ertoe leiden dat de kleine normhandhaving onder druk komt te staan en doordat de politie het dagelijks contact met de burger verliest. Er werden ook tegenvoorbeelden gegeven van verschillende gemeenten, waarin die handhaving van de kleine norm nadrukkelijk wel wordt uitgevoerd. De kleine normhandhaving werd ook genoemd als reden voor pluralisering van veiligheidsactoren. Als mensen voelen dat er iets ontbreekt, wordt er door publieke en private actoren geprobeerd dat gat op te vullen. Omdat de politie zelf moeilijk beleidskeuzes kan maken, blijft dit gat bestaan. De politie moet vaker aangeven of zij opgedragen taken niet kan uitvoeren.

Een aangedragen gespreksthema betrof de vraag wie er de leiding zou moeten nemen in samenwerkingen tussen verschillende actoren. De lokale driehoek werd genoemd, met de burgemeester als centrale persoon met betrekking tot handhaving. Dat impliceert een terugkeer van de zeggenschap van burgemeesters. In operationele zin werd voorgesteld dat de leiding in handen zou moeten liggen van een specialist die, afhankelijk van de situatie, daartoe het beste geëquipeerd is. Dat kan de politieagent zijn, maar evengoed een boa. Er werd daarbij de vergelijking gemaakt met een nodaal netwerk.

De vraag werd gesteld of het pluraliseringsproces gekanaliseerd moet worden. In het algemeen was daarover wel overeenstemming. Heel veel organisaties, publiek en privaat, krijgen te maken met de veiligheidsproblematiek (het voorbeeld van woningcorporaties werd genoemd), maar het is niet altijd zichtbaar wat de effecten zijn van het opnemen van veiligheidstaken. Eigenlijk is het zo, aldus een deelnemer, dat de aanbevelingen van de Commissie Roethof van 1986 op dit moment uitgevoerd worden (betrekken van vele actoren bij de problematiek om tot gezamenlijke oplossingen te komen). Het gebeurt echter te weinig vanuit een visie; eerder ad hoc. De roep om een visie klinkt hier opnieuw, niet om centralistische leiding, maar om richtinggevende kaders.

De bespreking van de bevindingen over Nederland gaan grotendeels in op bestaande situaties, waarin andere actoren taken overnemen, of mede uitvoeren. Echter er is ook aandacht vereist voor de overdracht van deze bevoegdheden. Overdracht van taken met goede afspraken over onderling contact en over het delen van informatie, vormt de basis van een goede verdere samenwerking. Dan kunnen er boa's in de wijk werken, in plaats van, of met wijkagenten, omdat er intensief contact wordt gehouden. Dat intensieve contact is noodzakelijk en belangrijk. Daar is capaciteit voor nodig. Goede contacten behouden kost tijd en energie. Daarover zijn de deelnemers aan de focusgroep het eens.

Geconcludeerd werd dat lokale initiatieven goed zijn, maar dat op een bepaald moment lokale *best practices* moeten worden gesteund, gepromoot en verspreid moeten worden door het hoger kader. Opnieuw komt het idee van een algemene visie/richtinggevend kader naar voor, uitgewerkt op leidinggevend niveau.

9.1.3 Verklaringsmodellen

De tweede ronde van de bespreking werd gewijd aan het vinden verklaringsmodellen die behulpzaam zouden kunnen zijn bij het begrijpen, beschouwen en beheersen van die processen. Als introductie werden enkele denkbare modellen als inspiratiebron gepresenteerd.

In reactie op de aangereikte modellen werd aangegeven dat een verklaringmodel niet alleen als rationeel/logisch zou moeten worden gezien. De realiteit kent daarvoor een veel te groot element van toeval en irrationaliteit.

Marktmechanisme

Het eerste door de focusgroep geopperde verklaringsmodel vertrekt vanuit het marktmechanisme: Er is een schaarste op de markt, en deze wordt ingevuld door actoren die normaal niet in die markt actief zijn. Dat marktmechanisme wordt wel enigszins gehinderd. De oorspronkelijke actor heeft bovendien een voordeel. Een focusgroepeelnemer stelt: Het geweldsmonopolie behoort toe aan de overheid, niet uitsluitend aan de politie. Het geven van een bevoegdheid/vergunning aan private actoren om geweld te gebruiken, betekent niet het doorbreken van dat monopolie. Geweld wordt door de overheid niet uit gegeven, de private sector verkrijgt het geweldsgebruik bij gratie van de overheid, die het controleert, en die de vergunning ook weer kan intrekken.

Er is een aantal wettelijke factoren die het delen van informatie inperken. De wet politiegegevens beperkt de mogelijkheden om informatie te delen. Maar ook private actoren zijn gelimiteerd door bijvoorbeeld de *General Data Protection Regulation* (GDPR). Er zijn dus beperkende randvoorwaarden rondom de werking van het marktmechanisme. Binnen een marktmechanisme speelt ook competitie een rol. Die competitie kan ook op gespannen voet staan met de noodzaak tot informatiedeling en samenwerking. Het marktmechanisme kan dus leiden tot verdere pluralisering maar niet noodzakelijk tot verhoging van de kwaliteit van het veiligheidsaanbod, tenzij daar landelijke kwaliteitskaders voor worden vastgesteld.

Netwerksamenleving

Een tweede aangedragen verklaringsmodel verwijst naar het bestaan van een netwerksamenleving en de complexiteit daarvan. Dat verklaart enerzijds de wil tot samenwerken. Er zijn wetgevende initiatieven om dergelijke vormen van samenwerking te organiseren en er zijn initiatieven vanuit het werkveld, zoals het *Institute for Financial Crime*, met publieke en private actoren. Banken hebben een rol bij het bestrijden van witwassen. De georganiseerde of gegroeide netwerken vragen om coördinatie en informatie-uitwisseling, om de samenhang van handelen in functionele ketens te garanderen, om dat handelen te kunnen verantwoorden, en om waar nodig problemen te voorkomen. Het brengt een voortdurend balanceren met zich mee tussen de transparantie, die nodig is voor de samenwerking en de afscherming die nodig is in het licht van de veiligheid en privacy. Te midden daarvan bieden de netwerkkanalen ook de mogelijkheid aan actoren om zich te profileren. Niettemin wordt netwerken door alle deelnemers aan de focusgroep gezien als een noodzakelijke basis voor effectiviteit in het veiligheidsdomein. Door het netwerken ontstaan er nieuwe inzichten die om nieuwe interventies, van betrokken actoren of een combinatie van actoren. De pluralisering wordt door die ontwikkeling versterkt.

Riscosamenleving

Een derde verklaringsmodel gaat uit van het bestaan van een risk society. Burgers en organisaties willen in steeds sterkere mate risico's uitsluiten. Grotere politieke sturing van veiligheidsactoren is daarvan het gevolg. Ook de mogelijkheden die er politiek zijn wanneer een probleem in termen van veiligheid wordt *geframed* (*securizing*) groeien. Het concept van de "boze burger" wordt hier veel gebruikt. Hoewel daar ook tegenvoorbeelden van zijn. In Utrecht bijvoorbeeld was er juist veel begrip voor de acties van veiligheidsactoren in het kader van het terroristisch incident. Toch lijkt het erop dat het begrip veiligheid een steeds groter concept wordt, dat wordt opgerekt en verfiind. De maakbaarheid ervan wordt steeds hoger ingeschat. Dat brengt steeds hogere eisen met zich mee. Dus moet er meer en meer specialistisch personeel zijn, dat leidt tot fragmentatie en tot een steeds verder voortschrijdende protocollering van taken. De burger wenst steeds meer veiligheid en tegelijkertijd maximale persoonlijke vrijheid. Het gevolg is steeds meer werk, steeds meer noodzaak tot maatwerk en steeds meer noodzaak tot transparantie en verantwoording, hetgeen nog meer werk betekent. Verdergaande specialisatie, maar in onderlinge samenhang, dat is een opgave, maar ook een mechanisme dat tot verdergaande pluralisering aanzet.

Informatiesamenleving

Verbonden aan de risk society is de informatiesamenleving. De risk society gaat uit van het niet aanvaarden van risico's, de informatiesamenleving veroorzaakt een *overload* aan informatie, waardoor risico's niet ingeschat kunnen worden. Onduidelijk is welke informatie welke waarde heeft of welke informatie gemanipuleerd is. *Fake news* en *hate mail* worden vermengd met feiten en cijfers, waardoor er een toenemende noodzaak ontstaat om met alle betrokken actoren permanent het gehalte van informatie te checken en te delen en de effecten van de berichten in (sociale) media in te schatten. Zodoende leidt de groei van de informatiestromen en de ruis daarin tot een groeiende noodzaak tot samenwerken en coördinatie. Ook die samenwerking en clustering van informatie geeft weer aanleiding tot nieuwe veiligheidsvragen en een behoefte aan meer en meer gespecialiseerde interventies van uiteenlopende veiligheidsactoren. Pluralisering is het gevolg

Machtsmechanismen

Overkoepelend aan deze verklaringsmodellen is volgens de focusgroep de constante dynamiek van de macht: het proberen de eigen toekomst te controleren en het uitbreiden van macht. Dat is eigen aan elke organisatie, inclusief aan die van de veiligheidsactoren. De verwachtingen in de samenleving ten aanzien van veiligheid groeien; de complexiteit van taken neemt toe; het takenpakket wordt steeds breder, internationaler, digitaler, globaler. Er vallen gaten in de dienstverlening waardoor ruimte ontstaat voor andere actoren die op hun beurt daarin weer kansen zien hun invloed te vergroten. De organisaties in het veiligheidsdomein bewaken hun aandeel en proberen dat waar er daartoe mogelijkheden zijn te vergroten. Het streven naar meer macht leidt tot groei van de sector, maar niet noodzakelijk tot meer effectiviteit ervan. Die effectiviteit vraagt om onderling vertrouwen, afspraken over regie en informatie-uitwisseling en samenwerking.

9.1.4 Toekomstvooruitzichten

Het verder uitbreiden van het aantal actoren (in absolute cijfers en in soorten actoren) met verantwoordelijkheden voor veiligheidsvoorziening lijkt onvermijdelijk. Dat heeft ook te maken met de noodzaak voor de overheid om de eigen wendbaarheid te vergroten. Waar de uitdaging zit, is hoe deze wendbaarheid zo vorm te geven dat tegelijkertijd een vorm van controle behouden kan worden op de kerntaak van de overheid: de bescherming van de burgers. Waar de aandacht voor blinde vlekken in veiligheidsvoorziening (zoals gebieden waar geen informatie uit verkregen wordt, zoals de banken, verkeerscontroles) in het verleden niet zo groot was, lijkt daar nu verandering in te komen. Ook lijkt er een verschuiving te zijn van denken in termen van efficiëntie naar denken in termen van effectiviteit. Dat wordt een positieve ontwikkeling geacht. Een groot pijnpunt voor de toekomst van samenwerking tussen veiligheidsactoren, en zeker voor samenwerking tussen publieke en private actoren, blijft de asymmetrie van informatie. Dat bemoeilijkt ook de verdere ontwikkeling van vertrouwen en daarmee van samenwerking tussen de actoren. Nog een uitdaging is de organisatie van de politie zelf. Uiteindelijk is en blijft dit een verticale organisatie, terwijl de noodzakelijk geachte netwerken horizontaal georganiseerd zijn. Dat betekent dat de structuur van de politie in dat opzicht tegen het licht gehouden moet worden. Netwerken moeten georganiseerd worden. Dat betekent dat iemand in samenwerking de leiding moet nemen. Samenwerking moet gedragen worden binnen de afzonderlijke partnerorganisaties. Ten slotte is het een aandachtspunt voor de toekomst dat veiligheidsorganisaties, en zeker de politie, niet uit het oog mogen verliezen wat de maatschappij van hen verwacht. Dat betekent dat efficiëntie niet steeds alle aandacht moet krijgen, maar eerder effectiviteit. Inzetten op de kleine norm

heeft bijvoorbeeld niet de beste kosten-baten analyse, maar is wel belangrijk voor de burger. Juist daar kan verdere samenwerking een grote meerwaarde hebben.

Waar niemand over twijfelt, is de belangrijke blijvende functie van de publieke sector, en van de politie in het bijzonder. Er werd naar de politieorganisatie verwezen als een “rots in de branding”. Dus in alle aangedragen toekomstbeelden blijft de politie een essentiële rol spelen.

10 Antwoorden op de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden op grond van de in de voorafgaande hoofdstukken beschreven uitkomsten van het onderzoek antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen.

Wet- en regelgeving

1. Wat is de huidige wettelijke context inzake de pluralisering van de politiefunctie in Nederland?

A. Welke taken en bevoegdheden van de Nederlandse politie zijn op grond van de wet- en regelgeving exclusief voorbehouden aan de politie?

De politie heeft geen exclusieve taken ten opzichte van andere partners in het veiligheidsdomein. Wel is het zo dat de politie een generieke taak heeft, terwijl de andere veiligheidsactoren over een domein- of activiteit specifieke taak hebben. Door deze generieke taak is de politie de eindverantwoordelijke voor openbare orde en veiligheid in Nederland. Mocht een andere veiligheidsactor verzaken aan een taak, dan zou het in principe mogelijk moeten zijn voor de politie om deze taak op te nemen, althans dat is de achterliggende gedachte in de wetgeving.

Wat betreft bevoegdheden, zijn er wel verschillen. Het meest in het oog springende is het geweldsmopolie van de publieke sector. De klassieke gedachte is dat dit wordt voorbehouden aan de politie voor interne veiligheid, en Defensie voor externe veiligheid. Er zijn echter legio voorbeelden van uitbreidingen van het geweldsmopolie, inclusief het gebruik van vuurwapens, naar andere publieke veiligheidsactoren buiten de politie, zoals de bijzondere opsporingsdiensten en boa's (niet allemaal). De wetgeving laat dus in beginsel toe dat de wetgever of regering bevoegdheden die klassiek bij de politie liggen, ook worden uitgebreid naar andere actoren. Ook hier is er dus geen sprake van een exclusieve bevoegdheid voor de politie, wel van exclusiviteit van de publieke sector.

B. Welke taken en bevoegdheden kunnen op grond van de wet- en regelgeving (mede) door andere actoren (private, publiek-private en lokale actoren) worden uitgevoerd?

Zoals hierboven aangegeven, is het wettelijk mogelijk dat alle vijf brede taken (handhaving, opsporing, noodhulp, signalering, advisering) door zowel publieke als private actoren worden uitgeoefend, er wordt niet gesteld dat de politie een voorbehouden taak geeft. Bij de uitoefening van deze taken, is het wel mogelijk dat de overheid expliciet toestemming geeft (via bv. regelgeving of een vergunningsstelsel) om een taak uit te oefenen. Dat geldt specifiek voor de eerste drie taken: handhaving, opsporing en noodhulp¹²⁴. Zo moeten zelfstandig werkende private veiligheidsactoren een vergunning hebben voordat zij taken mogen uitoefenen. Een ander verschil is ook de eerder genoemde generieke opsporingsbevoegdheid van de politie, tegenover de specifieke opsporingsbevoegdheid van andere actoren. Dit is de rode draad in de wetgeving: de politie is hoe dan ook gemachtigd om alle taken uit te oefenen, andere actoren moeten expliciet een taak toegewezen krijgen, die ook specifiek afgebakend is.

Hetzelfde geldt voor bevoegdheden, althans wat betreft publieke actoren, zoals ook eerder aangegeven. De bevoegdheden in de lijst in hoofdstuk 5.3 kunnen omschreven worden als publieke bevoegdheden, waarover de politie in beginsel beschikt, maar die ook expliciet kunnen worden toegewezen aan andere publieke actoren. De in dat verband meest in het oog springende bevoegdheid is uiteraard het gebruik van geweld, en het is duidelijk dat dit een discussiepunt is in Nederland. Die discussie gaat

¹²⁴ Eigenlijk staat het elke actor steeds vrij om aan signalering en advisering te doen.

over verdere uitbreidingen van het gebruik van wapens, zelfs door publieke veiligheidsactoren. Een dergelijke uitbreiding van deze bevoegdheden naar de private sector is staat ter discussie en wordt als een verbreking van het overheidsmonopolie gezien. Dat kan echter ook anders worden beschouwd. Elke uitoefening van deze bevoegdheden door een veiligheidsactor, publiek of privaat, zou uiteindelijk moeten gebeuren onder licentie en onder toezicht van de publieke sector. Er kan dus geredeneerd worden dat het onder bepaalde condities ook aan private actoren kan worden toegestaan om over deze bevoegdheden te beschikken. Het gaat om een uitbreiding van het overheidsmonopolie, niet om een verbreking ervan. Dit is echter niet de huidige denkwijze binnen Nederland¹²⁵.

Nederlandse en Europese varianten en trends

2. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Nederland worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?

A. Welke taken en bevoegdheden worden in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren dan de politie?

Zoals in eerder bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1A is aangegeven, is er geen exclusiviteit voorzien in de wetgeving wat betreft het uitvoeren van taken. In de praktijk betekent dit dat op alle onderscheiden taakgebieden (handhaving, opsporing, noodhulp, signalering en advisering) taken worden gedeeld met andere actoren, zowel private als publieke. Wel is bij het onderzoek in de gemeenten, gebleken dat er wat betreft samenwerkingsverbanden/taakdeling vooral voorbeelden zijn op het vlak van handhaving en opsporing. Noodhulp wordt toch voornamelijk uitgevoerd door de politie zelf (via het 112 nummer), terwijl signalering en advisering worden uitgeoefend door zowel publieke als private actoren, maar niet noodzakelijk in een samenwerkingsverband.

Wat betreft bevoegdheden speelt voornamelijk de reeds aangehaalde discussie rond het geweldmonopolie een rol. Bij bepaalde boas en bij diensten als de FIOD of de Douane, is sprake van bewapening, maar een uitbreiding van deze bevoegdheid naar andere publieke actoren is nog steeds een discussiepunt. Ten opzichte van de actoren in de private sector staat de overheid nog veel gereserveerder tegenover de toekenning van bevoegdheden tot gebruik van geweld. Ook wettelijk gezien wordt het gebruik van geweld als een publieke bevoegdheid gezien.

B. Welke veiligheidsactoren buiten de politie zijn in de praktijk betrokken bij de uitoefening van de politiefunctie?

Tal van organisaties zijn als partner betrokken bij vormen van samenwerking in het veiligheidsdomein. In de bestudeerde voorbeelden, maar dit is geen uitputtende lijst, gaat het om zowel publieke actoren, private actoren, als actoren actief in het maatschappelijk middenveld.

¹²⁵ Hier moet wel worden toegevoegd dat het steeds gaat om het uitoefenen van de bevoegdheden tegen de wil van individuen op wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Een private actor kan door de politie worden geïnstrueerd om harder te rijden in het verkeer, of individuen kunnen vrijwillig toelaten dat hun identiteit of tas wordt gecontroleerd. En elke private actor heeft het recht om tot op zekere hoogte geweld te gebruiken ter zelfbescherming. In onze visie gaat het in deze gevalene echter niet om een "uitoefenen van bevoegdheden van de politie".

Publieke actoren	Private actoren	Maatschappelijk middenveld
<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten • Wijkregisseurs • (Sociale) wijkteams • Dorpsraden • Douane • Koninklijke Marechaussee • Bijzondere opsporingsdiensten • NVWA • Natuurmonumenten • Boa's in alle 6 domeinen • Jeugdbescherming • Raad voor de kindbescherming • (Jeugd)reclassering • Penitentiaire inrichtingen • Agentschap Telecom 	<ul style="list-style-type: none"> • Beveiligingsbedrijven • Ondernemers • Woningcorporaties • Sportclubs • Taxibedrijven 	<ul style="list-style-type: none"> • Welzijnsorganisaties • Religieuze organisaties • GGZ (kan ook als privaat worden gezien) • Onderwijsinstellingen • Centrummanagement • Parkmanagement

Tot zover is dit alleen een overzicht van actoren die de taken vervullen in het veiligheidsdomein in samenwerking met de politie. De gemaakte overzichten van voorbeelden van samenwerking in de verschillende gemeentelijke cases laten ook zien dat de verschillende actoren ook in allerlei combinaties samenwerken van twee tot soms zelfs meer dan tien partners. Er is in veel voorbeelden sprake van samenwerkingsnetwerken. Daarbuiten is er ook een verscheidenheid aan actoren die activiteiten uitoefenen die kunnen worden omschreven als onderdeel van de politiefunctie, maar die dergelijke activiteiten verrichten zonder in een samenwerkingsverband te treden. Zoals in de methodologie werd aangegeven, was dit niet de focus van dit onderzoek, maar de aanwezigheid van deze actoren kan wel bevestigd worden.

C. Wat zijn mogelijke redenen of mechanismen die ten grondslag liggen aan deze trends en ontwikkelingen?

In hoofdstuk 6.2 werden enkele mechanismen naar voor geschoven die ten grondslag liggen aan de huidige ontwikkelingen in Nederland. Die ontwikkelingen wijzen op een verhoging van de pluralisering (ondanks dat er enige terughoudendheid is om publieke bevoegdheden te delen met private actoren) en meer samenwerking tussen veiligheidsactoren. Het gaat om de volgende mechanismen:

- De pluralisering dient om een capaciteitsprobleem op te lossen, zeker gezien de constante nood aan reservecapaciteit en de grotere verwachtingen vanuit de samenleving.
- Er is een druk vanuit de huidige private veiligheidsactoren om hen meer taken te laten uitoefenen, wat zorgt voor een grotere pluralisering.
- Er speelt ook een element van controle mee, zeker wat betreft gemeentelijke boa's. De gemeenten vinden dat zij behoefte hebben aan eigen regie, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de beschikbaarheid van de politie.
- Het kwetsbaarheidsparadigma houdt zowel in dat burgers en private actoren zich meer bewust zijn van gevaar en dus ook zichzelf willen beschermen tegen gevaar. Dat verhoogt de noodzaak van samenwerking tussen allerhande actoren om de politiefunctie op een degelijke manier uit te oefenen.

- Dit laatste hangt ook samen met het meer algemene effectiviteitsmechanisme. Door de opgedane ervaring in samenwerking is het besef ontstaan dat er meer kan verwezenlijkt kan worden door samenwerking met anderen, dan door naast elkaar te werken.
- De vergroting van de samenwerkingsverbanden is ook domweg het gevolg van pluralisering: hoe meer actoren zich bezighouden met veiligheid, hoe meer mogelijkheden er zijn voor samenwerking.

In de focusgroep werden een aantal verklaringsmodellen gekoppeld aan de huidige trends, die grotendeels overeenkomen met de hoger geschetste mechanismen:

- Een marktmodel: er is schaarste op de markt, dus springen verschillende actoren, vooral private, in dit gat.
- De netwerksamenleving: de idee dat het achterhaald is om te denken dat één organisatie verantwoordelijk kan zijn voor de veiligheid, maar dat juist meerdere actoren zich verantwoordelijk moeten stellen, en moeten samenwerken met elkaar.
- De risicosamenleving: burgers en organisaties willen in steeds sterkere mate risico's uitsluiten, en dit brengt steeds hogere eisen met zich mee rond veiligheidsvoorziening.
- De informatiesamenleving: door een *overload* aan informatie, wordt het moeilijk om risico's op een correcte manier in te schatten. Dat verhoogt de vraag naar veiligheidsvoorziening en de vraag tot samenwerking, omdat alleen door samenwerking informatie kan worden gecontroleerd en omgezet in nuttige databestanden.
- Een machtsmodel: actoren willen in de mate van het mogelijke de eigen toekomst controleren, en waar mogelijk hun invloed uitbreiden. Het controleren van de eigen toekomst behelst tevens het controleren van de eigen veiligheidsvoorziening, terwijl de eigen invloedssfeer kan worden uitgebreid door samenwerkingsverbanden aan te gaan.

3. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Europa en in het bijzonder in de buurlanden worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?

A. Welke taken en bevoegdheden worden in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren dan de politie?

In de omringende landen zijn er voldoende voorbeelden van advisering door private partijen. Echter, het accent ligt op samenwerking/taakdeling op de taakgebieden handhaving en opsporing. De respondenten in de verschillende landen richtten zich bij vragen over samenwerking spontaan op deze taken. Handhaving betreft taken die in Engeland en Vlaanderen zowel door andere publieke actoren als door private actoren worden uitgevoerd, terwijl samenwerking rond opsporing in Vlaanderen meer voorbehouden blijft aan de publieke actoren. Daar ligt de realiteit dus dicht bij de Nederlandse situatie. Er is wel sprake van een inhaalbeweging in Vlaanderen: door meer contractuele verbintenissen met private actoren, worden zij ook intensiever ingeschakeld in opsporing, bijvoorbeeld door het gebruik van drones of door *sweeping*. Deze trend is op dit moment nog niet echt goed zichtbaar, omdat de wettelijke mogelijkheden nog maar zeer recent (2017) werden uitgebreid. Toch is deze trend er wel degelijk, niet alleen in de wetgeving, maar ook in de praktijk. Naast samenwerking in de handhaving in de vorm van *Ordnungsdiensten*, wordt in de Duitse deelstaten ook melding gemaakt van samenwerking op het gebied van technologie. Ook valt in De Duitse lidstaten op dat samenwerking veelal de vorm van overleg heeft en minder van gezamenlijk optreden. De rol van gemeentelijke *Ordnungsdiensten* is beperkter dan die van *boa's* in Nederland.

Wat betreft bevoegdheden, zijn er verschillen tussen de landen op te merken, vooral met betrekking tot het geweldsmonopolie. Dat ligt in alle landen grotendeels bij de publieke sector, hoewel in Engeland slechts een beperkt deel van de politie toegang heeft tot vuurwapens. In de andere onderzochte landen is dit niet het geval, en is het zelfs zo, dat er wordt gesproken over het geweldsmonopolie van de politie (en Defensie), hoewel de praktijk aantoont dat ook andere publieke actoren beschikken over geweldsmiddelen, inclusief vuurwapens. Verder zijn er in de bevraagde cases alleen in Vlaanderen mogelijkheden voor private veiligheidsactoren om vuurwapens te gebruiken in de uitoefening van hun functie. Dat blijft nog steeds beperkter dan de bevoegdheden die aan publieke actoren worden gegeven, maar het is toch een belangrijke verschil met de andere cases.

B. Welke veiligheidsactoren buiten de politie zijn in de praktijk betrokken bij de uitoefening van de politiefunctie?

In alle onderzochte landen is een beeld waar te nemen van samenwerkingsvormen waarin de publieke actoren sterk in de meerderheid zijn, met mogelijke uitzondering van Engeland, waar een veelheid aan private actoren taken uitvoeren binnen het veiligheidsdomein. Dat gebeurt dan meestal in het kader van publiek-private samenwerkingsverbanden. In de onderzochte Duitse deelstaten vinden we dit soort constructies het minst terug, en neemt de politie een dominante rol in op het veiligheidsdomein en is ook verantwoordelijk voor de algemene regie.

Vlaanderen en Nederland bezetten een tussenpositie. De regie lijkt in deze landen ook minder bij de politie te zitten, maar zeker op lokaal vlak bij de gemeenten (in Vlaanderen) of de lokale driehoek (in Nederland). Vlaanderen is op het vlak van publiek-private samenwerking aan een inhaalbeweging begonnen, met vooral contractuele verbintenissen tussen publieke en private actoren. Dit is een interessant verschil met Nederland, waar veel meer samenwerking ontstaat op basis van convenanten: afspraken tussen de actoren om samen te werken, niet het inhuren van de private actor door de publieke actor. Niet dat deze constructies in Vlaanderen of Engeland afwezig zijn, maar de voorkeur lijkt toch sterker te zijn om op contractuele basis samen te werken.

C. Wat zijn mogelijke redenen of mechanismen die ten grondslag liggen aan deze trends en ontwikkelingen?

De pluralisering van de politiefunctie en het zoeken naar samenwerking met andere actoren in het veiligheidsdomein wordt in de verschillende landen om verschillende redenen nagestreefd. Kostenbesparing en kennisdeling zijn daarbij vaak terugkerende argumenten. Dat geldt ook voor innovatie als motief. Ook expertiseverwerving, toegang tot betere technologische middelen, en vergroting van de informatiekanalen werden genoemd.

Wat betreft kostenbesparing, zijn de onderzoekers het met veel respondenten eens dat deze argumenten, hoewel vaak genoemd, eigenlijk weinig steekhouden, omdat als pluralisering leidt tot intensivering van samenwerking, die samenwerking ook weer tijd en middelen vraagt. Wanneer er wordt geïnvesteerd in samenwerking, dan leidt dat tot kwalitatief beter werk, zeker op de korte termijn levert het echter geen, of nauwelijks besparing op. Indien de pluralisering wel grotendeels kostenbesparend is, dan worden de andere beoogde voordelen niet verwezenlijk. Er kan dan een situatie ontstaan, waarin de veiligheidsvoorziening gefragmenteerd wordt.

Specifiek wat Vlaanderen betreft, werd een nadruk gelegd op het belang van de politieke context. Pluralisering is alleen mogelijk indien er ook politiek ruimte voor wordt gelaten. Hoewel dit minder expliciet werd gesteld in Engeland, daar werd meer gesproken over een NPM-denken, geldt ook daar uiteindelijk wel hetzelfde mechanisme. Op het politieke niveau werd meer gelegenheid geboden voor

pluralisering, omdat in de New Public Management logica ruimte moest worden gelaten voor private actoren en alternatieve mechanismen (in het kader van beleidsinnovatie). Er kan natuurlijk beargumenteerd worden dat het politieke niveau alleen een reactie is op de algemene maatschappelijke ontwikkelingen, en dus niet zelf een *driver* kan zijn van pluralisering. Maar er lijkt toch op zijn minst sprake van een wisselwerking.

Lokale praktijken

4. Wat is de rol van lokale overheden wat betreft de pluralisering van de politiefunctie?

C. Welke taken en bevoegdheden van de politie worden door Nederlandse gemeenten in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren?

De onderzochte gemeenten laten zien dat de rol van de gemeente in het uitvoeren van de politiefunctie groot is, en toeneemt. Het accent in de meeste gemeenten ligt op handhaving en opsporing. In de bijdrage aan de andere politietaken bestaan verschillen tussen de onderzochte gemeenten. Het aantal concrete bestudeerde voorbeelden van samenwerking laat een enorme diversiteit zien van samenwerkingsthema's en samenwerkingsactoren. Desalniettemin is in elk van de cases de gemeente tezamen met de politie een actor, en is er vooral een nadruk op publiek-publieke samenwerking (vooral tussen politie en gemeentelijke boa's).

D. Wat waren de achterliggende redenen hiervoor?

De bestudeerde gemeenten tonen een beeld van gemeenten die veiligheid hoog op de agenda hebben, die regie willen voeren op dit domein en die daarin intensieve samenwerking zoeken met een veelheid van actoren. Dat streven naar regie lijkt een belangrijk motief voor gemeenten, die zo zeggen ze, de politie zich steeds zien terugtrekken naar opsporing en noodhulp, en die dat willen compenseren door het aanstellen en aansturen van eigen gemeentelijk boa's of andere actoren in het veiligheidsdomein. De veranderingen in wetgeving, zowel wat betreft de Politiehervorming 2012 als de transitiewetten, hebben een invloed gehad op de behoefte aan grotere regie. Voor de politiehervorming hadden burgemeesters meer rechtstreekse invloed op de lokale politie.

Ook andere mechanismen kwamen aan bod, zoals de opbouw van expertise door samenwerking met verschillende actoren; de groeiende vraag vanuit de bevolking (meer mondig, ook meer veeleisend); en de mogelijkheid om via samenwerking binnen een meer gepluraliseerd veiligheidsveld meer informatie te verkrijgen via informatiedeling. Informatiedeling wordt niet alleen als mechanisme, maar ook als aandachtspunt naar voor geschoven. Zonder informatiedeling lijkt het nut, of op zijn minst de effectiviteit, van pluralisering ter discussie te worden gesteld.

Wellicht niet een achterliggend mechanisme van pluralisering, maar wel een katalysator van verdere samenwerking tussen politie en gemeenten, is de trend dat de boa-functie in de loop der jaren verder geprofessionaliseerd is. Screening van kwaliteiten bij werving en selectie en constante bijscholing zijn belangrijke dragen er mede aan bij dat boa's door de politie als gelijkwaardige partners worden gezien. Dat geldt ook als de taken van boa's beperkter zijn, en de bevoegdheden niet zo groot. Veel draait om vakbekwaamheid.

5. Hoe verloopt de samenwerking tussen de politie en deze andere veiligheidsactoren op het lokale niveau?

De regie over de samenwerking wordt in de onderzochte gemeenten gevoerd vanuit de driehoek. De burgemeester heeft daarbij lokaal de leiding. Veiligheidsafdelingen/veiligheidsdirecties van gemeenten trekken de regie verder naar zich toe. Respondenten wijzen erop dat de politie daardoor dreigt te vervallen tot een zuivere uitvoeringsorganisatie, terwijl er vanuit de politie nu juist grote behoefte is om binnen het verleende mandaat eigen keuzes te kunnen maken en verantwoordelijkheden te nemen.

De politie houdt zich weliswaar grotendeels bezig met opsporing en noodhulp, maar hecht ook waarde aan gebiedsgebonden werk. Daar groeien agenten en boa's naar elkaar toe maar wel met twee, overigens overlappende, accenten op leefbaarheid (boa) en op opsporing/*crime fighting* (politie).

Er vindt ook samenwerking plaats met private organisaties en beveiligingsbedrijven. Daarbij komen alle denkbare varianten in de praktijk voor. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen aangetroffen. Het gaat daarbij om het aangaan van samenwerking:

- op grond van convenanten;
- als subcontractor;
- als adviseurs;
- als extra capaciteit;
- als expert;
- als informant;
- als liaison;
- op plaatselijk, regionaal, landelijk en internationaal niveau.

De samenwerkingsvormen verschillen in intensiteit. Soms gaat het enkel om elkaar informeren, soms om afstemming van activiteiten van afzonderlijke actoren, dikwijls om daadwerkelijke samenwerking, soms zelfs om het werken in gezamenlijke teams. De samenwerking omvat alle denkbare actoren stakeholders, organisaties, groepen en burgers. Het gaat om publieke en private partijen, alsook om belangengroepen en maatschappelijke organisaties.

Deze diversiteit komt vanuit een bottom-up approach. Hoewel deze benadering het voordeel heeft dat er vertrokken wordt vanuit een lokale behoefte die vervolgens ingevuld wordt door de relevante actoren, is het tegelijkertijd zo dat alle actoren vragen naar een duidelijker kader waarbinnen dit soort initiatieven zich kunnen ontwikkelen. Dat vereist nog steeds een bottom-up approach, maar zorgt er ook voor dat de actoren zich gesteund voelen in hun activiteiten.

Opvattingen over richtingen waarin de pluralisering zich zou moeten ontwikkelen

6. Welke gesignaleerde ontwikkelingen worden door experts en praktijkmensen toegejuicht of betreurd, en waarom?

Zowel experts als praktijkmensen zijn het er over eens dat de huidige geschetste ontwikkelingen rond pluralisering niet terug te draaien zijn, en betwijfelen ook de wenselijkheid hiervan, hoewel er in een enkel geval de suggestie kwam om publieke veiligheidsactoren terug te brengen onder de noemer politie. Gezien de veelheid van veiligheidsactoren, wordt er door alle respondenten opgeroepen om ook meer samen te werken. Langs elkaar werken wordt als contraproductief gezien, wat de mogelijke

voordelen van pluralisering volledig teniet zou doen. Dat betekent dus ook investeringen in samenwerking. Indien de pluralisering slechts als kostenbesparing wordt gezien (minder fondsen voor publieke actoren, of voor de politie, omdat ook andere veiligheidsactoren taken overnemen), dan zal dit niet leiden tot een effectiever gezamenlijk veiligheidskader.

In de toekomst is een verheldering van de regierol en een algemene visie/een algemeen kader uitgewerkt door beleidsmakers van belang. Binnen deze kaders moeten de verschillende veiligheidsactoren de ruimte krijgen om de meest optimale samenwerkingsvorm te kiezen. Het kader moet in elk geval ook oplossingen bieden voor informatiedeling. Dat moet natuurlijk met respect voor de privacy gebeuren, maar op dit moment heerst nog te veel onduidelijkheid. Er is op dit punt zeker voortgang te boeken.

Er is volgens verschillende respondenten nog winst te behalen door intensivering van samenwerking op verschillende specifieke gebieden, omdat er tot nu toe van mogelijke synergiën nog geen gebruik wordt gemaakt. Genoemde voorbeelden betreffen technische ontwikkelingen (bijvoorbeeld private bedrijven die nieuwe technologie zoals drones kunnen aanleveren en bedienen), samenwerking op het vlak van ICT met financiële instellingen en verzekeraars (bijvoorbeeld meer uitwisseling van informatie via databases), samenwerking binnen verschillende beleidsdomeinen zoals Openbaar Vervoer, Zorg en Jeugdwerking, samenwerking rond forensische opsporing, opsporing via hybride teams, enz. Ook het *Internet of Things* werd aangehaald als een gebied waar intensief zal moeten worden samengewerkt, op nationaal en internationaal niveau. Het is noodzakelijk om problemen te benaderen vanuit de vraag welke oplossing optimaal is, welke soorten actoren daarvoor nodig zijn, en welke specifieke actoren betrokken kunnen worden. Zo kan er dan gewerkt worden aan een gezamenlijke aanpak van de gesignaleerde problemen, dat alles binnen de kaders van een heldere regie.

Aantallen boa's en beschikbare budgetten

7. In hoeverre zijn er kwantitatieve data beschikbaar over aantallen boa's en daarvoor beschikbare budgetten? Zo nee, op welke wijze kan daar verder onderzoek naar worden verricht?

Ten slotte is aan de onderzoeksvragen de vraag toegevoegd of er in kwantitatieve zin data beschikbaar zijn over de inzet van andere actoren dan de politie. Geïnterviewden geven aan dat daarover weinig systematische gegevens beschikbaar zijn. In algemene zin valt er over de aantallen boa's wat valt te zeggen.

Aantallen boa's

Op de website politie.nl worden de volgende aantallen boa's vermeld. In Nederland werken ongeveer 23.700 boa's bij circa 1100 verschillende instanties. 3900 van hen zijn gemeentelijke handhavers, 2450 Milieu-boa's (groen en grijs), 850 leerplichtambtenaren, 4800 boa's openbaar vervoer, 700 Sociaal Rechercheurs en 10.800 boa's generieke opsporing¹²⁶. Uit persberichten blijkt dat nog recent door een aantal gemeenten het aantal boa's is uitgebreid. In Rotterdam werd onlangs het aantal Boa's zelfs verdrievoudigd van 40 naar 120¹²⁷. In Eindhoven werd het aantal boa's in het buitengebied uitgebreid van 7 naar 16¹²⁸. Het beeld is gefragmenteerd. Er zijn geen bronnen beschikbaar waarin het landelijk beeld wordt gegeven.

¹²⁶ <https://www.politie.nl/themas/buitengewoon-opsporingsambtenaar.html>

¹²⁷ <https://nos.nl/artikel/2271466-tachtig-extra-rotterdamse-boa-s-krijgen-meer-opsporingsbevoegdheden.html>

¹²⁸ <https://www.grooteindhoven.nl/nieuws/algemeen/691270/versterking-boa-s-buitengebied-brabant>

Aantallen boa's per werkterrein

Er zijn zes boa-werkterreinen, ook domeinen genoemd:

- openbare ruimte;
- milieu, welzijn en infrastructuur;
- onderwijs;
- openbaar vervoer;
- werk, inkomen en zorg;
- generieke opsporing¹²⁹.

Over de ontwikkelingen in aantallen per domein zijn zoals hierboven al uitgelegd onvoldoende gegevens bekend. Om die gegevens te vergaren is onderzoek nodig om te verkennen welke gegevens over de aantallen boa's en de budgetten die daarin omgaan bij overkoepelende organisaties, zoals de VNG, het Boa Platform, het CCV.

Aantallen boa's per werkgever

Boa's werken doorgaans voor gemeenten, inspectiediensten en organisaties zoals de NS en Staatsbosbeheer, milieumonumenten. Daarnaast werken er ook boa's bij de politie. Bijvoorbeeld in een technische of administratieve functie, zoals meldkamercentralisten, servicemedewerkers (0900-8844), balie-medewerkers, medewerkers facilitaire dienst, medewerkers arrestantenzorg en medewerkers parketpolitie, rechercheassistenten, en medewerkers Vreemdelingenpolitie¹³⁰.

Justis, de screeningsautoriteit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, houdt, zoals eerder gesteld, gegevens bij over het aantal per kwartaal verleende opsporingsbevoegdheden. Verder zijn over de verdeling van de boa's over de taakgebieden zijn slechts statische gegevens bekend. Gegevens over de groei, of afname van het aantal boa's per domein ontbreken. Er is dus wel door Justis geregistreerde informatie beschikbaar over het aantal toekenningen van de boa bevoegdheid, maar er zijn geen gegevens bekend over de uitstroom van boa's en derhalve geen gegevens over het totaal aantal boa's per gemeenten en per domein en de ontwikkelingen daarbinnen.

Vervolgonderzoek zal daarover uitsluitsel moeten geven. Omdat er geen systematische overzichten van instroom en uitstroom van boa's lijken te zijn en ook respondenten in het onderzoek in Ede, Rotterdam en Maastricht hebben aangegeven dat er onvoldoende systematische gegevens beschikbaar zijn om kwantitatieve uitspraken te doen over aantallen boa's en ontwikkelingen daarbinnen, zal een vervolgonderzoek naast studie van de bronnen die er wel zijn ook een survey moeten omvatten, waarmee bij gemeenten en andere werkgevers van boa's navraag gedaan wordt naar aantallen personeel leden met een buitengewone opsporingsbevoegdheid en de ontwikkelingen in die aantallen uitgesplitst naar domein.

Budgetten ten behoeve van boa's

Over de budgetten die per gemeente, of andere organisaties beschikbaar zijn, zijn geen algemene bronnen beschikbaar. Wel is er in gemeentelijke jaarverslagen informatie te vinden over de beschikbare budgetten voor veiligheid, maar die zijn dan weer onvoldoende uitgesplitst om specifieke gegevens over boa's te achterhalen. Bovendien zijn de formats en de informatie categorieën per gemeente dusdanig verschillend dat het problematisch is daaruit een overzicht samen te stellen. In vervolgonderzoek moet er daarom middels een survey gevraagd worden naar de aantallen en de budgetten.

¹²⁹ <https://www.politie.nl/themas/buitengewoon-opsporingsambtenaar.html>

¹³⁰ <https://www.politie.nl/themas/buitengewoon-opsporingsambtenaar.html#alineatitle-hoeveel-boas-zijn-er-in-nederland>

Waar mogelijk kunnen daarbij de beschikbare gegevens uit bronnen als CCV, CBS, VNG, BOA-platform en de boa bond ondersteunend zijn bij het opbouwen van een overzicht.

Veiligheidsbranche

Een positieve uitzondering vormt de veiligheidsbranche. In deze brancheorganisatie worden nauwkeurig gegevens bijgehouden over de ontwikkelingen in de branche in termen van aantallen, budgetten, samenstelling van personeel in termen van leeftijd en geslacht. De veiligheidsbranche maakt jaarlijks een veiligheidsscan, waarin de aantallen functionarissen per veiligheidssectorcategorie in kaart worden gebracht. De jaarlijks terugkeer van de scan maakt het mogelijk de ontwikkelingen in kaart te brengen.

Tabel 1

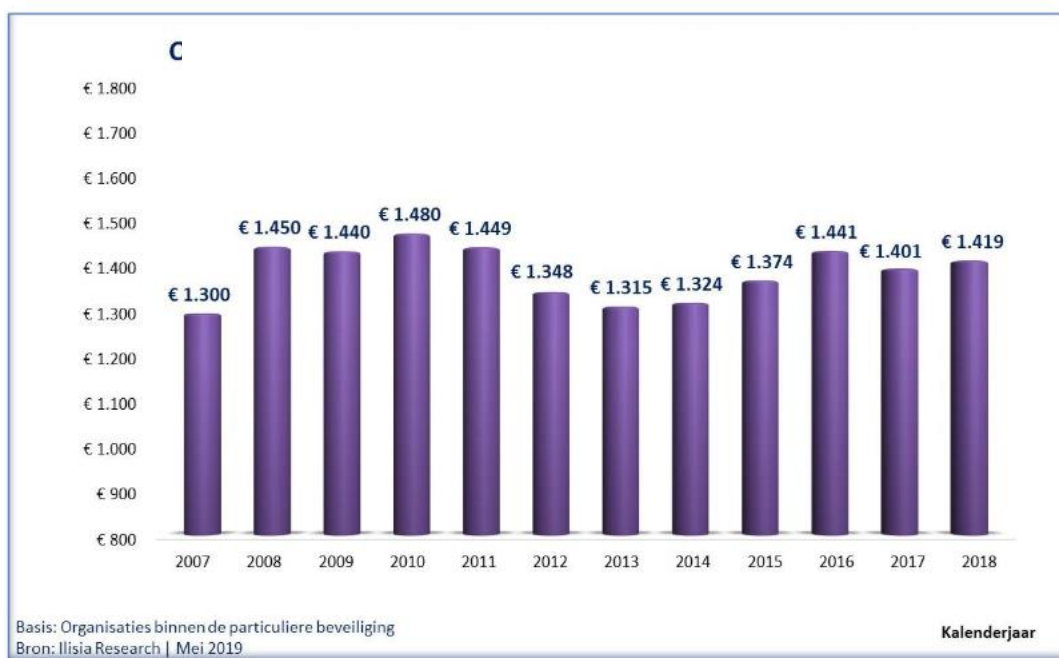
Werkgelegenheid in 2018 (in personen)

Organisatie	Totaal	Waarvan man	Waarvan vrouw
Nederlandse Veiligheidsbranche	27.899	20.924	6.975
Politie	59.450	38.587	20.863
Brandweer	28.078	26.653	1.425
Koninklijke Marechaussee	6.246	5.124	1.122
Defensie (exclusief Marechaussee)	51.589	44.407	7.182

Ook zijn er gegevens beschikbaar over de ontwikkelingen van de budgetten¹³¹.

Tabel 2

Omzet particuliere beveiligingsbranche (miljoenen euro's) 2018



¹³¹ https://www.veiligheidsbranche.nl/media/publicaties_nwe_site/Branchescan_2018.pdf

11 Slotbeschouwing

In het vorige hoofdstuk werd beknopt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen gesteld aan het begin van het onderzoek. Het zou echter jammer zijn om de opbrengsten van dit onderzoek daartoe te beperken. De afzonderlijke onderzoeksvragen dienden beantwoord te worden om daarmee een antwoord te krijgen op de hoofdvraag “Hoe beïnvloedt de pluralisering van de politiefunctie het huidige en toekomstige functioneren van de Nederlandse politie?”. Daarom wordt in dit afsluitende hoofdstuk eerst een antwoord op deze hoofdvraag geformuleerd. Daarna bespreken we eerst een aantal aanbevelingen rond samenwerking, die we hebben geformuleerd op basis van de bevindingen van het onderzoek, en raden we dan een aantal thema’s aan om de onderzoekagenda verder aan te vullen.

11.1 Antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek

De pluralisering van de politiefunctie tekent zich af als een ontwikkeling die weliswaar gaande is, maar die slechts ten dele het gevolg is van beleidskeuzes van de overheid, of van een van de andere actoren in het veiligheidsdomein. Veel bronnen (literatuur, beleidsdocumenten en geïnterviewden) schetsen een beeld van een min of meer autonome ontwikkeling die, hoewel niet het gevolg van een bewuste keuze, toch in veel gevallen tot gewenste resultaten heeft geleid. Desondanks kunnen er ook, en zijn er ook kanttekeningen geplaatst. De pluralisering vereist informatiedeling, om gezamenlijk een goed beeld te kunnen opbouwen van veiligheidssituaties en daarop adequaat te kunnen toezien, of in te kunnen interveniëren. Dit betekent dat indien deze informatiedeling er niet is, de verschillende actoren een veiligheidssituatie vanuit verschillende invalshoeken bekijken. Echter, omdat geen van de partners het overzicht heeft kan niemand bepalen wat er nodig is om tot een totaalbeeld te komen.

De pluralisering zoals die tegenwoordig plaatsvindt loopt ook tegen andere grenzen aan. Burgers krijgen in de openbare ruimte te maken met verschillende functionarissen die de tezamen de politiefunctie uitoefenen. Dat kan leiden tot verwarring bij burgers over wat ze kunnen/mogen verwachten van agente, boa’s of andere actoren. Dat vraagt om transparantie, en management van verwachtingen. Hoewel het vertrouwen in de Nederlandse politie volgens onderzoek onverminderd groot is bestaan er toch bij verschillende actoren, en met name bij de politie zorgen, over de vraag of de politie niet te ver van de burger komt te staan, zich richt op noodhulp en repressie, en daardoor steeds meer geassocieerd wordt met geweld en minder met de kleine norm en zorg voor leefbaarheid.

De huidige verschijningsvorm van pluralisering werpt zijn vruchten af. Er zijn meer mensen actief in het veiligheidsdomein, met een grotere variëteit van achtergronden en die op verschillende intensieve of minder intensieve wijzen in contact staan met burgers. Op de grensvlakken tussen de verschillende partners in een samenwerking krijgen actoren ieder voor zich zicht op aspecten van het werk van andere actoren. Daardoor leren ze van elkaar en van elkaars beschouwingwijze van zaken. Een vorm van interprofessioneel leren is daarvan het gevolg. Dat bevordert de professionaliteit. Echter er is ook op onderdelen een zekere samenwerkingsmoeheid vermeld door respondenten. Een bezinning op vruchtbare vormen van interprofessioneel leren van betrokkenen is daarom van belang.

Pluralisering van de politietaak is een proces dat zich niet eenvoudig laat managen. De groeiende complexiteit van problemen, de steeds hogere verwachtingen van het publiek, de internationalisering en digitalisering van het bestaan en de steeds verdergaande verwachtingen ten aanzien van verantwoording van het handelen in het veiligheidsdomein rekken de politiefunctie steeds verder op. Net als in de gezondheidszorg en in het onderwijs lijkt er geen grens te zijn aan de groeiende behoeften en daarmee aan de groeiende vraag om aanbod, en als dat verder gedifferentieerd raakt, aan management van de keten van actoren in het domein van in dit geval veiligheid. Daarom is er bij herhaling in interviews en in bijeenkomsten geweest op de noodzaak van het ontwikkelen en vaststellen van een richtinggevend

kader voor pluralisering. Zo'n kader moet voorkomen dat de veiligheidssector gefragmenteerd raakt. Een dergelijk kader is ook gewenst om richting te geven aan de ontwikkeling van professionaliteit kwaliteit binnen sub-sectoren in binnen het gehele veiligheidsdomein. Die professionalisering lijkt al wel gaande te zijn, maar kaders ontbreken nog te zeer, of bieden nog onvoldoende houvast. Daardoor lijken verschillen tussen gemeenten te ontstaan, hetgeen tot een bepaalde mate van rechtsongelijkheid zou kunnen leiden, of hier en daar al leidt, bijvoorbeeld als het gaat om de uitrusting van boa's met geweldsmiddelen.

Pluralisering is onvermijdelijk. Pluralisering moet echter gekanaliseerd worden. Om binnen marges ruimte te bieden voor de ontwikkeling van maatwerk, is enerzijds een richtinggevend kader nodig, en zijn anderzijds vrijheden nodig voor gemeentelijke actoren om invulling te geven aan dat maatwerk in de lokale situatie. Om dat maatwerk kwalitatief op niveau te houden of te krijgen, zal het kader behalve niet alleen richting moeten geven aan het handelen van actoren, maar ook aan de professionalisering en de interprofessionele leerprocessen van actoren.

In het licht van het hierboven beschreven antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek wordt nu de blik gericht op enkele gebieden die bij verdere ontwikkeling van pluralisering aandacht verdienen.

11.2 Aandachtsgebieden

De actorenbenadering als governance mechanisme

Samenwerken betekent ook bepalen hoe er wordt samengewerkt, en wie de trekker is van de samenwerking. Zoals in de antwoorden op de onderzoeksvragen gesteld, is de keuze van regie vaak een ad hoc beslissing, of wordt er teruggevallen op de traditionele veiligheidsactoren, politie en gemeente. Vooral de grotere gemeenten vergroten daardoor ook hun invloedssfeer binnen gemeentelijke overheden, en ontwikkelen een soort makelaarsfunctie. Dit is op zich geen rampzalige situatie, er kan betoogd worden dat grotere gemeenten ook in een betere positie zitten om als trekker te fungeren, maar per saldo betekent het wel dat er geen duidelijke lijn zit in hoe de keuze van actoren en de regie worden aangepakt.

Daar zit echter juist de meerwaarde van een algemene strategie van waaruit een meer centrale positie kan worden ontwikkeld en gestuurd. Lokale diversiteit kan noodzakelijk zijn, en verschillende factoren kunnen meespelen in de vraag wie het best de regie op zich zou moeten nemen. De actorenbenadering, ook wel nodale benadering, is daarvoor een goed startpunt: per veiligheidsprobleem wordt geëvalueerd welke actoren betrokken zouden moeten worden, en wie van deze actoren in de beste positie zit om de regie op zich te nemen, overigens zonder op voorhand een actor uit te sluiten. Maar het geven van kaders hoe deze beslissing het best moet genomen kan worden, en het bevorderen van een benadering om een bewuste keuze te maken voor de actor die verantwoordelijk is voor de regie, is aan te raden.

Informatiedeling met respect voor privacy is noodzakelijk

Het onderzoek toont duidelijk aan dat zonder informatiedeling, er geen sprake kan zijn van adequate samenwerking. Tegelijk moet de bescherming van privacy van burgers hoog op de agenda blijven staan. Opnieuw moeten bewuste keuzes worden gemaakt over wat wel en wat niet gedeeld kan worden. Eén manier om dit op te vangen is voor de politie om geen ruwe data, maar uitsluitend geaggregeerde data te delen met alle veiligheidsactoren. De politie is dus een verzamelpunt van informatie, verwerkt deze tot bruikbare dataset, en communiceert deze opnieuw. Een andere mogelijkheid is om te werken met een gezamenlijk database waar iedereen informatie in kan plaatsen, maar waar verschillende niveaus van toegang voor bestaan. Dit brengt natuurlijk wel een cyberrisico met zich mee, aangezien vele actoren wel op een of andere manier toegang verkrijgen tot het systeem.

Opnieuw gaat het om het opzetten van een kader en het maken van bewuste keuzes, om lokale on-evenwichtigheden in informatiedeling uit te vlakken. Te vaak hangt die nu af van de interpretatie die lokaal gegeven wordt aan de bestaande wetgeving. Dit betekent niet dat het centrale niveau de beslissing neemt over al of niet informatie delen op het lokale niveau. Er wordt wel centraal *level playing field bepaald*, dat coördinerende actoren ertoe aanzet om bewust aan te geven waarom er wel of niet tot informatiedeling wordt overgegaan.

Een capaciteitsprobleem is geen goede driver voor samenwerking

Een sterke reden voor het bestaan en de toename van *plural policing* is het capaciteitsprobleem, maar dit is helaas juist een slechte reden om meerdere actoren bevoegdheden te geven rond veiligheid. *Plural policing* is alleen nuttig indien het leidt tot een samenwerken van actoren binnen een geïntegreerd veiligheidsbestek, en dit kan alleen gebeuren door daarvoor ook voldoende middelen vrij te maken. Een effectiviteitsvergroting kost zowel tijd als geld; *plural policing* zal daarin niet noodzakelijk een efficiëntieverbetering teweegbrengen.

Er zijn verschillende elementen waarvoor middelen moeten vrijgemaakt worden. Het opzetten en onderhouden van de samenwerking is belangrijk, maar er moet ook een zekere kennisopbouw zijn over de domeinen waar de verschillende partners actief in zijn, en wat hun relatieve sterkte is, dit om de meerwaarde van een partnerschap te begrijpen. Indien de politie zich lokaal terugtrekt, moet er tegelijk een tegengestelde beweging zijn om intensief te overleggen met de actoren die dit gat opvullen. Pas dan kan meerwaarde bereikt worden.

Professionalisering is wel een goede driver voor samenwerking

Hoe politie en (gemeentelijke) boa's samenwerken met elkaar, is sterk afhankelijk van of zij elkaars organisaties als gelijkwaardige partners zien. Dat is niet altijd evident, maar waar er blijvend wordt ingezet op het aantrekken van boa's met goede capaciteiten, en blijvende bijscholing, werpt dit wel vruchten af. Professionalisering geeft een goed signaal af en verhoogt daardoor het vertrouwen tussen de actoren. Wat geldt voor de relatie politie-boa, kan logischerwijze uitgebreid worden naar relaties tussen veiligheidsactoren in het algemeen. Zij worden door hun professionalisering meer natuurlijke en gewaardeerde gesprekspartners. Professionalisering betekent niet dat de verschillende veiligheidsactoren noodzakelijkerwijze over dezelfde competenties hoeven te beschikken. Vooral wat betreft vakkennis moet het duidelijk zijn dat een veiligheidsactor voldoende kennis heeft over het eigen vakgebied, maar de meer generieke competenties, zoals reflectieve en communicatieve vaardigheden, en het vermogen om rust en stabiliteit te brengen, moeten wel aanwezig zijn bij alle actoren. Boa's in de publieke ruimte werden aanvankelijk door politie soms gepercipieerd als "mislukte agenten", maar doordat de dagelijkse interactie aan het licht bracht dat ook boa's in staat waren om te de-escaleren, werd dit beeld bijgesteld. Groene boa's kunnen indruk maken op de politie door hun specifieke vakkennis, aangezien de regulering in het buitengebied niet tot de reguliere kennis van een politieagent behoort.

De politie kan de taak van back-up nooit afschudden, maar een goede samenwerking kan de noodzaak van activering van deze back-up wel verlagen

In het onderzoek is aan bod gekomen dat de politie een constante functie heeft, als een soort *last line of defense* wanneer andere veiligheidsactoren falen. Er moet dus steeds op deze actor teruggevallen kunnen worden, indien nodig. Maar door het veiligheidsparadigma in onze maatschappij lijkt het tegelijkertijd of elk maatschappelijk probleem ook een veiligheidscomponent heeft, waarvoor de politie uiteindelijk verantwoordelijk is. Dat is geen duurzame manier van denken of werken.

Een politie die sterk geïntegreerd is in een netwerk van veiligheidsactoren, biedt een oplossing. Zelfs wanneer één actor aan een taak verzaakt, en de politie dus als back-up in de bres moet springen, kan

de expertise en capaciteit van andere actoren worden ingeschakeld, mogelijk onder regie van de politie. De constante functie van *last line of defense* wordt zodoende steeds behouden, maar het risico dat deze last line wordt aangesproken, wordt in een zo groot mogelijke mate geminimaliseerd.

11.3 Agendapunten voor verder onderzoek

Gerelateerd aan de hierboven geformuleerde aanbevelingen, komen uit dit rapport ook een aantal mogelijkheden voor de voortzetting van het onderzoek. Zo wordt de relatie tussen het opleidingsniveau van met name *boa's* sterk gerelateerd aan de bereidwilligheid van de politie om intensiever samen te werken. Hoewel deze relatie duidelijk is waar te nemen, is verder onderzoek desalniettemin aan te bevelen. Zo is het niet duidelijk welke facetten van een opleiding invloed hebben op een betere reputatie van *boa's* in de ogen van de politie. Is herkenbaarheid van de opleidingen belangrijk, zodat de politie ziet dat *boa's* over dezelfde capaciteiten beschikken als zij zelf? Of gaat het net over de specificiteit van opleidingen, waarbij politie ziet dat *boa's* specifieke expertise hebben, die een meerwaarde vormt voor de eigen organisatie? En hoe zit het met de reputatie van *boa's* naar burgers toe? Fluctueert die ook met het opleidingsniveau, of zijn andere factoren van groter belang? Om dit onderzoek uit te voeren, kunnen de verschillen in niveau en type opleiding van *boa's* van alle relevante gemeenten in Nederland eerst in kaart worden gebracht, waarna specifieke cases kunnen worden geselecteerd om via een survey een brede bevraging te maken naar de reputatie bij politie en bij burgers. Een tweede onderzoeksstroom concentreert zich op het *nodal governance* principe dat naar voor werd geschoven, en waarvan de richtlijnen vanuit een centraal niveau kunnen ontwikkeld worden. Het is wenselijk om deze richtlijnen een wetenschappelijke basis te geven. De belangrijkste vraag is welke factoren relevant zijn om te bepalen welke actoren betrokken zouden moeten worden bij een veiligheidsprobleem, en welke factoren bepalen wie de regie zou moeten krijgen. Dit hangt samen met de mogelijkheden voor outsourcing, inclusief de randvoorwaarden daarvoor. De aard van samenwerking kan zich namelijk lenen voor een meer dirigerend model, een meer marktgericht model, waarbij private actoren sommige taken van de publieke sector overnemen, of een meer participatief model, waar alle actoren betrokken blijven en gezamenlijk taken vervullen. Dit onderzoek is gedeeltelijk normatief van aard, het creëert een ideaalsysteem. Echter, een empirische test van dit systeem kan de resultaten verder verrijken. Het is weinig waarschijnlijk dat een experiment kan worden opgezet om het ideaalsysteem te evalueren, dus als alternatief kan via een kwantitatieve analyse geanalyseerd worden wat de relatie is tussen de geïdentificeerde factoren die van belang zijn, en de werkelijkheid. Daardoor kunnen een aantal cases worden geïdentificeerd waar het ideaalmodel in grote mate wordt gevolgd, en waar niet, en kan via verdere diepte-interviews worden ingegaan op de perceptie van effectiviteit van de samenwerking.

Een derde soort onderzoek zou gericht kunnen zijn op de randvoorwaarden voor samenwerking. In tegenstelling tot de tweede stroom gaat het daarbij om wie er zou moeten worden betrokken bij de samenwerking, maar om de vraag welke factoren samenwerking bevorderen op het macro-, meso- en microniveau. Het huidige onderzoek heeft reeds een aantal factoren geïdentificeerd, maar ter uitbreiding kan follow-up onderzoek een differentiatie maken tussen soorten samenwerking. De assumptie is dat de aanwezigheid van verschillende randvoorwaarden een invloed heeft op de optimale manier van samenwerken en coördineren tussen actoren. Dit onderzoek kan toegespitst worden op de relatie politie-*boa's*, maar het kan interessant zijn om er ook de coördinatie met de private veiligheidsindustrie bij te betrekken. Ook hier gaat het om een normatief onderzoek, dat de ideale randvoorwaarden voor een bepaalde manier van coördinatie zou beschrijven, om deze dan empirisch te testen.

12 Literatuurverwijzingen

- Appreciatie 12 punten nota Van Dam (CDA), Ruimte voor vertrouwen in blauw op straat. (2018, 10 december). Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/12/10/tk-appreciatie-12-punten-nota-van-dam-cda-ruimte-voor-vertrouwen-in-blauw-op-straat/tk-appreciatie-12-punten-nota-van-dam-cda-ruimte-voor-vertrouwen-in-blauw-op-straat.pdf>
- Berg, E. Van den. et al. (2012). *Politiefunctie in perspectief. Instrumenten voor toekomstgericht denken over de maatschappelijke functie van de politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en justitie. Geraadpleegd op <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/89163.pdf>
- Bayley, D.H. & Shearing, C. (1996) "The Future of Policing", *Law & Society Review* Vol. 30, No. 3, pp. 585-606
- Bloeme, R., Van Soomeren, P. & Szytniewski, B. (2018). *Ongeüniformeerde private beveiligers in het publieke domein bij evenementen: een verkenning bij de Ziggo Dome in Amsterdam*. Amsterdam: DSP-groep. Geraadpleegd op https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/18bsziggo_Ziggo_Rapportage_Een-verkenning_Ziggo_Dome_Amsterdam.pdf
- Boa's en de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie. (2018, 10 december). Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd op <https://www.regioburgemeesters.nl/save459/>
- Boelens, M. & Van Steden, R. (2018). *Nederlands politieonderwijs en –onderzoek in context: Een (inter)nationale verkenning*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid. Geraadpleegd op <http://www.maatschappijveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/11/Politieonderwijs-in-context-november-2018.pdf>
- Bonnet, F., De Maillard, J. & Roché, S. (2015). Plural Policing of Public Places in France. Between Private and Local Policing. *European Journal of Policing Studies*, 2(3), pp.285-303.
- Bruggeman, W. et al. (2007). *Naar een excellente politiezorg*. Politeia: Brussel
- Christensen, K.K. & Petersen, K.L.. (2017). *International Affairs*, Volume 93, Issue 6, Pages 1435–1452.
- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017) *Evaluatie Politiewet 2012: Doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag: Xerox OBT. Geraadpleegd op: https://www.wodc.nl/binaries/2747_Evaluatie-Politiewet-2012_tcm28-289414.pdf
- Cools, M. & Pashley, V. (2018). *Private veiligheid in een stedelijke en gemeentelijke context: Onderzoek naar de rol en samenwerkingsmogelijkheden in Mechelen-Willebroek*. Oud-Turnhout: Gompel & Svacina bvba.
- Cools, M., Berlo, R. & Smeets, F. (2018). De uitgebreide bevoegdheden voor de privé-sector : een nadere toelichting bij de nieuwe wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *Blue Minds*, pp. 9-15
- Cools, M. & Pashley, V. (2017). Private opsporing in België, een noodzakelijke herziening van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privédetective dringt zich op. In *Update in de criminologie* Vol. 8. pp.39-50
- De politievrijwilliger in Nederland. (2014). Leusden: Landelijke Organisatie Politie Vrijwilligers. Geraadpleegd op <https://www.lopv.nl/politievrijwilliger/de-politievrijwilliger-in-nl>
- Devroe, E. (2012). *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*. Maklu: Antwerpen
- Devroe, E. & Terpstra, J. (2015). Plural policing in Western Europe: A comparison. *European Journal of Policing Studies*, 2(3), 235-244.

- Devroe, E. (2015). *Toekomstige pluralisering van de politiefunctie? De kannibalistische reactie van de Belgische politie*. Antwerpen: Maklu. Geraadpleegd op <https://openaccess.leiden-univ.nl/bitstream/handle/1887/37693/Devroe%2c%20E.%20%282015%29.pdf?sequence=1>
- Devroe, E. (2015). Purple Vests: the Origins of Plural Policing in Belgium, *European Journal of Policing Studies* Vol. 2 No. 3, pp. 304-324
- Devroe, E. & Terwel, P. (2015). "De politiefunctie geprivatiseerd? Private beveiliging in België en Nederland." *Cahiers Politiestudies*, Vol. 3, No. 36, pp. 11-31
- Dijk, A. J. Van, Koppejan, J. & Speetjens, J. (2018). *Boa en politie niet naast elkaar, maar met elkaar. Verkenning politie over samenwerking met BOA's*. Apeldoorn: Politie. Geraadpleegd op <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2018/00-km/20181129---verkenning-boa-versie-3.0.pdf>
- Dijk, A. J. Van. (2017). *De toekomst van de lokale handhaving reframed*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid. Geraadpleegd op <http://www.maatschappijveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/SMV-essay-Auke-van-Dijk-Lokale-handhaving.pdf>
- Één politie of meerdere?. (2018, november). Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid. Geraadpleegd op <http://www.maatschappijveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/11/EÉN-POLITIE-OF-MEER-DERE-13-11-2018.pdf>
- Eikenaar, T. & van Stokkom, B. (2014). Van stadswacht naar gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Feys, Y., Verhage, A., & Boels, D. (2018). A state-of-the-art review on police accountability. *International Journal of Police Science & Management*, 20(3), 225-239. doi:10.1177/1461355718786297
- Frevel, B. (2015, March). Pluralisation of Local Policing in Germany: Security Between the State's Monopoly of Force and the Market, *European Journal of Policing Studies*, 2(3), 267-284, © 2015 Maklu / ISSN 2034-760X
- Frevel, B. (2017). Plural Policing-Sicherheitsarbeit durch Kooperation, Im Handbuch Polizeimanagement, J. Stierlle et al. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Frevel, B. & Aden, H. (2017) Germany: plural metropolises in a system of cooperative federalism, Devroe/Edwards/Ponsaers (ed.) plural European Metropolises. The politics of security in city-regions.
- Hauber, A., Hofstra, B., Toornvliet, L. & Zandbergen, A. (1996). Some new forms of functional social control in the Netherlands and their effects. *British Journal of Criminology*, 36(2), 199-219
- Heijink (1977), *Politie in verandering : een voorlopig theoretisch model*. Geraadpleegd op: <https://www.politie-academie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/21462.pdf>
- Hemmerechts, K., Verhage, A. & Cools, M. (2011). Bringing the private into the public. Governance of Security Research Papers Vol. 5. p.185-204
- Hoek, A. Van & Van Soomeren, P. (2014). *Zelforganisatie en burgerparticipatie bij evenementen: Een verkenning*. Amsterdam: Crowd Control en Smart Mobs. Geraadpleegd op <https://www.politieenwetenschap.nl/cache/files/5c37373b20fbdCrowd.pdf>
- Holt, T. J. (2018). Regulating Cybercrime through Law Enforcement and Industry Mechanisms. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 679(1), 140-157. doi:10.1177/0002716218783679
- Hood, C. (1991) "A Public Management for all seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19
- Inzet operationele sterkte. (2018, 28 november). Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/11/28/tk-inzet-operationele-sterkte/tk-inzet-operationele-sterkte.pdf>

- John, T. (2014). Pluralisierte Sicherheitsproduktion - Staatliche Gewährleistung und Gewaltmonopol in veränderten Kontexten. In: Frevel, Bernhard & Hermann Grp0 (Hrsg.): Empirische Polizeiforschung XVII: Polizei und Politik. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 35-51.
- Jones, T. & Lister, S. (2015) The Policing of Public Space, Recent Developments in Plural Policing in England and Wales, *European Journal of Policing Studies* Vol. 2 No. 3, pp. 245-266
- Johnston, L. (1992). *The rebirth of private policing*. London: Routledge.
- Koetsveld, R. Van, Hartmans, R. & de Man, A. P. (2016). *Politiecultuur in beweging: Actiegericht onderzoek naar de cultuur van de Nationale Politie*. Amsterdam: Vrije Universiteit. Geraadpleegd op <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2557-politiecultuur.aspx?cp=44&cs=6796>
- Koning, J. De. et al. (2018). *Werkbelasting en baantevredenheid bij de politie: wijkagenten, teamchefs C en HSM medewerkers*. Rotterdam: SEOR Erasmus School of Economics. Geraadpleegd op <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2872-belasting-en-belastbaarheid-politiemedewerkers.aspx>
- KplusV (2010) Inzicht in toezicht en handhaving veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte Arnhem. Geraadpleegd op <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=dff5495a-dcb3-40d1-981e-ecf615c2db26&title=Inzicht%20in%20Toezicht%20en%20Handhaving%20Veiligheid%20en%20leefbaarheid%20in%20de%20openbare%20ruimte.pdf>
- Lakerveld, J. A. Van. (2011). Corporate curriculum in ontwikkeling. In: J. Kessels & R. Poell, *Handboek human resource development* (pp. 354- 361). Amsterdam: Reed Business.
- Lakerveld, J. Van, Gussen, I. W. M., Stoutjesdijk, F. D., Tönis, I. C. M., & de Zoete, J. S. (2017). *Maatschappelijke ontwikkelingen en hun implicaties voor gebiedsgebonden politiewerk: een verkenning*. Leiden: Universiteit Leiden, PLATO.
- Lakerveld, J. Van. Et al. (2018). *Visies op de politiefunctie*. Leiden: Universiteit Leiden, PLATO. Geraadpleegd op <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2873-visies-op-de-politiefunctie.aspx>
- Land, H. Van der, Van Stokkom, B. & Boutellier, H. (2014). *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit. Geraadpleegd op <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2336-burgerparticipatie-en-het-stellen-van-prioriteiten-voor-en-door-de-politie.aspx>
- Leijnse, F. (2017, 10 mei). Kwalificaties en opleidingsmogelijkheden voor het wijkagentschap van 2025: Adviesrapport. Den Haag: Politie onderwijsraad 2017. Geraadpleegd op <http://www.regioburgemeesters.nl/public/pages/216/59ca5b8618db02017-adviesrapport-kwalificaties-opleidingsmogelijkheden-wijkagentschap-2025-172640.pdf>
- Lister, S. & Jones, T. (2015). Plural policing and the challenge of democratic accountability. *Accountability of Policing*, 192-213. doi:10.4324/9781315881898-10
- Lister, S. & Jones, T. (2016) "Plural Policing and the Challenge of Democratic Accountability." In: Lister, SC and Rowe, M, (eds.) *Accountability of Policing*. London: Routledge
- Loader, I. (2000) "Plural Policing and Democratic Governance", *Social Legal Studies*, Vol. 9, No. 3, pp. 323-345
- Marktstatistieken Nederland. (2018, mei). Nederlandse veiligheidsbranche: Den Haag. Geraadpleegd op https://www.veiligheidsbranche.nl/onderwerpen_kenniscentrum_nl.html?kbald=72
- Meijs, L., Simons, F. J. & Van Overbeeke, P. (2018). *Vrijwilligerswerk in de Openbare Orde en Veiligheid: over brandweervrijwilligers, politievrijwilligers, nationale reserve en de maatschappelijke dienstplicht*. Rotterdam: Rotterdam School of Management, Erasmus University. Geraadpleegd op <http://www.maatschappijenveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/NOTA-Veiligheid-Vrijwilligheid-Definitief-v6.1.pdf>

- Mein, A. G. & Hartmann A. R. (2013). *De stand van het boa-bestel. Eindrapportage over het stelsel, waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren*. Verwey-Jonker Instituut: Utrecht. Geraadpleegd op <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2302-evaluatie-boa-bestel.aspx>
- Mein, A. G. & Van den Berg, B. A. M. (2015). *Professionalisering milieuboa's: Evaluatie van het Opleidingsprogramma voor buitengewoon opsporingsambtenaren milieu, werkzaam in domein 2*. Verwey-Jonker Instituut: Utrecht. Geraadpleegd op https://www.verwey-jonker.nl/doc/2015/114035_Professionalisering-milieu-boas_web.pdf
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993) Integrale veiligheidsrapportage 1993. Leiden: De Bink. Geraadpleegd op: <http://publicaties.minienm.nl/documenten/integrale-veiligheidsrapportage-1993>
- O'Neill, M., & Fyfe, N. R. (2016). Plural policing in Europe: Relationships and governance in contemporary security systems. *Policing and Society*, 27(1), 1-5. doi:10.1080/10439463.2016.1220554
- Oostdijk & van Vark (2014) "Koninklijke Marechaussee: uniek in veiligheid" Militaire Spectator Vol. 183 No. 11, pp. 497-510
- Politieonderwijsraad (2017). Adviesrapport: Kwalificaties en opleidingsmogelijkheden voor het wijkagentschap van 2025. Den Haag: Politieonderwijsraad. Geraadpleegd op <https://www.regioburgemeesters.nl/save23/>
- Politiewet 2012: Geldend van 19-09-2018 t/m heden. (2012). Den Haag: Overheid. Geraadpleegd op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2018-09-19>
- Ponsaers, P. (2007). De strijd om de fiscale papieren tijger opnieuw tanden te geven: de Bijzondere Belastinginspectie (BBI). ORDE VAN DE DAG : CRIMINALITEIT EN SAMENLEVING. Vol. 39. p.39-46
- Schaap, D., Terpstra, J. & van Stokkom, B. (2017) *Politiebestel in ontwikkeling. Institutionele verandering en onderzoek (1989-2016)*. Den Haag: WODC. Geraadpleegd op: https://www.wodc.nl/binaries/2747e_Deelstudie%20Historie_tcm28-289422.pdf
- Scheepmaker, M. P. C. et al. (2012). *Privatisering en publiek-private samenwerking*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers. Geraadpleegd op <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/jv201208-privatisering-en-publiek-private-samenwerking.aspx>
- Shearing, C. (2005) "Nodal Security", *Police Quarterly* Vol. 8, No 1, pp. 57-63
- Spiliers, N. (2013). *Een rechtseconomische benadering van de private veiligheidszorg in België*. Gent: Universiteit Gent. Geraadpleegd op https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/060/615/RUG01-002060615_2013_0001_AC.pdf
- Steden, R. van, & Boutellier, H. (2008). Alles onder controle: De privatisering van de veiligheid in Nederland. *Het Tijdschrift voor de Politie*, Vol. 70, No. 5, 26-27.
- Steden, R. van, Roelofs, R., & Heijnen, M. (2009). *Pluriforme politiefunctie: inventarisatie van en burgerpercepties over beveiligers, toezichthouders en handhavers*. Amsterdam: Vrije universiteit. Geraadpleegd op <https://research.vu.nl/en/publications/pluriforme-politiefunctie-inventarisatie-van-en-burgerpercepties->
- Stokkom, B. V., & Terpstra, J. (2016). Plural policing, the public good, and the constitutional state: An international comparison of Austria and Canada – Ontario. *Policing and Society*, 28(4), 415-430. doi:10.1080/10439463.2016.120506
- Stokkom, B. van & Foekens, P. (2015, december). *Stadshandhavers: Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Nijmegen: Radboud Universiteit. Geraadpleegd op https://www.wodc.nl/binaries/2454-volledige-tekst_tcm28-73541.pdf
- Terpstra, J. & W. Trommel (2009). Police, managerialization and presentational strategies. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 32(1): 128-143
- Terpstra, J. (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten. *Justitiële Verkenningen*, Vol. 38, No. 8, pp. 35-50

- Terpstra, J., Van Stokkom, B. & Spreeuwers, R. (2013). *Toezichthouders en handhavers in de (semi) publieke ruimte: een internationale vergelijking*-. Nijmegen: Radboud universiteit. Geraadpleegd op https://www.wodc.nl/binaries/2209-volledige-tekst_tcm28-72515.pdf
- Terpstra, J. (2015). 'Not just one node among many' – plural policing in a state-dominated context: The case of Austria. *Policing and Society*, 27(1), 68-81. doi:10.1080/10439463.2015.1012169
- Terpstra, J. & van Stokkom, B. (2015) "Plural Policing in Comparative Perspective. Four Models of Regulation". *European Journal of Policing Studies* Vol. 2. No. 3, pp. 325-343
- Thaens, M., De Kool, D. & Siep, P. (2015). *Verkenning nieuwe mogelijkheden vrijwilligerswerk bij de politie*. Rotterdam: RISBO - Center for Public Innovation. Geraadpleegd op <https://www.wodc.nl/onderzoeksdata-base/2452-vrijwilligers-bij-de-politie.aspx>
- Toezegging AO politie d.d. 29 november 2018 -voortijdig beëindigen van circa 16.000 onderzoeken-. (2018, 10 december). Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/12/10/tk-toezegging-ao-politie-dd-29-november-2018-voortijdig-beeindigen-van-circa-16-000-onderzoeken/tk-toezegging-ao-politie-dd-29-november-2018-voortijdig-beeindigen-van-circa-16-000-onderzoeken.pdf>
- Verhage, A. (2014). *The anti money laundering complex and the compliance industry*. Routledge studies in crime and economics. Routledge
- Waard, J. de & Van Steden, R. (2012). De opmars van de private veiligheidszorg: een nationaal en internationaal perspectief in. *Justitiële verkenningen*, 38(8), 9-23. Geraadpleegd op <https://research.vu.nl/en/publications/de-opmars-van-de-private-veiligheidszorg-een-nationaal-en-interna>
- Welten, B. et al. (2005). *Politie in ontwikkeling: Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI. Geraadpleegd op <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/36670.pdf>
- White, A. & Gill, M. (2013). The transformation of policing: From ratios to rationalities. *British Journal of Criminology*, 53, 74–93. doi:10.1093/bjc/azs049
- White, A. (2012) "The new political economy of private security", *Theoretical Criminology*, Vol. 16, No. 1, pp. 85-101

Bijlage 1 Overzicht van actoren in samenwerking, de politietaken en de fasen van handelen

Pluraliseringsvoorbeelden	Soorten veiligheidsactoren					Politietaken					Fasen van handelen					Samenwerkingspartners											
	1. Com Pri in Veiligh.	2. Com Pri bui Veiligh.	3. Niet Com Pri	4. Publieke actoren	5. Burgers	Hand.	Opsp.	Noodh.	Sign.	Adv.	Proa.	Prev.	Prep.	Repr.	Naz.	Gemeente (4)	Politie (4)	Woning corporatie (2)	Zorg / welzijn instelling (3)	Belasting dienst (4)	Onderwijs (4)	OM (4)	Burgers (5)	Overig (4)*	Overig (1) beveiliging,	Overig (2)**	Overig (3) SIM, SBBM
1. Politie en rodekruis bij vermissing			1	1	1		1					1					1						1				
2. Politie en taxibedrijven		1		1			1				1						1									1	
3. Camera's politie R'dam-Rijnmond				2			1			1			1			1	1										
4. Politie R'dam actie cashgeld en auto's in beslag genomen				7		1	1						1			1	1			2		1		2			
5. Zeehavenpolitie met partners veiligheid Rotterdamse haven	1	1		6		1	1				1	1	1			1			1		1	1	3		1		
6. Politie en depot gevonden voorwerpen fietspunt voortgezet				2		1								1		1	1										
7. Politie met andere partijen rondom veiligheid				2						1	1						1			1							
8. Politie en OM acties asociaal verkeersgedrag				2		1					1						1					1					
9. Samen actief mensen verward gedrag				5	1	1					1		1			1	2	1	1				1				
10. Convenant GGZ, politie opvang verbeteren mensen met verward gedrag			1	1		1						1	1				1		1								
11. Wijkagent en beleidsadviseur burgers overtuigen samen te werken				2		1					1					1	4										
12. Bewustwordingscampagne luxe app complex				2		1					1					1	1										
13. Drugs en auto's in beslag in SP polder				4		1	1						1			2	1					1					
14. Politie en OM nemen maatregelen voetbalwedstrijd				3		1					1					1	1					1					
15. Deurspionnen geplaattst tegen babbeltrucs				2		1					1					1	1										
16. Samenwerking boa's en politie				2		1	1				1		1			1	1										
17. Boa's toestemming boetes op straat				3		1							1			1	1					1					
18. Nauwe samenwerking tussen reclasering en politie in R'dam Zuid				2		1							1				1						1				
19. Trotter bevordering veilige schoolomgeving				3		1					1					1	1			1							

Pluraliseringsvoorbeelden	Soorten veiligheidsactoren					Politietaken					Fasen van handelen					Samenwerkingspartners											
	1. Com Pri in Veiligh.	2. Com Pri bui Veiligh.	3. Niet Com Pri	4. Publieke actoren	5. Burgers	Hand.	Opsp.	Noodh.	Sign.	Adv.	Proa.	Prev.	Prep.	Repr.	Naz.	Gemeente (4)	Politie (4)	Woning corporatie (2)	Zorg / welzijn instelling (3)	Belasting dienst (4)	Onderwijs (4)	OM (4)	Burgers (5)	Overig (4)*	Overig (1) beveiliging,	Overig (2)**	Overig (3) SIM, SBBM
Rotterdam																											
20. Veiligheidsalliantie samenwerkingsverband				3					1	1	1					1	1					1					
21. Overdracht cameratoezicht gem R'dam				3			1				1					2	1										
22. 10-puntenplan tegen asociaal verkeersgedrag				3		1							1			1	1					1					
22. Controle veiligheid shisalonges				3		1							1			1	1							1			
23. Arrestaties terrorisme samenwerking politie en Dienst Speciale Interventie				2			1						1				1							1			
24. Voortzetting stadstoezicht				3		1							1			1	1					1					
25. Terugdringen van overlast in het centrum	1	1		4		1										1	1					1		1	1	1	
26. Terugdringen van overlast en criminaliteit winkelcentrum Zuidplein	1	2		5		1					1		1			2	1					1		1	1	2	
27. Extra waarneming misstanden in havengebied	2			1		1					1		1				1								2		
28. Samenwerking stadsmarinier met partners				3									1			1	1	1				1		1		1	
29. Afwegingen tussen 3 partijen handhaving openbare orde en strafrechtelijke rechtsorde				3		1	1					1	1	1		1	1							1			
30. Inzet stadsmarinier door stuurgroep veilig fungeren als aanjager, vernieuwer etc.				4		1	1	1	1	1	1	1	1			3	1		1								
31. Toezichthouders politie en OM op kwaliteit boa's				3		1	1						1			1	1					1					

* Overige 4:Reclassering/pen. Inrichting/ soc. Zaken, brandweer, RPC, BVO, RIEC (4) douane, kon marechaussee, NVWA

**Overige 2: Ondernemers, centrum management , taxibedrijf

Overzicht URL links 'Plural policing'

Geraadpleegd op <https://dagblad010.nl/algemeen/samenwerking-politie-en-rode-kruis-bij-vermissing>

Geraadpleegd op <https://www.taxipro.nl/straattaxi/2016/12/16/veiligheid-is-een-verantwoordelijkheid-van-ons-alle-maal/?gdpr=accept>

Geraadpleegd op <https://www.strict.nl/project/politie-rotterdam-rijnmond/?cn-reloaded=1>

Geraadpleegd op <https://crime-nieuws.nl/politie-rotterdam-neemt-bij-grote-actie-cash-geld-en-autos-in-beslag/>

Geraadpleegd op <https://www.politie.nl/themas/zeehavenpolitie.html>

Geraadpleegd op <https://112rotterdam.nl/page/Nieuwsdetail/31108/samenwerking-politie-en-depot-gevonden-voorwerpen-fietspunt-wordt-voortgezet>

Geraadpleegd op <https://www.marktvisie.nu/innovatie-challenge-politie/>

Geraadpleegd op <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/verkeersveiligheid/> en <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/verkeersveiligheid/Resultaten-10-puntenplan-versie-def.pdf>

Geraadpleegd op <https://www.sluitendsamenwerken.nl/deelnemers/>

Geraadpleegd op <https://www.ggznieuws.nl/home/samenwerking-politie-en-yulius-ggz/>

Geraadpleegd op <https://wigroup.nl/als-agent-verschil-maken-rotterdam/>

Geraadpleegd op <https://www.gemeente.nu/veiligheid/rotterdam-start-campagne-tegen-criminele-spoekbewoning/>

Geraadpleegd op <https://www.politie.nl/nieuws/2019/april/17/07-softdrugs-en-auto%E2%80%99s-in-beslag-gevoerd-in-spaanse-polder.html>

Geraadpleegd op <https://www.flashphoto.nl/kortnieuws/3040/politie-neemt-maatregelen-rondom-feyenoord-as-roma-rotterdam.html>

Geraadpleegd op <https://www.facebook.com/PolitieRijnmondOost/photos/politie-en-gemeente-rotterdam-plaatst-deurspionen-in-strijd-tegen-babbeltrucs-be/680993798732259/>

Geraadpleegd op <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/politie-en-boa-s-gaan-samenwerken-in-rotterdam.9603737.lynkx>

Geraadpleegd op <https://beveiligingnieuws.nl/nieuws/meer-boas-met-extra-bevoegdheden-voor-rotterdam>

Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/01/18/minister-grapperhaus-ziet-hoe-reclassering-en-politie-nauw-samenwerken-in-rotterdam-zuid>

Geraadpleegd op <https://www.imagebuilding.com/portfolio-items/veilige-schoolomgeving-gemeente-rotterdam/>

Geraadpleegd op <https://veiligheidsalliantie.nl/over-de-var/>

Geraadpleegd op <https://www.politie.nl/nieuws/2016/oktober/26/07-overdracht-cameratoezicht-naar-gemeente-rotterdam%5B2%5D.html>

Geraadpleegd op <https://begroting2018.rotterdam.nl/p162670/ontwikkelingen>

Geraadpleegd op <https://www.pzc.nl/rotterdam/politie-en-gemeente-controleren-shishalounges-op-veiligheid~a60ca66c/>

Geraadpleegd op https://www.limburger.nl/cnt/dmf20181229_00086130/arrestaties-in-terrorisme-onderzoek-rotterdam

Geraadpleegd op https://www.ikbenboa.nl/app/uploads/sites/5/2017/05/Rapport_Politie_Wetenschap.pdf

Geraadpleegd op <https://www.veiligheidsbranche.nl/media/publicaties-nwe-site/brochure-projecten-informatie-uitwisseling-nvb-versie-web.pdf>

Geraadpleegd op <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/veilig/VeiligRotterdam.pdf>

Geraadpleegd op <https://www.regioburgemeesters.nl/save112/>

Geraadpleegd op <http://www.regioburgemeesters.nl/publish/pages/210/bestuurstructuur-sturing-op-politie.pdf>

Geraadpleegd op [https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/media-theek/PDF/74919%20\(rapportage%20Rotterdam%20Beverwaard\).pdf](https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/media-theek/PDF/74919%20(rapportage%20Rotterdam%20Beverwaard).pdf)

Geraadpleegd op <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=296249c4-4fce-43cd-aa65-34e4bc30aa89&title=Position%20paper%20Gemeente%20Rotterdam%20t.b.v.%20hoorzitting%20Frondefafel-gesprek%20Boa%27s%20d.d.%207%20maart%202019%20.pdf>

Pluraliseringsvoorbeelden	Soorten veiligheidsactoren					Politietaken					Fasen van handelen					Samenwerkingspartners											
	1. Com Pri in Veiligh.	2. Com Pri bui Veiligh.	3. Niet Com Pri	4. Publieke actoren	5. Burgers	Hand.	Opsp.	Noodh.	Sign.	Adv.	Proa.	Prev.	Prep.	Repr.	Naz.	Gemeente (4)	Politie (4)	Woning corporatie (2)	Zorg / weizijn instelling (3)	Belasting dienst (4)	Onderwijs (4)	OM (4)	Burgers (5)	Overig (4)*	Overig (1) beveiliging	Overig (2)**	Overig (3) SIM, SBBM
Ede																											
1. Buitengewoon Opsporing Ambtenaar				2		1	1					1	1			1	1										
2. Politie beperkt zich lokaal tot kerntaken				2		1					1	1		1		1	1										
3. Nieuwe opl voor boa's samen met pol.ac.				2						1	1					1	1										
4. Boa's spec op jeugd en -overlast				4		1						1		1		1	1							2			
5. Meer veiligheid door minder verkeersborden				3		1					1	1				1	1							1			
6. Bodycams drankmisbruik minderjarige				2		1	1					1		1		1	1										
7. Handhaving foutparkeren ziekenhuis				2		1						1		1		1	1										
8. Personen verward gedrag betere opvang etc.		1	1	2		1								1		1	1	1	1								
9. Buurtbemiddeling Ede				2						1	1					1	1										
10. Veiligheidsnetwerk oost-Nederland			2	4					1	1	1					1	1		1	1		1		1			
11. Veiligheid woonomgeving ouderen				3					1	1	1					1	1							1			
12. Wijkgerichte aanpak en nog actievere samenwerking is één van de aanbevelingen B&W		1	1	2		1						1				1	1	1	1								
13. Gezamenlijke stappen risicobeheersplan natuurbrand			1	4		1						1	1	1		1	1							2		1	
14. Week van de boa: samenwerking boa's, politie e.a. partners				2						1	1						2										
15. Uitbreiding milieupolitie				2						1	1					1	1										
16. Progr. risicobeheersing natuurbranden gestart 's Heerenloo			1	7					1	1	1	1				2	1		3		1			3			
17. Risicobeheersplan natuurbrand Otterlo-zuid	1	2	1	9					1	1	1	1				2	2							4	1	1	1
18. Samenwerking boa en politie a.d.h.v. veiligheidsplannen en convenanten				2		1					1	1	1	1		1	1										

Pluraliseringsvoorbeelden	Soorten veiligheidsactoren					Politietaken					Fasen van handelen					Samenwerkingspartners											
	1. Com Pri in Veiligh.	2. Com Pri bui Veiligh.	3. Niet Com Pri	4. Publieke actoren	5. Burgers	Hand.	Opsp.	Noodh.	Sign.	Adv.	Proa.	Prev.	Prep.	Repr.	Naz.	Gemeente (4)	Politie (4)	Woning corporatie (2)	Zorg / wezijn instelling (3)	Belasting dienst (4)	Onderwijs (4)	OM (4)	Burgers (5)	Overig (4)*	Overig (1) beveiliging	Overig (2)**	Overig (3) SIM, SBBM
Ede																											
19. Samenwerking gem corp en politie bij overlast en verloedering		1	2	2		1						1	1	1		1	1	1	2								
20. Integraal veiligheidsplan Ede		1		2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						1			1	
21. Samenwerkingsagenda Ede		1		1	1				1	1	1					1							1			1	
22. Keurmerk veilig ondernemen (KVO) buitengebied		1	1	4	1	1					1	1				1	1						1	2		1	1

* Overige 4: Reclassering/pen. Inrichting/ soc. Zaken, brandweer, RPC, BVO, RIEC (4) toezichthouders, vr NOGelderland,AMWB

**Overige 2: Ondernemers, centrum management

Overzicht URL links 'Plural policing'

- Geraadpleegd op <https://hetccv.nl/onderwerpen/buitengewoon-opsporingsambtenaar/samenwerken-met-politie/gemeente-ede/>
- Geraadpleegd op <https://www.trouw.nl/home/minder-politie-meer-blauw~a4d3a761/>
- Geraadpleegd op <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/ede-biedt-boa-s-opleiding-op-maat.5115832.lynkx>
- Geraadpleegd op <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsbeleving/praktijkvoorbeelden/alle-praktijkvoorbeelden/jeugdboa-ede/>
- Geraadpleegd op <https://www.ede.nl/nieuws/15-minder-verkeersborden-in-ede/>
- Geraadpleegd op <https://ede.nieuws.nl/gemeente/12630/ede-zet-bodycams-drankmisbruik-minderjarige-jongeren/>
- Geraadpleegd op <https://www.geldersevallei.nl/over-zgv/nieuws-en-agenda/nieuws/handhaving-foutparkeren>
- Geraadpleegd op <https://www.ribwavv.nl/nieuws/personen-met-verward-gedrag-ede-maakt-beleid/>
- Geraadpleegd op <https://www.woonstede.nl/files.aspx?pid=4014622&fid=6020363>
- Geraadpleegd op <https://veiligheidsnetwerkon.nl/over-ons/>
- Geraadpleegd op <http://www.nieuwsvallei.nl/regionieuws/woningen-in-ede-scoren-zeer-slecht-op-brandveiligheid/2113>
- Geraadpleegd op <https://ede-west.nl/node/256>
- Geraadpleegd op <https://www.recron.nl/k/n1866/news/view/75446/65553/gezamenlijke-stappen-gezet-risicobeheersingsplan-natuurbrand-otterlo-zuid.html>
- Geraadpleegd op <https://www.politiedierenmilieu.nl/images/VooraankondigingBOAweek.pdf>
- Geraadpleegd op <https://www.digibron.nl/search/detail/012e973498928dbd906c1a71/politie-ede-wil-uitbreiding>
- Geraadpleegd op <https://www.ifv.nl/kennisplein/natuurbranden-wildfires/publicaties/natuurbrandbeheersingsplan-s-heeren-loo-gemeente-ede>
- Geraadpleegd op <https://www.anwb.nl/binaries/content/assets/anwb/pdf/belangenbehartiging/risicobeheersingsplan-natuurbranden-otterlo-zuid.pdf>
- Geraadpleegd op <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/158953/158953.pdf?sequence=1>
- Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2013/10/01/advies-strategische-samenwerking-gemeenten-corporaties-en-politie-bij-aanpak-overlast-en-verloedering/aanpak-overlast-en-verloedering-in-nieuw-perspectief.pdf>
- Geraadpleegd op https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Veiligheidsplannen/Integraal_Veiligheidsplan_Ede_2019-2022.pdf
- Geraadpleegd op <https://bec-ede.nl/wp-content/uploads/2019/01/Gebiedsagenda-2019-2023-Ede-centraal.pdf>
- Geraadpleegd op <https://www.natuurtoezicht.nl/wp/wp-content/uploads/2018/03/004-JZ-winter-2017.pdf>

Pluraliseringsvoorbeelden	Soorten veiligheidsactoren					Politietaken					Fasen van handelen					Samenwerkingspartners											
	1. Com Pri in Veiligh.	2. Com Pri bui Veiligh.	3. Niet Com Pri	4. Publieke actoren	5. Burgers	Hand.	Opsp.	Noodh.	Sign.	Adv.	Proa.	Prev.	Prep.	Repr.	Naz.	Gemeente (4)	Politie (4)	Woning corporatie (2)	Zorg / wezijn instelling (3)	Belasting dienst (4)	Onderwijs (4)	OM (4)	Burgers (5)	Overig (4)*	Overig (1) beveiliging	Overig (2)**	Overig (3) SIM, SBBM
1. Aanpak drie families			2	5		1	1						1			1	1		2	1	1			1			
2. Gebruik van een Buurt WhatsApp				2	1	1					1					1	1						1				
3. Auto inbraken tegengaan		1		2	1	1	1				1		1			1	1						1		1		
4. Buurtbemiddeling		3	1	2	1	1			1		1					1	1	3	1				1				
5. Drugsmeldpunt			1	7		1	1				1		1			1	1		1			2		3			
6. Controle op de weg				2		1	1					1	1				1			1							
7. Aanpak overlast Plein 1992				2		1					1	1	1			1	1										
8. Het Veilige buurten Team		3		2					1	1						1	1	3									
9. Aanpak voetbalgeweld				4				1	1		1					1	1				1		1				
10. Aanpak criminaliteit in de stad		2		2	1	1	1				1		1			1	1	1					1			1	
11. Voorlichting over inbraak	1			2	1				1		1					1	1						1				
12. Werken aan sociale veiligheid	1	2		4				1	1	1	1					1	1	1						2	1	1	
13. Optimalisatie ketensamenwerking				2		1					1					1	1										
14. Aanpak onveiligheid en criminaliteit		1	2			1	1				1		1													1	2
15. Inzet bestuursrechtelijke interventies				1		1	1						1											1			
16. Effectieve integrale aanpak		1	1			1					1	1	1					1	1								
17. Keurmerk veiligheid ondernemend (KVO)		2	1	3		1	1				1	1	1			1	1						2		2		
18. Vitale samenwerking horecaondernemers		1		1		1	1				1	1	1			1										1	
19. Veilig buurten aanpak		1		3		1					1					1	1	1	1								
20. Inval in drugspanden Scharnerweg				3		1	1					1	1			1	1							1			
21. Samenwerken aan veiligheid en leefbaarheid		1	1	2		1			1		1	1	1	1			1	1	1					1			
22. MIK Maastrichts Informatieknoop-punt				1	1	1	1				1		1			1							1				
23. Naleven van de regels				6		1					1		1			2	1	1						2			
24. Verbetering leefbaarheid		2		2		1			1		1					1	1	1								1	
25. Werkwijze van de wijkagent		1		1	1	1							1				1									1	

Pluraliseringsvoorbeelden	Soorten veiligheidsactoren					Politietaken					Fasen van handelen					Samenwerkingspartners											
	1. Com Pri in Veiligh.	2. Com Pri bui Veiligh.	3. Niet Com Pri	4. Publieke actoren	5. Burgers	Hand.	Opsp.	Noodh.	Sign.	Adv.	Proa.	Prev.	Prep.	Repr.	Naz.	Gemeente (4)	Politie (4)	Woning corporatie (2)	Zorg / wezijn instelling (3)	Belasting dienst (4)	Onderwijs (4)	OM (4)	Burgers (5)	Overig (4)*	Overig (1) beveiliging	Overig (2)**	Overig (3) SIM, SBBM
Maastricht																											
26. Samen met politie de wijk in				2					1			1				1	1										
27. Melding doorgeven via app				2	1	1			1				1			1	1						1				
28. Melding maken bij het drugsmeldpunt				2									1	1		1	1										
29. Boetes uitdelen bij controles Maas				3		1								1			1							2			
30. Gezamenlijke internationale actie tegen handel drugs(Benelux & Frankrijk)				2		1								1			1							1			
31. Bevorderen internationale strafrechtelijke samenwerking				1		1	1							1										1			
32. Plan van aanpak pers met verward gedrag				1		1							1			1											
33. Inzet veiligheidshuis overlast te verminderen en te voorkomen				2		1						1		1		1								1			

* Overige 4: Reclassering/pen. Inrichting/ soc. Zaken, brandweer, RPC, BVO, RIEC (4)opsporingsdiensten, toezicht en handhaving, douane, agentschap telecom

**Overige 2: Ondernemers, centrum Management, parkmanagement, traject

Overzicht URL links 'Plural policing'

Geraadpleegd op <https://www.1limburg.nl/aanpak-van-onaantastbaren-maastricht-succesvol>

Geraadpleegd op https://www.gemeentemaastricht.nl/fileadmin/files/afbeelding/06_projecten/stads-breed/Flyer-A5-Scharn_preventief_Buurt_WhatsApp_2_.pdf

Geraadpleegd op <https://www.gemeentemaastricht.nl/over-maastricht/publicaties/nieuws/nieuws/artikel/20-minder-auto-inbraken-in-maastricht-in-2018/>

Geraadpleegd op <https://www.buurtbemiddeling-maastricht.nl/c/buurtbemiddeling-maastricht/lb22967/buurtbemiddeling-organisatie-en-partner-organisaties>

Geraadpleegd op <https://www.gemeentemaastricht.nl/contact/melding-doorgeven/>

Geraadpleegd op <https://www.rtvmaastricht.nl/nieuws/133499930/politie-en-belastingdienst-succesvol-bij-gezamenlijke-actie>

Geraadpleegd op <https://nieuws.seniorenmaastricht.nl/burgemeester-in-brief-aan-spm-overlast-plein-1992-blijft-ook-in-2019-prioriteit/>

Geraadpleegd op <https://www.woonpunt.nl/over-woonpunt/nieuws/samenwerken-aan-een-veilig-gevoel-maastricht>

Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2014/04/30/audit-mvv-maastricht-1-meting/audit-mvv-maastricht-1-meting.pdf>

Geraadpleegd op <https://www.gemeentemaastricht.nl/over-maastricht/publicaties/nieuws/nieuws/artikel/maastricht-pakt-criminaliteit-aan-door-samenwerking/>

Geraadpleegd op <https://www.politiekeurmerk.nl/2019/05/29/lesje-inbraakpreventie-utrechtse-heuvelrug/>

Geraadpleegd op https://www.gemeentemaastricht.nl/fileadmin/files/GeMa/Doc/00_Algemeen/155-id_Bijlage_2_Veiligheidsanalyserapportage_gemeente_Maastricht_mei_2014.pdf

Geraadpleegd op https://www.gemeentemaastricht.nl/fileadmin/files/GeMa/Doc/00_Algemeen/155-id_Bijlage_1_MJP_Veiligheid_2015-2018_20-11-2014.pdf

Geraadpleegd op <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsbeleving/praktijkvoorbeelden/alle-praktijkvoorbeelden/veilige-buurten-aanpak-maastricht/>

Geraadpleegd op <https://www.strafrechtadvocaten.nl/invalid-drugspanden-maastricht/>

Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2012/01/23/rapport-de-aanhouder-wint-samenwerken-aan-veilige-krachtwijken/rapport-de-aanhouder-wint-samenwerken-aan-veilige-krachtwijken.pdf>

Geraadpleegd op <https://www.khn.nl/stream/veiligheid-uitvoeringsplan-2015-2018.pdf.pdf>

Geraadpleegd op <https://www.gemeentemaastricht.nl/over-maastricht/buurtinformatie/team-handhaven/>

Geraadpleegd op <https://www.veiligebuurt.nl/>

Geraadpleegd op <https://limmel.maastricht.nl/buurtraad/politie-milieu-veiligheid/>

Geraadpleegd op <https://www.thuisinmaastricht.nl/handhaven-en-politie-met-gespitste-oren-de-buurten-in/>

Geraadpleegd op <https://www.gemeentemaastricht.nl/contact/melding-doorgeven/>

Geraadpleegd op <https://www.gemeentemaastricht.nl/product/drugsmeldpunt/>

Geraadpleegd op https://www.limburger.nl/cnt/dmf20190603_00108457/politie-deelt-tientallen-boetes-uit-bij-controles-op-de-maas

Geraadpleegd op <https://www.politie.be/5998/nl/pers/drugsactie-etoile-drugs-ter-waarde-van-20-000-euro-en-24-kg-cannabis-onderschept-na-een>

Geraadpleegd op <https://www.om.nl/onderwerpen/internationaal/bureau-euregionale/>

Geraadpleegd op <https://www.sociaaldomein-maastricht-heuvelland.nl/plan-van-aanpak-voor-personen-met-verward-gedrag/>

Geraadpleegd op <https://www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis-maastricht-sub>

Geraadpleegd op <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/veiligheidshuizen/maastricht/Jaarverslag-2017-Veiligheidshuis-Maastricht-Heuvelland.pdf>

Bijlage 2 Focusgroep

Ludo Block	Onderzoeker
Lodewijk Gunther Moor	Algemeen redacteur van de Cahiers Politiestudies.
George Spier	Adviseur Regio burgemeester (RVS Midden-Nederland)
Jos Speetjens	Adviseur BOA en korpschef taken
Patrick Blankwaard	Regioburgemeesters
Jeroen Obdam	Onderzoeker en politie
Tjeerd Stelpstra	Gemeente Rotterdam, directie Veiligheid; Team Strategie
Ton Lindhout	Deskundige wijkveiligheid, Commissaris De Sleutels

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden

Geïnterviewde experts algemeen

Nederland:

Auke van Dijk	Senior Strategist at Dutch Police Service
Dick van Dop	Adviseur bij Nationaal BOA platform
Ard van de Steur	Voorzitter Nederlandse Veiligheidsbranche
Bas van Stokkom	Socioloog Publicist
Jaco van Hoorn	Directeur van de stafdirectie operatiën bij Politie Nederland, Rotterdam en omgeving
Tolga Koklu	Sectorhoofd politie Den Haag West

Geïnterviewde landen experts

België:

Elke Devroe	Onderzoeker, publicist, directeur bij Vlaams Vredesinstituut
Paul Ponsaers	Emeritus hoogleraar politiestudies
Marc Cools	Hoogleraar onderzoeker

Engeland:

Trevor Jones	Senior lecturer University of Cardiff
--------------	---------------------------------------

Noordrijn-Westfalen:

Bernard Frevel	Hoogleraar Universiteit van Muenster
----------------	--------------------------------------

Nedersaksen:

Christian Barthel Deutschlands)	Docent Deutsche Hochschule der Polizei (Universität für die Polizeien)
------------------------------------	--

Geïnterviewde steden experts

Rotterdam:

Arjan van de Wetering	Directeur Maatbeveiliging
Helmoed Wierda	Plaatsvervangend Politiechef eenheid Rotterdam (hoofd operatiën)
Peter Groeneveld	Hoofd veiligheidsalliantie, Rotterdam
Andre Vervoorn	Directeur Veiligheid, Rotterdam
Tjeerd Tjelpstra	Adviseur directie veiligheid, Rotterdam

Ede:

Jan Otter	Beleidsambtenaar toezicht en handhaving, Ede
Jan van Ginkel	Afdelingsmanager Toezicht
Jeroen Anbergen	Hoofd afdeling veiligheid gemeenten Ede
Rini Strijbosch	Districtschef politie Arnhem en omgeving
Peter van den Berg	Team chef politie Ede

Maastricht:

Hans van den Heuvel	Portefeuillehouder High Impact Crime (HIC) van de politie Maastricht
Philip Wolfs	Veiligheid en Leefbaarheid
Ingrid van der Hijden	Adviseur veiligheid Gemeente Maastricht
Ron Geraerts	Toezichthouder boa's eenheid Limburg Maastricht

Summary

Introduction

With this research, the Directorate-General for Police and Security Regions wishes to gain insight into the nature and developments in the field of pluralization of the police function in the Netherlands as a support for future policing policies.

This study is not only about gaining an insight into the current state of affairs with regard to the pluralization of the police function in the Netherlands at national and local level, but also to consider the Dutch situation in a comparison with other European variants and developments. Various issues were analyzed. In the first place, the legal context in which duties and competencies are exercised by the police, was explored. A distinction was been made between tasks and competencies that may legally be performed exclusively by the police, and tasks and authorities that may be performed by the police and other actors.

Research questions

The general research question for this research is: "How does the pluralization of the police function influence the current and future work of the Dutch police?"

To answer this research question, we looked at the current laws and regulations in the Netherlands, at the general practical context in the Netherlands and in Europe.

Based on the initial research memorandum, the included research questions and sub-questions we bundled the research questions in the list below.

Laws and regulations

1. What is the current legal context regarding the pluralization of the police function in the Netherlands?

Dutch and European variants and trends

2. Which variants and developments may be observed in the Netherlands in recent years regarding the pluralization of the police function?
3. What variants and developments can be observed in recent years in Europe, and in neighboring countries in particular, regarding the pluralization of the police function?

Local practices

4. What is the role of local authorities with regard to the pluralization of the police function?
5. How is the cooperation between the police and these other security actors at the local level?

Views on directions in which pluralization should develop

6. Which identified developments are welcomed or regretted by experts and practitioners, and why?

Pluralization of the police function

The concept of "plural policing", or pluralization of the police function, refers to the relationship between the police and other security actors in the performance of the police function. These other security actors include both commercial and non-commercial private actors, public-private actors, and other public actors.

Commercial private actors in the security sector

Commercial private actors in the security sector in the Netherlands are mainly security companies, corporate security services, detective agencies, emergency centers and money and value transport (Van Steden 2007). Recently so-called "justice services" were added to the offer of commercial world players, such as Group 4 Securior (G4S) and Securitas.

Commercial private actors outside the security sector

In addition to commercial actors that focus specifically on the security sector, private actors outside the security sector also play an increasingly important role in the performance of the police function.

Non-commercial private actors

In the Netherlands, police volunteers (now after a one-year training) have been an integral part of the Dutch police system since 1948. In addition, there are various forms of citizen participation within the security provision.

Public actors

This category includes the special investigation services: the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA), the Fiscal Intelligence and Investigation Service (FIOD); the Social Affairs and Employment Inspectorate (SZW Inspectorate), and the Human Environment and Transport Inspectorate (ILT).

At the local level, many local governments have built up their own **surveillance** and enforcement for the public space in recent decades by introducing, among other things, city guards and special investigating officers (boa's).

Research design

The research consists of a number of components. A start was made with a literature review and with interviews with experts about pluralization of the police function and about the legal context within which that development took place. Subsequently, a study was carried out into practices of pluralization in the neighboring countries of the Netherlands (Lower Saxony, North Rhine-Westphalia, Flanders and England). Three municipalities were also investigated in the Netherlands. These are the municipalities of Rotterdam, Ede and Maastricht. In a focus group all data collected and trends and conclusions presented by the researchers have been discussed and attempts have been made to identify mechanisms that help to understand the current development of pluralization of the police function and to form an opinion on it. The research design is summarized in the diagram below.

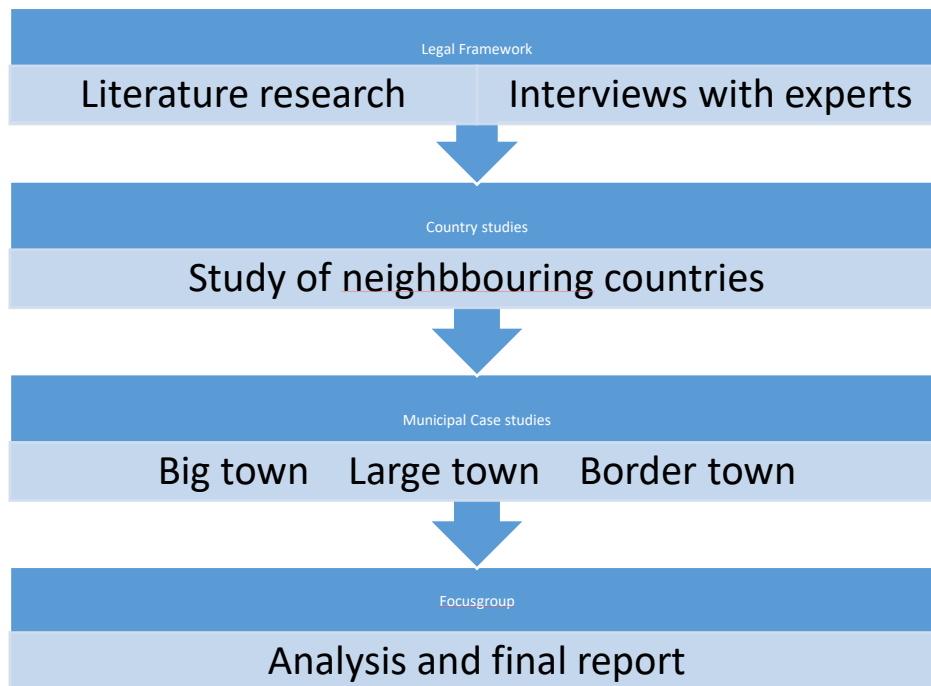


Diagram: Research design

Answers to the research questions

The research has yielded several results, which are summarized below per research question.

Laws and regulations

1. What is the current legal context regarding the pluralization of the police function in the Netherlands?

- A. Which tasks and competencies of the Dutch police are exclusively reserved to the police on the basis of legislation and regulations?

The police have no exclusive duties compared to other partners in the security domain. The police have a generic task, while the other security actors have a specific task or a domain of activity. The police are responsible for all internal security in the Netherlands. If another actor fails in a task, the police must take over this task as a back-up. Regarding competences, there are differences. The most striking difference concerns the monopoly of violence of the public sector. Yet the legislation allows the legislator, or government, to transfer competences that are traditional to the police to other public actors. Here, too, there is no question of exclusive authority for the police, but there is exclusivity of the public sector.

- B. Which duties and competences can (partly) be performed by other actors (private, public-private and local actors) on the basis of legislation and regulations?

As indicated above, it is legally possible that all five broad police tasks (enforcement, investigation, emergency assistance, signaling, advice) are performed by both public and private actors. In the performance of these tasks, it is possible that the government gives explicit permission (e.g. through regulations or a permit system) to perform a task. That is the common thread in the legislation: the

police are authorized to perform all tasks, other actors must be explicitly assigned a task that is also specifically defined. The same can be said about competences, at least with regard to public actors, as indicated earlier. The most obvious competence is of course the use of force, and it is clear that this is also a point of discussion in the Netherlands.

Dutch and European variants and trends

2. Which variants and developments were observed in the Netherlands in recent years regarding the pluralization of the police function?

A. Which duties and competences are (partly) performed in practice by safety/security actors other than the police?

There is no exclusivity in the legislation regarding the execution of police duties. In practice, this means that tasks are shared with other actors, both private and public, in all task areas (enforcement, investigation, emergency assistance, signalling, and advice). During the research in the researched municipalities, it emerged that, with regard to partnerships / task sharing, mainly examples were found in the field of enforcement and investigation. Emergency assistance is mainly carried out by the police themselves (via the 112 number), while signalling and advice are also carried out by public or private actors, but not necessarily in a partnership.

With regard to competences, the main issue is the debate on the monopoly on violence.

Certain boas and services such as the FIOD or Customs are armed, but an extension of this authority to other public actors is still a point of discussion.

B. Which security actors outside the police are involved in practice in the performance of the police function?

Numerous organizations are involved as partners in forms of cooperation in the security domain. In the examples studied, but this is not an exhaustive list, it concerns both public actors, private actors and actors active in civil society.

The overviews of examples of cooperation made in the various municipal cases also show that the various actors work together in a variety of combinations from two to sometimes even up to ten partners. In many examples there is talk of collaboration networks. In addition, there is a variety of actors who perform activities that can be described as part of the police function, but who perform those activities without entering into a partnership.

C. What are possible reasons or mechanisms that underlie these trends and developments?

Current developments indicate increased pluralization (despite the fact that there is some reluctance to share public competences with private actors) and more cooperation between security actors. It involves the following mechanisms:

- Solving capacity problems
- The wish from current private security actors to allow them to perform more tasks
- Municipalities strive for their own control, and independence of police availability.
- There is an increased (un) safety awareness among citizens. This increases the need among actors to perform the police function together in a proper manner.
- The experience gained in collaborative work has led to an awareness that more can be achieved through collaboration with others, than by working side by side.

- The increase in partnerships is also a consequence of the pluralization itself: the more actors involved in safety, the more opportunities for cooperation.

Discussed mechanisms in the focus group have been linked to five explanatory models:

- A market model: there is scarcity on the market, so actors, especially private ones, jump into this gap.
- The network society: the idea that it is obsolete that one organization can be responsible for security. Multiple actors must commit themselves and cooperate with each other
- The risk society: citizens and organizations want to exclude risks more and more, and this entails increasingly higher safety requirements.
- The information society: due to an overload of information, it becomes difficult to correctly assess risks. This increases the demand for cooperation, because only through cooperation can information be checked and converted into useful data.
- A competence model: actors want to control their own future as far as possible and, if possible, expand their competence. It is only a striving for personal influence in the security domain.

3. What variants and developments can be observed in recent years in Europe, and in neighbouring countries in particular, regarding the pluralization of the police function?

A. Which duties and competences are (partly) performed in practice by security actors other than the police?

There are sufficient examples of advice from private parties in neighbouring countries. However, the emphasis is on cooperation / task sharing in the enforcement and investigation task areas.

Respondents in the different countries also spontaneously focused on these tasks when they asked about cooperation. Enforcement is a task area that is carried out by other public actors as well as private actors in England and Flanders, while cooperation on detection in Flanders remains more reserved for the public actors. So the reality is closer to the Dutch situation there. There is talk of catching up in Flanders.

In addition to cooperation in enforcement in the form of *Ordnungsdiensten*, technology cooperation is also reported in the German *Länder*. It is also noticeable in the German *Länder* that cooperation often takes the form of consultation and less of joint action. The role of municipal *Ordnungsdiensten* is more limited than that of *boas* in the Netherlands.

Regarding competences, there are differences between countries, especially with regard to the monopoly on violence. This is largely in the public sector in all countries, although in England only a limited part of the police has access to firearms. This is not the case in the other investigated countries. Only in Flanders do private security actors have the possibility to use firearms in the performance of their duties.

B. Which security actors outside the police are involved in practice in performing the police function?

In all the countries investigated, forms of cooperation were observed in which the public actors are strongly in the majority, with the possible exception of England, where a multitude of private actors perform tasks within the security domain. This usually happens in the context of public-private

partnerships. This type of construction is the least found in the German *Länder* investigated, and the police play a dominant role in the security domain and are also responsible for general control. Flanders and the Netherlands occupy an intermediate position. In these countries, the leadership seems to be less with the police, but rather at the local level with the municipalities (in Flanders) or the local triangle (in the Netherlands). As already mentioned, Flanders has started a catch-up movement in the area of public-private partnerships. This is an interesting difference with the Netherlands, where much more cooperation arises based on covenants.

C. What are possible reasons or mechanisms that underlie these trends and developments? The pluralization of the police function and the search for cooperation with other actors in the security domain are pursued in different countries for different reasons. Cost saving and knowledge sharing are often recurring arguments. This also applies to innovation as a motive. The acquisition of expertise, access to better technological resources, and the expansion of information channels were also mentioned. Pluralization is only possible if political space is also left for it.

Local practices

4. What is the role of local authorities with regard to the pluralization of the police function?

- A. Which duties and competences of the police are (partly) carried out in Dutch municipalities by other security actors?

The municipalities investigated show that the role of the municipality in carrying out the police function is large, and increasing. The emphasis in most municipalities is on enforcement and investigation. There are differences between the municipalities investigated in the extent to which they contribute to performing the police function. The number of concrete examples of cooperation studied shows an enormous diversity of cooperation themes and cooperation actors. Nevertheless, in each of the cases, the municipality together with the police is an actor, with a particular emphasis on public-public cooperation (e.g. between police and municipal boas).

- B. What were the underlying reasons for this?

The municipalities studied show a picture of municipalities that have put safety high on the agenda, that wish to direct this domain and that seek intensive cooperation with a multitude of actors. Changes in legislation, both regarding the 2012 Police Reform and the transition laws, have had an impact on the need for greater control.

Other mechanisms were also discussed, such as the accumulation of expertise; the growing demand from the population (more articulate, also more demanding), and the possibility to obtain more information through information sharing through cooperation within a more pluralized security field. Without information sharing, the usefulness, or at least the effectiveness, of pluralization is questioned.

A catalyst of further cooperation between police and municipalities is the observable trend that the boa function has become more professional over the years. Boas are increasingly seen as equal partners. Professional competence is a key factor.

5. How is the cooperation between the police and these other security actors at the local level?

In the municipalities investigated, co-ordination of the co-operation is conducted from the so called triangle. The mayor is in charge locally. Safety departments / safety directorates of municipalities take control further. As a result, the police are in danger of becoming a purely executive organization, while on the part of the police a great need is felt to be able to make own choices and take on responsibilities within the given mandate.

The police are largely concerned with detection and emergency assistance, but also attach importance to area-specific work (community policing). There, police and boas grow together although with two overlapping, emphases on liveability (boa) and on investigation / crime fighting (police).

There is also co-operation with private organizations and security companies. In addition, all conceivable variants occur in practice. Various forms of cooperation have been found. This involves entering into cooperation:

- on the basis of covenants;
- as a subcontractor;
- as advisors;
- as extra capacity;
- as an expert;
- as an informant;
- as a liaison;
- at local, regional, national and international level.

The forms of cooperation differ in intensity. Sometimes it is only about informing each other, sometimes about coordinating the activities of individual actors, often about actual cooperation, sometimes even about working in joint teams.

Views on directions in which pluralization should develop

6. Which identified developments are welcomed or regretted by experts and practitioners, and why?

The outlined developments around pluralization are impossible to reverse. Given the multitude of safety actors, collaboration is increasingly necessary. Working alongside each other would be counterproductive and completely eliminate the potential benefits of pluralization. If the pluralization is used as a cost saving, then this will not lead to a more effective safety framework. In the future, clarification of the management role and a general vision / framework elaborated by policymakers are important. Within these frameworks, the various safety actors must be given room to choose the most optimal form of cooperation. The framework must in any case also offer solutions for information sharing. That must of course be done with respect for privacy, but there is still too much uncertainty at the moment. Progress can certainly be made on this point.

Number of boas and available budgets

7. To what extent are quantitative data available on the number of boas and budgets available for this? If not, how can further research be done?

Eventually a question was added to the research questions as to whether quantitative data is available about the deployment of actors other than the police. Interviewees indicate that little systematic data is available about this. In a general something may be said about the numbers of boas.

Number of boas

The following numbers of boas are stated on the website police.nl. In the Netherlands, around 23,700 boas work at around 1,100 different authorities. Of these, 3900 are municipal enforcers, 2450 environmental boas, 850 compulsory education officials, 4800 public transport boas, 700 social investigators and 10,800 generic investigation boas. In Rotterdam, the number of Boa's was even tripled from 40 to 120. In Eindhoven the number of boas in the outlying area was expanded from 7 to 16. The image is fragmented. There are no sources available that give the national picture.

Justis, the screening authority of the Ministry of Justice and Security, keeps track of the number of investigative competences granted per quarter, as stated earlier. Furthermore, only static data are known about the distribution of the boas over the task areas. There is no data on the growth or decrease in the number of boas per domain. Information is registered by Justis about the number of licenses provided by the boa authority, but no data are available on the outflux of boas and therefore no data about the total number of boas per municipality and per domain nor about the within those domains. Further research will need to provide a definitive answer. In addition to studying the sources that are available, a follow-up study will also have to include a survey with among municipalities and other employers of boa's in which they are asked about the numbers of boa's, and the developments in those numbers broken down by domain.

Budgets for boa's

No general sources are available on the budgets available per municipality or other organizations. Although municipal annual reports contain information about the available budgets for safety, they have not been sufficiently broken down to retrieve specific data about boas. Moreover, the formats and the information categories are so different for each municipality that it is problematic to compile an overview. In follow-up research, therefore, a survey should ask about the numbers and budgets. Wherever possible, the available data from sources such as CCV, CBS, VNG, BOA platform and the boa bond can assist in building an overview.

Security sector

The safety sector is a positive exception. In this branch organization, accurate data is kept on developments in the branch in terms of numbers, budgets, composition of staff in terms of age and gender. The safety sector makes an annual safety scan, in which the numbers of officials per safety factor category are mapped. The annual return of the scan makes it possible to map the developments.

Answer to the main research question

The individual research questions had to be answered in order to get an answer to the main question "How does the pluralization of the police function influence the current and future functioning of the Dutch police?".

The pluralization of the police function can be seen as a development that is underway, but which is only partly due to policy choices made by the government or one of the other actors in the security domain. The pluralization requires information sharing in order to jointly build a good picture of safety situations and to monitor them adequately, or to be able to intervene.

The pluralization that is currently taking place is also reaching limits. In the public space, citizens are confronted with various officials who jointly perform the police function. This can lead to confusion among citizens about what they can / may expect from agents, boas or other actors. This requires transparency and management of expectations.

Although, according to research, confidence in the Dutch police is still great, there are nevertheless concerns among various actors, and in particular the police, about whether the police will not be too far from the citizen.

The current manifestation of pluralization is bearing fruit. There are more people active in the security domain, with a greater variety of backgrounds and who are in contact with citizens in various intensive or less intensive ways. At the interfaces between the various partners in a collaboration, actors each have a view of aspects of the work of other actors. As a result, they learn from each other and from each other's way of looking at things. A form of inter-professional learning is the result. This promotes professionalism.

However, there is also a certain fatigue of cooperation among respondents. A reflection on fruitful forms of inter-professional learning by those involved is therefore important.

Pluralization of the police task is a process that is not easy to manage. The increasing complexity of problems, the ever-higher expectations of the public, the internationalization and digitization of existence and the ever-increasing expectations with regard to accountability for acting in the security domain are increasingly stretching the police function. A guiding framework for pluralization is therefore needed. Such a framework must prevent the security sector from becoming fragmented. Such a framework is also desirable to give direction to the development of professionalism quality within sub-sectors within the entire safety domain. Frames are still too lacking, or still offer insufficient

support. As a result, differences seem to arise between municipalities, which could lead to a certain degree of legal inequality, or even lead here and there, for example when it comes to equipping boas with force equipment.