



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Boa's & politieagenten

Een studie naar de verschillen tussen
boa's en politieagenten

Jelmar Oomkens



Universiteit Utrecht

Boa's en politieagenten

Een wereld van verschil?

door

Jelmar Oomkens

Voor het behalen van het Masterdiploma
aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap

| | |
|----------------|---|
| Student: | Jelmar Oomkens |
| Studentnummer: | 3969118 |
| Supervisors: | Dr. Rianne Dekker, UU Maud van Bavel, V&J Michel Bravo, V&J |
| Tweede lezer: | Prof. Dr. Margo Trappenburg |
| Verdediging: | Maandag 28 augustus 11.00, Bijlhouwerstraat 6, Utrecht |

Voorwoord

Daar waar een scriptie ingaat op theorieën en analyses, laat het voorwoord meestal iets zien van de persoon die daarachter zit. Laat ik bij het begin beginnen.

Het onderwerp van deze scriptie kwam voort uit een verwondering over het bestaan van boa's. Er is toch immers een Nationale Politie? Wat doen ze, en wie zijn zij? De afgelopen maanden heb ik me kunnen verdiepen in een wereld die op het eerste gezicht nieuw voor mij was en daarom heb ik veel kunnen leren. Interessant was om de verschillende visies en ideeën te horen, van boa tot politieagent, tot beleidsmedewerker bij gemeentes en het Ministerie van VenJ.

Wie voor het eerst werkt bij een Ministerie komt erachter dat dit een ontzettend grote organisatie is. Dit maakte dat ik soms na maanden erachter kwam dat er toch nog een dossierhouder op een andere afdeling was die ook iets met dit onderwerp te maken had. Ook heb ik geleerd dat je veel geduld en doortastendheid moet bezitten als je iets gedaan wil krijgen, zeker als je boa's wil interviewen en begint bij beleidsmedewerkers van VenJ. Daarom was het elke keer weer een geluk als ik groen licht kreeg van een stad dat ik daar een focusgroep kon doen. Ik wil mijn begeleiders, Maud en Michel, heel erg bedanken voor jullie feedback en begeleiding. Verder wil ik ook Jorël, Bas en Petra bedanken voor jullie hulp en gezelligheid.

Uiteraard wil ik alle respondenten bedanken die de tijd hebben vrijgemaakt om mee te doen aan de focusgroepen en interviews. In veel opzichten kwamen er soms gevoeligheden naar boven, of kon ik even meekijken in jullie wereld, dank voor jullie vertrouwen.

Dan wil ik graag mijn andere begeleiders danken. Rianne, dankjewel voor je opbouwende feedback en je kritische vragen. Soms dacht ik wel eens, even een paar dagen vrij, nadat ik weer een versie had ingeleverd, maar dan was jij in een paar uur gewoon weer door de hele scriptie gegaan en kon ik weer verder. Dankjewel Margo, voor jouw enthousiasme voor normatieve vraagstukken. Hoewel deze scriptie meer beschrijvend en verklarend van aard is, heb je mij de waarde in laten zien van ethische vragen en het belang daarvan voor bestuurskundigen. Ik wil ook Kim Loyens bedanken voor jouw tijd om elke keer weer met mij te skype en voor je pogingen om mij het GGCT model zo simpel mogelijk uit te leggen.

Ten slotte wil ik alle vrienden en familie bedanken en voor wat jullie buiten de studie en deze scriptie voor mij betekenen!

Samenvatting

In dit onderzoek wordt gekeken hoe de boa cultuur zich onderscheidt van de politiecultuur en hoe hiervanuit de (soms gebrekkige of conflictueuze) samenwerking tussen boa's en politieagenten begrepen kan worden. Voor zowel politieagenten als boa's is het onderling vertrouwen een van de belangrijkste waarden. Beiden kennen een bepaalde mate van isolatie ten opzichte van burgers. Dit betekent dat beide organisaties hoog egalitairistisch zijn. Ook hebben boa's en politieagenten allebei een behoefte aan actie en spanning in hun werk: politieagenten omdat hun werk hierdoor gekenmerkt wordt, en boa's omdat actie en spanning juist afwezig zijn in hun werk. Beide organisaties zijn ook in zekere mate hiërarchisch: boa's, omdat zij onderhevig zijn aan politieke druk en politieke prioriteiten; politieagenten omdat zij ook wel eens met het leger vergeleken worden. Bij politieagenten komt dan ook meer machogedrag voor. Over het algemeen lijken de politiecultuur en politiewaarden erg op die van boa's. Daarom kan niet gesteld worden dat cultuurkenmerken een verklaring bieden voor botsingen tussen beide publieke organisaties. Een goede samenwerking tussen boa's en politieagenten kan verklaard worden door de mate waarin er afspraken over informatiedeling gemaakt zijn, maar nog meer door institutioneel ondernemerschap, gemeenschappelijke doelen en door afhankelijkheid van elkaar in complexe situaties. Een slechte samenwerking komt meestal doordat politieagenten boa's als een bedreiging zien.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Voorwoord..... | 2 |
| Samenvatting..... | 3 |
| Overzicht Figuren en tabellen..... | 7 |
| Inleiding..... | 8 |
| 1.1. Aanleiding..... | 8 |
| 1.2. Relevantie..... | 9 |
| 1.3. Doel- en vraagstelling..... | 9 |
| 1.4. Leeswijzer..... | 9 |
| 2. Boa's in Nederland..... | 11 |
| 2.1. Historische context..... | 11 |
| 2.1.1. Politie..... | 11 |
| 2.2.2. Toezichthouders..... | 11 |
| 2.2. Wet- en regelgeving..... | 12 |
| 2.3. Organisatie..... | 12 |
| 2.4. Samenwerking met de politie..... | 13 |
| 2.5. Conclusie..... | 14 |
| Theoretisch kader..... | 15 |
| 3.1. Publieke organisaties die samenwerken..... | 15 |
| 3.1.1. Plural policing..... | 15 |
| 3.1.2. Differentiatie tussen publieke organisaties..... | 15 |
| 3.1.3. Samenwerken in de publieke sector..... | 16 |
| 3.1.3. Institutionele theorie..... | 16 |
| 3.2. Cultuur..... | 18 |
| 3.2.1. Cultuur..... | 19 |
| 3.2.3. Grid-group cultural theory typology..... | 20 |
| 3.3. Verschillen tussen politie en boa-cultuur..... | 24 |
| 3.3.1. Klassieke concepten van politiecultuur..... | 24 |
| 3.3.2. Cultuur bij boa's..... | 27 |
| 3.4. Conclusie..... | 29 |
| 3.4.1. Cultuurverschillen/overeenkomsten..... | 29 |
| 3.4.2. Verklaringen voor samenwerken..... | 29 |
| Methoden..... | 30 |
| 4.1. Vergelijkende case study..... | 30 |
| 4.1.1. Case study design..... | 30 |

| | | |
|---|---|----|
| 4.1.2. | Casusselectie | 31 |
| 4.2. | Dataverzameling | 32 |
| 4.2.1. | Focusgroepen | 32 |
| 4.2.1.3. | Het opnemen van de focusgroepen en aantekeningen maken..... | 34 |
| 4.2.2. | Observaties en informele gesprekken..... | 34 |
| 4.2.3. | Open interviews en gestructureerde interviews | 35 |
| 4.2.4. | Ethiek | 35 |
| 4.3. | Data analyse | 36 |
| 4.3.1. | Vorbereidende fase: coderen en memo's | 36 |
| 4.3.2. | Uitvoerende fase: analyse..... | 36 |
| 4.4. | Conclusie | 41 |
| De boa-cultuur..... | | 42 |
| 5.1. | Amsterdam | 42 |
| 5.1.1. | Organisatie en structuur | 42 |
| 5.1.2. | Cultuur..... | 43 |
| 5.2. | Utrecht..... | 46 |
| 5.2.1. | Organisatie en structuur | 46 |
| 5.2.2. | Cultuur..... | 47 |
| 5.3. | Rotterdam | 52 |
| 5.3.1. | Organisatie en structuur | 52 |
| 5.3.2. | Cultuur..... | 54 |
| 5.4. | Eindhoven | 58 |
| 5.4.1. | Organisatie en structuur | 58 |
| 5.4.2. | Cultuur..... | 59 |
| 5.5. | Den Haag..... | 63 |
| 5.5.1. | Organisatie en structuur | 63 |
| 5.5.2. | Cultuur..... | 64 |
| 5.6. | De boa-cultuur (over meerdere steden vergeleken)..... | 66 |
| Vergelijking politiecultuur met boa-cultuur | | 69 |
| 6.1. | Vergelijking politiecultuur en boa-cultuur..... | 69 |
| 6.1.1. | GGCT - Solidariteit | 69 |
| 6.1.2. | GGCT - Hiërarchie | 69 |
| 6.1.2. | Missie en doel..... | 70 |
| 6.2.3. | Actie en spanning..... | 70 |
| 6.2.4. | Machogedrag | 71 |
| 6.2.5. | Cynisme..... | 71 |
| 6.3. | Conclusie | 72 |

| | |
|---|----|
| Samenwerking politie – boa's | 73 |
| 7.1. Structuur | 73 |
| 7.1.1. Overzicht per stad | 73 |
| 7.1.2. Informatie-uitwisseling..... | 74 |
| 7.2. GGCT model..... | 75 |
| 7.2.1. Gelijkwaardigheid..... | 75 |
| 7.2.2. Gemeenschappelijke doelen..... | 76 |
| 7.2.3. Dwang..... | 76 |
| 7.2.5. Competitie..... | 77 |
| 7.2.6. Isolatie/fatalisme..... | 77 |
| 7.3. Institutionele theorie..... | 78 |
| Conclusie..... | 79 |
| 8.1. Inleiding..... | 79 |
| 8.2. Empirische bevindingen | 79 |
| 8.2.1. De boa-cultuur | 79 |
| 8.2.2. Verschil tussen boa-cultuur en politiecultuur | 80 |
| 8.2.3. Samenwerking tussen politieagenten en boa's | 80 |
| 8.2.4. Conclusie van de hoofdvraag | 80 |
| 8.3. Discussie | 81 |
| 8.4. Aanbevelingen..... | 81 |
| 8.4.1. Aanbevelingen voor gemeenten | 81 |
| 8.4.2. Aanbevelingen voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie | 82 |
| Literatuurlijst..... | 83 |
| Bijlage 1: Dataverzameling en respondenten..... | 87 |
| Bijlage 2: Opzet Focusgroep | 88 |
| Bijlage 3: Codeerschema focusgroepen en interviews | 93 |
| Bijlage 4: Codeerschema observaties | 95 |

Overzicht Figuren en tabellen

Figuren

| | |
|---|----|
| <i>Figuur 1: Overzicht GGCT model</i> | 21 |
| <i>Figuur 2: Cultural Cognition Map. Bron:(Kahan, 2012, p. 9)</i> | 24 |
| <i>Figuur 3: Werkaspecten en cultuuraspecten bij de politie</i> | 25 |
| <i>Figuur 4: Politiewaarden in het GGCT model</i> | 27 |
| <i>Figuur 5: Werkaspecten en cultuuraspecten bij boa's</i> | 27 |
| <i>Figuur 6: Overzicht gecodeerde items</i> | 67 |
| <i>Figuur 7: Cultural Cognition Map</i> | 68 |

Tabellen

| | |
|---|----|
| <i>Tabel 1: Aantal boa's per domein: Bron (Riemens e.a., 2017, p. 10)</i> | 13 |
| <i>Tabel 3: Beschrijvende kenmerken samenwerking</i> | 16 |
| <i>Tabel 2: Verklaringen voor samenwerken uit de institutionele theorie</i> | 18 |
| <i>Tabel 4: Group-Grid Cultural Matrix</i> | 21 |
| <i>Tabel 5: Algemeen onderzoeksdesign</i> | 30 |
| <i>Tabel 6: Samenwerking tussen boa's en politieagenten</i> | 31 |
| <i>Tabel 7: Chronologisch overzicht onderzoeksopzet</i> | 31 |
| <i>Tabel 8: Overzicht dataverzameling</i> | 32 |
| <i>Tabel 9: Respondenten in focusgroepen, per stad</i> | 33 |
| <i>Tabel 10: Opzet van een focusgroep (zie ook bijlage 2)</i> | 33 |
| <i>Tabel 12: GGCT - (1) Morele keuzes: het juiste doen</i> | 37 |
| <i>Tabel 13: GGCT - (2) Morele keuzes: voorvallen rapporteren</i> | 38 |
| <i>Tabel 14: GGCT (3) - Institutionele omgeving</i> | 39 |
| <i>Tabel 15: GGCT (4) - Leidinggevenden en management</i> | 40 |
| <i>Tabel 16: GGCT (5) - Groepsinteractie</i> | 40 |
| <i>Tabel 17: GGCT (6) - Structureel subsysteem</i> | 41 |
| <i>Tabel 18: Handhavingsteams in de Gemeente Amsterdam. Bron: (Gemeente Amsterdam, z.d.-a, z.d.-b) en observatie C4</i> | 43 |
| <i>Tabel 19: Boa's in de Gemeente Utrecht. Bron: A3-A4</i> | 46 |
| <i>Tabel 20: Taken en werkzaamheden boa's Gemeente Rotterdam. Bron: Gemeente Rotterdam, 2016</i> | 53 |
| <i>Tabel 21: Speciale boa-teams in Rotterdam. Bron: Gemeente Rotterdam, 2016</i> | 53 |
| <i>Tabel 22: Verschillende functies boa's in Gemeente Eindhoven</i> | 59 |
| <i>Tabel 23: Handhavingsteams in Gemeente Den Haag. Bron: Gemeente Den Haag, 2017; A1-A2</i> | 64 |
| <i>Tabel 24: Overzicht gemaakte afspraken politie en gemeente</i> | 75 |
| <i>Tabel 25: Samenwerking tussen boa's en politieagenten</i> | 75 |

1

Inleiding

1.1. Aanleiding

“Het is wel eens gebeurd dat ik iemand om een legitimatiebewijs vroeg, maar dat de persoon in kwestie dat niet wilde tonen. Ik heb hem toen aangehouden en op het moment dat de politie kwam, liet deze persoon zijn legitimatiebewijs wél zien. De politie liet hem vervolgens gaan in plaats van hem mee te nemen naar het bureau. Daar baal ik dan van, maar ik ga er op straat geen discussie over aan. Daar schieten we niks mee op” (VNG, 2016, p. 15).

Bovenstaande quote lijkt de dagelijkse praktijk in sommige gemeenten te typeren: politieagenten en buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) hanteren andere standaarden. In veel gemeentes wordt in meer of mindere mate samengewerkt tussen boa's en politieagenten. Er zijn echter duidelijke aanwijzingen dat de samenwerking tussen politieagenten en boa's stroef verloopt en dat eenheid in het veiligheidsdomein ver te zoeken is. Sinds 2012 zijn er daarom verschillende notities opgesteld door de VNG, het CCV en het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Min VenJ) om de samenwerking tussen boa's en politieagenten te bevorderen door (bijvoorbeeld) de operationele regie voor een deel bij de politie te leggen. Deze structuur levert tot nu toe veel spanning en onduidelijkheid op (Bervoets, Bik, & de Groot, 2013, pp. 133–145). Wanneer er wel adequaat wordt samengewerkt, is dit vaak te danken aan informele factoren zoals een noodzaak van de politie of de bereidheid om samen op te trekken (van Stokkum & Eikenaar, 2014, p. 7). Kortom, de 'eenheid' die beoogd werd met de reorganisatie van de Nationale Politie en met de herziening van het boa-stelsel lijkt op dit moment nog slechts een illusie te zijn.

Boa's hebben de afgelopen jaren een groter aandeel gekregen in de uitvoering van de politiefunctie. In uiterlijk en de uitvoering van hun taken zijn boa's meer op politieagenten gaan lijken. Ze krijgen vergelijkbare uniforms, fietsen, geweldsmiddelen, *bodycams* en een uitbreiding van hun taken (de Vries, 2016; NOS, 2016). De opkomst van boa's heeft te maken met de capaciteitsproblemen van de politie. Daarom richt de Nationale Politie zich vooral op haar kerntaken (van Stokkum & Eikenaar, 2014, p. 6). Dit betekent dat er voor politieagenten minder tijd is om op straat rond te lopen en contact met burgers te hebben (van Steden, 2017, p. 44). Gemeentes vullen dit 'gat' op door boa's in te zetten. Boa's worden namelijk door de gemeente aangestuurd en hebben een specifieke handhavings- of opsporingstaak. Zo zijn er bijvoorbeeld boa's aangesteld om de Drank- en Horecawet te handhaven, maar ook boa's die enkel toezicht houden op straat (Bervoets e.a., 2013, p. 11; Justitie, 2016, p. 12). Dat zijn bijvoorbeeld de boa's van stadstoezicht.

Politieagenten en boa's komen uit een ander type organisatie, worden anders aangestuurd en streven verschillende doelen na. De politie is van het 'aanpakken', zoekt direct naar oplossingen en handelt snel. De gemeente is bedachtzaam, en houdt vast aan speerpunten, lijstjes en welomlijnde taken (van Stokkum & Eikenaar, 2014, p. 205). Deze stereotyperingen worden voornamelijk door de politie in stand gehouden. Veel agenten hebben een laatdunkend oordeel over handhavers en toezichthouders en politieagenten zijn moeilijk te interesseren voor

leefbaarheidsproblemen. Dit leidt tot gebrekkige samenwerking waarin politieagenten boa's bepaalde taken niet toevertrouwen (van Stokkum & Eikenaar, 2014, pp. 7–8). Boa's zijn sterk afhankelijk van politieagenten, maar dit geldt andersom (nog) niet. Zelfs de minister van Veiligheid en Justitie erkent dat culturele verschillen en 'koudwatervrees' een rol spelen in gebrekkige samenwerking (Opstelten, 2013, p. 8). Er lijkt dus sprake te zijn van een botsing in waarden of culturen tussen twee organisaties in de publieke sector.

1.2. Relevantie

Steeds meer actoren zijn de afgelopen jaren betrokken geworden bij de uitvoering van de politiefunctie. Omdat de 'zwaarmacht' wel bij de politie is belegd is het relevant om de waarden en cultuur van organisaties onder de loep te nemen, die in toenemende mate taken van de politie overnemen. Veel is al bekend over de politiecultuur en wat agenten drijft in hun werk (Dick & Metcalfe, 2001; Steden, Boutellier, & Stokkum, 2016; Steden, Wal, & Lasthuizen, 2015). Ook tijdens de reorganisatie van de politie zijn er onderzoeken gedaan naar de politiecultuur (Koster, 2014; R. van Steden e.a., 2015; van Gelderen, 2015; van Koetsveld, Hartmans, & de Man, 2016; Wolf, 2012). Ook is er al onderzoek gedaan naar de verschillen in normen en waarden tussen de publieke en private sector (Dick & Metcalfe, 2001; Dozy, z.d.; Lyons, Duxbury, & Higgins, 2006). Tussen deze groepen zijn fundamentele verschillen te vinden. Zo wordt over het algemeen aangenomen dat werknemers in de publieke sector meer werken vanuit altruïstische en intrinsieke motivaties, dan werknemers in de private sector (van der Wal, 2008, p. 195).

Hoewel er dus enig onderzoek gedaan is naar waardeverschillen tussen publieke en private organisaties, is er nog geen onderzoek gedaan naar deze verschillen tussen publieke organisaties: de politie en de handhavingsorganisatie. Ronald van Steden en Bas van Stokkum hebben veel onderzoek gedaan naar de opkomst van boa's in Nederland binnen de trend van pluralisatie (van Steden, 2012; van Steden & Bron, 2012; van Stokkum & Eikenaar, 2014; van Stokkum, Terpstra, & Spreeuwiers, 2013). Specifiek wordt daar ingegaan op de professionaliteit van boa's (van Stokkum & Eikenaar, 2014). Hoewel zij soms cultuuraspecten aanhalen is ook hier geen sprake van een systematisch onderzoek naar de boa-cultuur. Alle bovenstaande ontwikkelingen roepen vragen op over de identiteit van boa's, nu zij steeds meer gaan lijken op politieagenten. Wie zijn zij? Wat drijft hen in hun werk? En waarom botst dit met de politie? Met dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan het debat over de rol van boa's in het uitvoeren van de politiefunctie en of fragmentatie hierin wenselijk is.

1.3. Doel- en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om de boa-cultuur in kaart te brengen evenals de waarden die boa's drijven in relatie tot hoe zij aangestuurd worden. Met deze studie wordt daarom getracht een antwoord te formuleren op de volgende hoofdvraag:

Hoofdvraag: Hoe onderscheidt de boa-cultuur zich van de politiecultuur en hoe kan daarvanuit de samenwerking tussen boa's en politie begrepen worden?

1. Hoe wordt boa cultuur in verschillende Nederlandse steden gekenmerkt?
2. Hoe verschilt de boa-cultuur van de politiecultuur?
3. Hoe kan de samenwerking tussen politieagenten en boa's in verschillende Nederlandse steden begrepen worden en welke rol spelen cultuur- en waardenverschillen hierin?

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de juridische, historische en organisatorische context geschetst van boa's in Nederland. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader uiteengezet. Hier wordt een beschrijvend en theoretisch model gepresenteerd voor de samenwerking tussen politieagenten

en boa's en het GGCT model met de *cultural cognition map* om de cultuur bij boa's in kaart te brengen. In hoofdstuk 4 worden de methoden en technieken besproken, maatregelen om de kwaliteit van het onderzoek te bevorderen en ethische afwegingen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op deelvraag 1: wat precies de boa-cultuur is. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de verschillen tussen de politie- en boa cultuur. In hoofdstuk 7 wordt gezocht naar verklaringen van de samenwerking tussen boa's en politieagenten. Ten slotte wordt in hoofdstuk 8 een overzicht gegeven van de belangrijkste conclusies, discussiepunten en aanbevelingen.

2

Boa's in Nederland

In dit hoofdstuk wordt de historische, juridische en organisatorische context geschetst van de boa's in Nederland.

2.1. Historische context

2.1.1. Politie

Om de huidige context van gemeentelijke handhavers goed te begrijpen is een historische schets onmisbaar. Het boa-bestel is het geheel van alle afspraken en regels die er zijn over boa's (Mein & Hartmann, 2013). De afgelopen jaren is hier veel in veranderd en veranderingen in de structuur van de politie hebben hier veel invloed op gehad. Tot 1993 kende Nederland een duaal politiebestedel. Gemeenten met meer dan 25.000 inwoners beschikten over een eigen gemeentepolitie. De rijkspolitie was er voor overige gebieden en landelijke veiligheid (van Stokkum e.a., 2013, p. 13). In 1993 werd het duaal politiebestedel vervangen door een regionaal politiebestedel. Dit regionale politiebestedel bestaat uit 25 zelfstandig georganiseerde korpsen en één landelijk politiekorps (het KLPD). Omdat het KLPD van een aanvullende taak steeds meer een centrale taak kreeg, kwamen er steeds meer geluiden over een groeiende afstand tussen de Nederlandse politie en lokaal bestuur (van Stokkum e.a., 2013, p. 14). Op 1 januari 2013 wordt opnieuw een hervorming van het politiebestedel doorgevoerd met de vorming van de Nationale Politie. De Nationale Politie komt onder leiding te staan van een landelijke korpschef die verantwoordelijk is voor het beheer en organisatie van de Nationale Politie. Waar er vroeger 25 regionale korpsen waren, zijn er nu slechts tien eenheden. De burgermeester en de officier van justitie blijven het (lokale) gezag uitvoeren over de Nationale Politie. De uitvoering van alle 'normale' politietaken gebeurt in 'robuuste basisteams' (van Stokkum e.a., 2013, pp. 14-15).

2.2.2. Toezichthouders

Eind jaren tachtig kwamen er voor het eerst toezichthouders op straat. Vanaf 1989 werden de eerste projecten met 'Stadswachten' gestart. Het beleid was er niet alleen op gericht om het toezicht in de publieke ruimte te versterken, maar ook om langdurig werklozen aan een baan of werkervaringsplaats te helpen. Deze banen werden later omgezet in Melkertbanen (genoemd naar de toenmalig Minister van Sociale Zaken) of Instroom-Doorstroombanen (afgekort tot ID banen) (van Steden & Bron, 2012, p. 7). Tussen 2004 en 2006 werden deze projecten ondergebracht in grotere gemeentelijke diensten (van Stokkum e.a., 2013, p. 15).

Vanaf de jaren tachtig zetten gemeentes steeds vaker private beveiligers in het semipublieke terrein. Private beveiligers werden eerst ingezet bij grote bedrijventerreinen, maar later ook in winkelcentra, stations of uitgaansgebieden (van Stokkum e.a., 2013, p. 15). Ook van burgers en het bedrijfsleven wordt verwacht dat zij een rol nemen in de 'zorg voor veiligheid' (van Stokkum e.a., 2013, p. 16). Als reactie op de toenmalige stijging van het aantal gemeentelijke toezichthouders en stadswachten voerde de politie in 1993 de functie van politieursveillant in. Politieursveillanten (of politie-assistenten) hadden minder opsporingsbevoegdheden, minder geweldsmiddelen en meestal een lager opleidingsniveau dan normale agenten. Met de

politie-surveillant als alternatief hoopte de politie haar verloren terrein in de openbare orde weer terug te winnen. De ministers van Justitie en Binnenlandse zaken stelden dat de politie-assistent nodig was om verbrokkeling van toezichthoudende functies tegen te gaan. Wanneer de politie toezichthoudende taken beter zou uitvoeren zou er immers minder behoefte zijn aan alternatieve vormen (van Stokkum e.a., 2013, p. 15). Vanaf 1994 konden gemeenten op basis van het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar toezichthouders aanstellen. De trend waarbij (delen van) politionele taken door steeds meer verschillende partijen worden uitgevoerd wordt ook wel '*plural policing*' genoemd (Loader, 2000; van Steden, 2017). Op dit begrip wordt in het theoretisch kader (deel 3.1.1. Plural policing) uitgebreid ingegaan.

2.2. Wet- en regelgeving

De wettelijke kaders voor het functioneren van de boa zijn vastgesteld in het Wetboek van Strafvordering (WvSv art. 142), de Wet op de Economische Delicten (art. 17), de Invoeringswet Politiewet 1993 (Artikel 3, hoofdstuk 2, afdeling 1) en het daarop gebaseerde Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (Mein & Hartmann, 2013, pp. 11-12).

In Art. 141 en 142 (WvSv) staat beschreven dat de boa belast is met de opsporing van strafbare feiten:

Met de opsporing van strafbare feiten zijn belast:

- a.** de officieren van justitie;
- b.** de ambtenaren van politie (...) en de ambtenaren van politie (...).
- c.** de door Onze Minister van Veiligheid en Justitie in overeenstemming met Onze Minister van Defensie aangewezen militairen van de Koninklijke marechaussee;
- d.** de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten.

Textbox 1: Artikel 141 WvSv

In het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO) zijn de wettelijke kaders over de boa verder vorm gegeven. In deze wet zijn bepalingen opgenomen over het verkrijgen van de opsporingsbevoegdheid, de eisen aan bekwaamheid en betrouwbaarheid en instructies over het toezicht op boa's (Mein & Hartmann, 2013, p. 23). Al deze bepalingen over de boa zijn opgenomen in de circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar (Mein & Hartmann, 2013, p. 12; Staatscourant, 2016).

2.3. Organisatie

In Nederland werken ongeveer 25.000 boa's verspreid over 6 domeinen. De meeste boa's zijn niet de mensen van handhaving en toezicht op straat, maar vallen onder 'generieke opsporing'. Dit zijn meestal boa's die bij de politie zelf werken, maar slechts een specifieke of beperkte bevoegdheid hebben. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal boa's per domein.

| Domein | Aantal (op 14 november 2016) |
|---------------------------------------|------------------------------|
| 1 - Openbare ruimte | 3.502 |
| 2 - Milieu, welzijn en infrastructuur | 2.673 |
| 3 - Onderwijs | 820 |
| 4 - Openbaar vervoer | 4.538 |
| 5 - Werk, inkomen en zorg | 691 |
| 6 - Generieke opsporing | 11.136 |
| Totaal: | 23.360 |

Tabel 1: Aantal boa's per domein: Bron (Riemens e.a., 2017, p. 10).

De boa's in domein 1 zijn verantwoordelijk voor de openbare ruimte. Zij zijn belast met de taak om overlast, kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten, aan te pakken (Staatscourant, 2016, p. 10). Verreweg de meeste boa's werken in domein 6 - Generieke opsporing. De boa's in dit domein zijn meestal personen die bij de politie werken en slechts een beperkte bevoegdheid nodig hebben om hun werk uit te voeren. Uitgangspunt is dat het overbodig zou zijn voor iemand die een proces verbaal opmaakt achter de balie in het politiebureau om een wapen te bezitten en een hele politieopleiding achter de rug te hebben. Omdat zij feitelijk bij de politie werken worden zij ook wel 'politieambtenaren' genoemd (van Steden & Bron, 2012, p. 19).

Regelmatig worden boa's getypeerd als 'gemeentepolitie' en dit is helemaal geen gek beeld. Tot 1994 beschikten de grote gemeenten immers over hun eigen politie (Bervoets e.a., 2013, p. 134). Met het idee dat boa's steeds meer bevoegdheden en geweldsmiddelen krijgen, kan het idee ontstaan dat boa's onderhevig zijn aan de politieke wensen van de burgermeester. Dit is in de praktijk soms ook het geval, evenals dat boa's soms zelf makkelijk politiewerk oppakken (Bervoets e.a., 2013, p. 153). Aan de andere kant is er ook een sterke tendens om boa's puur voor leefbaarheid in te zetten. Ook de Minister van Veiligheid en Justitie uiteengezet dat toekomstige verzoeken in de aanpassing van het takenpakket van de boa getoetst moeten worden aan het criterium 'leefbaarheid' (Opstelten, 2013, pp. 3-4). Leefbaarheid wordt gedefinieerd als "*overlast, verloedering of kleine ergernis*" (Staatscourant, 2016, p. 10). Het onderzoeken welke werkzaamheden en besluiten maken dat boa's als gemeentepolitie getypeerd kunnen worden, valt echter buiten de doelstelling van het onderzoek.

De meeste boa's zijn in dienst van een gemeente, maar een gemeente kan ook boa's inhuren bij een uitzendbureau (Mein & Hartmann, 2013, p. 25). Met een kamerbrief uit 2013 heeft de minister van Veiligheid en Justitie het mogelijk gemaakt dat gemeentes boa's kunnen inhuren zodat boa's flexibeler kunnen worden ingezet (Opstelten, 2013, p. 5).

2.4. Samenwerking met de politie

De samenwerking tussen politieagenten en boa's krijgt in steeds meer steden een vaste vorm. De VNG en het CCV hebben verschillende kaders opgesteld om deze samenwerking te bevorderen. Een van de redenen om samen te werken is wederzijdse afhankelijkheid. Beide organisaties kunnen hun doelen immers niet zonder elkaar bereiken (Dozy, 2012, p. 7). De Ministers van Veiligheid en Justitie stellen dat de organisaties complementair aan elkaar moeten zijn en elkaar dienen te versterken (Opstelten, 2015; Steur, 2016). De politie gaat over de "handhaving van de openbare orde en veiligheid" en boa's over leefbaarheid (Steur, 2016). Afspraken over "taken en werkzaamheden" dienen op lokaal niveau gemaakt te worden (Steur, 2016).

In een brief van de Minister van Veiligheid en Justitie worden een aantal maatregelen genoemd om het stelsel van toezicht en handhaving in de publieke ruimte te verbeteren (Opstelten, 2013). De strategische regie ligt bij de gemeente en wordt vastgesteld in de gemeenteraad. De lokale driehoek gaat over de uitvoering van dit veiligheidsbeleid en over het afstemmen van inzet van politie en boa's. De politie heeft de operationele regie. In de praktijk ziet de Minister van Veiligheid en Justitie echter nog "te veel, deels willekeurige" verschillen in hoe er wordt samengewerkt tussen boa's en politieagenten (Opstelten, 2013, p. 7). De concrete afspraken tussen boa's en politie is per stad anders ingericht, maar mondt (nog) regelmatig uit in conflicten. Dit blijkt ook uit de quote van een boa in de inleiding wanneer een politieagent een man wegstuurt die door een boa is aangehouden. Er lijkt regelmatig sprake te zijn van botsingen tussen de cultuur van politie en de handhavingsorganisatie (van Stokkum & Eikenaar, 2014, p. 7). In paragraaf 3.2 wordt uitgelegd wat onder 'cultuur' verstaan wordt.

2.5. Conclusie

Al met al kan gezegd worden dat boa als professie de afgelopen jaren flink is doorontwikkeld naar een steeds professionelere organisatie. Tegelijkertijd is er een grote diversiteit in functies en hoe de organisaties in verschillende steden zijn ingericht. Dit resulteert in de vraag in hoeverre er sprake is van één boa-cultuur, in hoeverre deze afwijkt van de politiecultuur en hoe dit invloed heeft op de samenwerking met de politie. Dit zijn de deelvragen die later in deze studie besproken worden. In de volgende twee hoofdstukken wordt eerst het theoretisch kader gepresenteerd en vervolgens de methodologie.

3

Theoretisch kader

Het vorige hoofdstuk liet de verandering van de boa's over de afgelopen jaren zien. Dit roept vragen op over de rol en sturing van de overheid in het veiligheidsdomein. In deel 3.1. wordt daarom ingegaan op *plural policing*, de sturing van de overheid in het veiligheidsdomein en hoe publieke organisatie met elkaar samen kunnen werken. In deel 3.2. wordt ingegaan op cultuur en waarden en in deel 3.3. wordt dit specifiek uitgelegd aan de hand van het GGCT model en de *cultural cognition map*. In deel 3.4. wordt uitgelegd hoe de boa cultuur kan verschillen van de politiecultuur.

3.1. Publieke organisaties die samenwerken

3.1.1. Plural policing

De opkomst van boa's kan geplaatst worden in de trend van *plural policing*. Er wordt beweerd dat er in de afgelopen jaren een diversificatie plaatsgevonden heeft van de 'aanbieders' en 'sponsors' van veiligheid en orde, in aantal en vorm (Wood, 2004, p. 32). Policing is pluriform, multilateraal of *nodal* geworden (Boutellier & Steden, z.d.). Dit zijn allemaal verschillende termen om deze diversificatie te duiden. Centraal hierin is de aanname dat de soevereiniteit en de capaciteit van de staat verdwenen zijn en dat niet-statelijke of private actoren een steeds grotere rol spelen in de voorziening van collectieve goederen. *Plural Policing* kan gedefinieerd worden als een verruiming van de uitvoering van de politiefunctie...

*"...to private policing forms secured **through** government; to transnational police arrangements taking place **above** government; to markets in policing and security services unfolding **beyond** government; and to policing activities engaged in by citizens **below** government"* (Loader, 2000, p. 324).

Een veelgenoemde oorzaak van *plural policing* is dat de overheid niet meer in staat is om veiligheid van haar burgers te garanderen. Daarom ontstaan er netwerken van groepjes burgers of organisaties die zichzelf verenigen. Loader en Walker (2006, in: Crawford, 2006, p. 459) hebben kritiek op dit perspectief van een 'tekortschietende' overheid en stellen dat de overheid nooit zomaar één van de vele actoren kan en mag zijn, maar onmisbaar en van wezenlijk belang is. In plaats van een overheid die zich terugtrekt is de overheid zich aan het reorganiseren en uitbreiden. Er is daarmee juist continuïteit en de consistentie in de voorziening van de politiefunctie. De 'opkomst' van boa's kan hier als onderdeel van gezien worden. De noodzaak voor een actieve overheidsrol in de veiligheidspraktijk wordt door Crawford (2006) '*anchored pluralism*' genoemd.

3.1.2. Differentiatie tussen publieke organisaties

Achter de theorie van *plural policing* gaat een normatieve vraag schuil over de wenselijkheid van 'diversiteit' in de publieke sector. Uit de inleiding blijkt dat (in de praktijk) boa's en politieagenten soms heel anders reageren op dezelfde situatie. Dit is een kenmerk van

'individualisme'. Drie andere kenmerken van individualisme in de publieke sector zijn (Huxam & Macdonald, 1992, in: Hudson, Hardy, Henwood, & Wistow, 1999, p. 238):

1. Overlap: twee of meerdere instituties voeren dezelfde taak uit, terwijl dit maar door één gedaan zou hoeven worden
2. Verwaarlozing: taken die voor meerdere instituties belangrijk zijn worden niet uitgevoerd
3. Differentiatie: in plaats van gezamenlijk naar een gemeenschappelijk doel toewerken, zijn de activiteiten van verschillende instituties diffuus
4. Tegenwerking: organisaties die in isolatie werken kunnen de handelingen van andere instituties ongedaan maken of conflicteren met de handelingen van andere instituties

Uit de inleiding ontstaat het beeld dat voornamelijk de laatste twee valkuilen een rol zouden kunnen spelen in de dagelijkse praktijk. Het perspectief wat hiertegenover staat is dat van Bryson et al. (2017). Zij stellen dat het succes van publieke organisaties ligt in de mate waarin zij zich kunnen onderscheiden van andere publieke organisaties. Door zich te richten op hun onderscheidende kenmerken kunnen zij de meeste waarde bieden voor hun omgeving (Bryson e.a., 2017, p. 702). Dit impliceert dat het helemaal niet erg is als organisaties andere waarden nastreven en anders reageren op situaties.

In de volgende twee delen wordt uitgelegd hoe publieke organisaties samenwerken in het publiek domein en hoe zij zich onderscheiden in cultuur en waarden.

3.1.3. Samenwerken in de publieke sector

In eerder onderzoek naar boa's is een model gebruikt om de 'samenwerking' tussen boa's en politieagenten in kaart te brengen. Samenwerkingsarrangementen zijn vaak gebaseerd op formele en informele vormen van samenwerking. Elke institutionele poging om doelen, middelen en informatie te delen of uit te wisselen om tot een integrale werkwijze te komen kan als een formele afspraak gezien worden. Deze worden dan meestal in een convenant of visiedocument vastgelegd. Er zou dus onderscheid gemaakt kunnen worden tussen formele en informele manieren van samenwerken. In eerder onderzoek is een typologie gemaakt van vier verschillende typen samenwerking tussen politieagenten en boa's (Eikenaar & Stokkom, 2014). Deze typologie ziet er als volgt uit:

| | Weinig dagelijkse samenwerking | Veel dagelijkse samenwerking |
|------------------------|--|---|
| Geen formele afspraken | Type 1: Minimale samenwerking en incidenteel contact | Type 2: Samenwerking op basis van 'gezond verstand' en ervaren noodzaak |
| Veel formele afspraken | Type 4: verwaterde samenwerking | Type 3: Samenwerking op basis van bekendheid |

Tabel 2: Beschrijvende kenmerken van de samenwerking tussen boa's en politieagenten

In dit onderzoek zal deze typologie gebruikt worden om in kaart te brengen hoe in verschillende steden informatie, capaciteit en expertise uitgewisseld wordt tussen boa's en politieagenten.

3.1.3. Institutionele theorie

Zowel de handhavingsorganisatie als de politie kunnen als instituties gezien worden. Een institutie kan gedefinieerd worden als een "social process by which individuals develop a shared definition of social reality: "independent of the actor's own views but is taken for granted as defining the 'way things are'" (Crank, 2003, p. 197). Een institutie reflecteert haar waarden in haar institutionele omgeving, door haar keuzes en structuur. Leden van de institutie geloven in de 'juistheid' van haar doelen en daarom is er onderling vertrouwen.

Instituties selecteren doel en strategie omdat deze helpen om meer **legitimiteit** te verwerven bij belangrijke partners. Dit kan een belangrijke reden zijn om te gaan samenwerken met andere publieke organisaties. Om als een boa-organisatie te handelen vindt een proces plaats van het bouwen van mythes. Mythes zijn “widespread understandings of social reality” (Crank, 2003, p. 189). Zij worden voortbewogen door een ‘dramatische uitwisseling’, waarmee de organisatie haar legitimiteit toont. De opkomst van boa’s kan daarmee gezien worden als het herstellen van legitimiteit. Er zijn twee mythes die boa’s gebruiken: de mythe van de ‘toezichthouder’ en die van de ‘vechter tegen het kwaad’. Beiden kunnen ze gezien worden als reactie op de reorganisatie en tekort schietende capaciteit bij de politie (Crank, 2003, p. 189).

Publieke organisaties werken samen. Dit wordt ook wel **collaborative public management** genoemd, wat door Bryson et al., (2006, in: Rigg & O’Mahony, 2013, p. 85) gedefinieerd wordt als:

“the linking or sharing of information, resources, activities, and capabilities by organizations in two or more sectors to achieve jointly an outcome that could not be achieved by organizations in one sector separately.”

De mate van interactie tussen twee partijen kan variëren van ‘slechts’ het uitwisselen van informatie tot het aanpassen van activiteiten en middelen om volledige synergie in capaciteit te creëren (Rigg & O’Mahony, 2013, p. 86). Er kan onderscheid gemaakt worden tussen samenwerken, een losse verbinding om **informatie, expertise en ondersteuning uit te wisselen**; en coördinatie, waarin middelen en inzet tussen organisaties wordt afgestemd om gezamenlijk doelen te bereiken, waardoor samenwerkingspartners systematische veranderingen maken in hoe zij werken. De volgende begrippen uit de institutionele theorie kunnen helpen om de samenwerking tussen boa’s en politieagenten te verklaren.

Onder **institutioneel ondernemerschap** kunnen alle activiteiten en leiderschap gevat worden om divergentie van beide organisaties in gang te zetten. Dit concept wordt gebruikt om alle acties van individuen of kleine organisaties te beschrijven die een visie hebben voor divergentie, en die allianties creëren, bondgenoten mobiliseren, samenwerking in gang zetten en structurele veranderingen nastreven (Rigg & O’Mahony, 2013, p. 93).

Samenwerken kan ook onder **dwang** gebeuren. Dit heet *institutional isomorphism*. Om legitimiteit te verwerven doen organisaties simpelweg wat er van hen gevraagd wordt. In een zekere zin is er sprake van ‘dwang’ in de veiligheidspraktijk: de Minister van Veiligheid en Justitie legt immers op dat boa’s en politieagenten moeten samenwerken. Dwang valt onder de pessimistische benadering op samenwerken (Feiock, 2007, p. 49; Rigg & O’Mahony, 2013, p. 86).

Volgens de **rational choice theorie** werken organisaties samen wanneer zij daar zelf baat bij hebben. Dit hoeft geen negatieve bijklank te hebben, keuzes kunnen ook gebaseerd zijn op een logica van instrumenteel utilitarisme: het idee dat de eigen acties bijdragen aan het grootste geluk voor iedereen (Crank, 2003, p. 196). Samenwerken is hierbij ook mogelijk wanneer een publieke organisatie afhankelijk is van de middelen van andere publieke organisaties. Dit laatste wordt **resource dependency** genoemd.

Een van de theoretische inzichten van de institutionele theorie die kan verklaren waarom publieke organisaties niet samenwerken, is **pad-afhankelijkheid**. Binnen een institutionele setting bepalen eerdere keuzes de keuzes voor de toekomst, tot het punt van een ‘lock in’. De kosten om een alternatief pad te bewandelen zijn groter dan op hetzelfde pad te blijven. Dit kan de mogelijkheden om samen te werken tussen boa’s en politieagenten beperken. Door de hoge status van publieke organisaties, zijn zij diep geworteld in de normen van de institutionele

setting, en staan daarom minder snel open voor verandering. Dit wordt ook wel **embedded agency** genoemd.

Een tweede theoretische verklaring om niet samen te werken is **competitie** (Rigg & O'Mahony, 2013, p. 98). Dit kan uit een gevoel van angst of bedreiging komen.

Een derde verklaring, die meer praktisch is dan theoretisch, is een **gebrek aan coördinatie**. Een gebrek aan coördinatie kan tot isolatie leiden en dit kan als gevolg hebben dat organisaties langs elkaar heen werken (zie ook de kenmerken van individualisme in deel 3.1.1.).

| Niet samenwerken | |
|---|--|
| Pad-afhankelijkheid (Rigg & O'Mahony, 2013) | De kosten van aanpassen zijn groter dan bij de status quo blijven. Beperkte ruimte voor verandering. |
| Embedded Agency (Rigg & O'Mahony, 2013) | Organisaties veranderen niet, omdat ze dan legitimiteit in hun omgeving verliezen. |
| Competitie (Rigg & O'Mahony, 2013) | Organisaties komen op voor hun bestaansrecht en zien andere organisaties als concurrentie. |
| Gebrek aan coördinatie (Rigg & O'Mahony, 2013). | Organisaties werken geïsoleerd van elkaar. Er zijn geen tot weinig pogingen om inspanningen te coördineren. |
| Wel samenwerken | |
| Legitimiteit behouden (Rigg & O'Mahony, 2013) | |
| Institutioneel ondernemerschap (Rigg & O'Mahony, 2013) | Acties van individuen en organisaties gericht op: <ul style="list-style-type: none"> • Divergentie • Samenwerking initiëren • Aandringen op arrangementen |
| Dwang (Rigg & O'Mahony, 2013) | Is er sprake van dwang? |
| Rational Choice (als het wel voordelen oplevert) | |
| Resource dependency (Crank, 2003) | Is er sprake van afhankelijkheid? Heeft de ene partij meer macht dan de andere? |
| <i>Collaborative public management</i> (gemeenschappelijk doel) (Bryson et al., 2006, in: Rigg & O'Mahony, 2013, p. 85) | |

Tabel 3: Verklaringen voor samenwerken uit de institutionele theorie

Concluderend kan gezegd worden dat publieke organisaties kunnen samenwerken door formele afspraken te maken of door in de dagelijkse praktijk elkaar te assisteren. Verschillende institutionele perspectieven zijn gegeven om de samenwerking te kunnen verklaren. Er ligt een normatieve vraag achter de wenselijkheid van differentiatie in waarden tussen publieke organisaties. In het volgende deel wordt beschreven hoe de cultuur en waarden van boa's en politieagenten in kaart gebracht kunnen worden. Dit gebeurt aan de hand van het GGCT model.

3.2. Cultuur

In dit deel wordt uitgelegd hoe de cultuur van publieke organisaties in kaart gebracht kan worden. Weinig is nog bekend over de culturele macht die door boa's wordt uitgedragen, laat staan de achtergrond van culturele conflicten tussen beide partijen. Hoewel de overheid een

'culturele autoriteit' is, kunnen vraagtekens gezet worden bij deze autoriteit wanneer er conflicten zijn tussen verschillende onderdelen van de overheid. Deze 'onderdelen', in dit geval de (lokale) politie en de (lokale) handhavingsorganisatie, kunnen getypeerd worden als instituties met hun eigen "*collectively shared scripts, frames, and taken-for-granted assumptions*" (Suddaby, Elsbach, Greenwood, Meyer, & Zilber, 2010, p. 1235). Aan de hand van de *group-grid cultural theory* (GGCT) wordt getracht de handhavingsorganisatie als institutie in kaart te brengen om zo meer inzicht te verkrijgen in haar culturele autoriteit.

3.2.1. Cultuur

In dit onderzoek wordt cultuur gedefinieerd als "*shared norms, values, beliefs, and assumptions, as well as behavior and artifacts that express these orientations – including symbols, rituals, stories and language*" (Loyens, 2012a, p. 16). Waarden worden in dit onderzoek dus gezien als een onderdeel van cultuur. In deze definitie bestaat cultuur uit een zichtbare laag (organisatiegedrag, symbolen en artefacten) en een achterliggend en onzichtbare laag (normen, waarden en identiteit) (Koning, 2005, p. 46).

Het begrip 'waarden' wordt over het algemeen vrij breed gebruikt, maar slechts zelden specifiek gemaakt. Regelmatig wordt bijvoorbeeld door politici aangehaald dat onze 'normen en waarden' onder druk staan. Zelfs wanneer mensen het over het belang van een waarde (als veiligheid) eens zijn, zullen zij verschillende normen aanhangen. Zo zullen er mensen zijn die veiligheid wel belangrijk vinden, maar fel tegenstander zijn van een overheid die computerdata bekijkt of overal camera's ophangt. Waarden zijn *richtlijnen* voor handelen en besluitvorming, omdat ze verwijzen naar de achterliggende redenen waarom iemand een besluit maakt; als *middelen* om een doel te bereiken of het *einddoel* in zichzelf (van der Wal, 2008, p. 20). Dat het ingewikkeld is om waarden als eerlijkheid of efficiency te definiëren, betekent dat het concept 'waarden' in zichzelf ook moeilijk te definiëren is. Wat overblijft is slechts de *nominale* natuur van waarden. Waarden zijn vanuit dit perspectief slechts taalkundige afspraken tussen mensen. De betekenis van een specifieke waarde hangt dus niet af van het concept zelf, maar van de interpretatie van de gebruiker. Dit betekent dat de betekenis van een waarde per context kan verschillen (van der Wal, 2008, p. 21). Onder verschillende wetenschappers is er overeenstemming dat waarden niet direct gezien, gehoord of geobserveerd kunnen worden. Waarden zitten zo diep in mensen dat we ze niet kunnen zien. Hoogstens kan gesteld worden dat waarden nooit alleen verschijnen, maar altijd samengaan met objecten ("vuurwerk is slecht"), mensen en hun gevoel ("ik voel me slecht vandaag"), of naar voren komen in gedrag ("dat is een effectief besluit").

De doelen van cultuur en waarden zijn het stand houden van de groep. De geldende waarden en normen zorgen voor stabiliteit en zekerheid omdat leden niet elke keer in discussie hoeven te treden over wat de grenzen zijn. Tevens geeft het een identiteit aan de leden van een groep. Leden worden telkens bevestigd dat ze deel uitmaken van de groep wanneer ze zich volgens de groepswaarden en -normen gedragen (Dozy, 2012, p. 14). Vaak vindt er een socialiseringsproces plaats bij nieuwe werknemers waarbij individuele voorkeuren langzaam vervangen worden door de organisatiecultuur (van der Wal, 2008, p. 22). Dit wordt ook wel het psychologisch contract genoemd (van der Wal, 2008, p. 22).

Cultuur en structuur zijn onlosmakelijk verbonden met elkaar. Zonder structuur kan er geen collectief ontstaan. Zonder gedeelde waarden, normen en belangen verslapt de interactie en stort de structuur in (Dozy, 2012, pp. 14–15). Cultuur kan daarmee zichtbaar worden in **gedragstijlen** en **organisatiepatronen**. Hoe deze twee begrippen geoperationaliseerd zullen worden zal besproken worden in deel Uitvoerende fase: analyse

3.2.3. Grid-group cultural theory typology

Zoals al eerder genoemd legt ‘cultuur’ beperkingen op aan hoe mensen leven (of is juist een *cognitive map* om vanuit te handelen). In dit onderzoek wordt naar twee categorieën gekeken waardoor deze beperkingen of *cognitive maps* ontstaan, namelijk *grid* en *group*. Dit wordt uitgewerkt met de *grid-group cultural theory* (GGCT). Hiermee worden verschillende subniveaus van cultuur in kaart gebracht. Een variant hierop is de *cultural cognition map*, waarin de positie van elke casus in het GGCT model geplaatst kan worden.

3.2.3.1. Twee dimensies en vier types

Het GGCT model is oorspronkelijk ontwikkeld door de antropologe Mary Douglas, maar werd later ook gebruikt in de bestuurskunde en andere sociale wetenschappen. Het GGCT model verwerpt de aanname dat cultuur slechts een ‘mentaal product’ is, maar bestudeert cultuur als een onderdeel van ‘een manier van leven’. De *group* en *grid* dimensies worden beschouwd als ultieme drijfveren in de ordening van sociale relaties. Ze zijn als het ware een rechtvaardiging voor culturele bias in een specifieke sociale orde (Hoppe, 2002, p. 236). Het model is gebaseerd op twee dimensies: ‘*grid*’ en ‘*group*’. De ***grid*** dimensie verwijst naar de mate waarin een individu gebonden is door extern opgelegde regels, voorschriften en bepalingen. Wanneer de *grid* dimensie laag is, zijn transacties symmetrisch. Iemand heeft dan veel autonomie, controle en er kan sprake zijn van competitie tussen groepsleden. Wanneer er veel *grid* is, worden interacties tussen groepsleden beperkt en gereguleerd door regels en voorschriften. Transacties tussen individuen zijn dan asymmetrisch. De ***group*** dimensie staat voor de integratie (of opname) van een individu in een groep en verwijst naar de mate waarin individuele keuzes door groepskeuzes beperkt of vergroot worden. Wanneer *group* hoog is, betekent dit dat mensen zich sterk identificeren met degenen die zij als ‘lid’ zien. Des te groter de integratie in de groep, des te meer individuele keuzes door de groep bepaald worden (Loyens, 2012b, p. 43). Lage *group* betekent dat mensen niets of weinig geven om groepslidmaatschap, maar wel geven om mensen. Lage *group* betekent minder exclusieve en onbeperkte transacties (Hoppe, 2002, pp. 236–237; Loyens, 2012b, pp. 43–46).

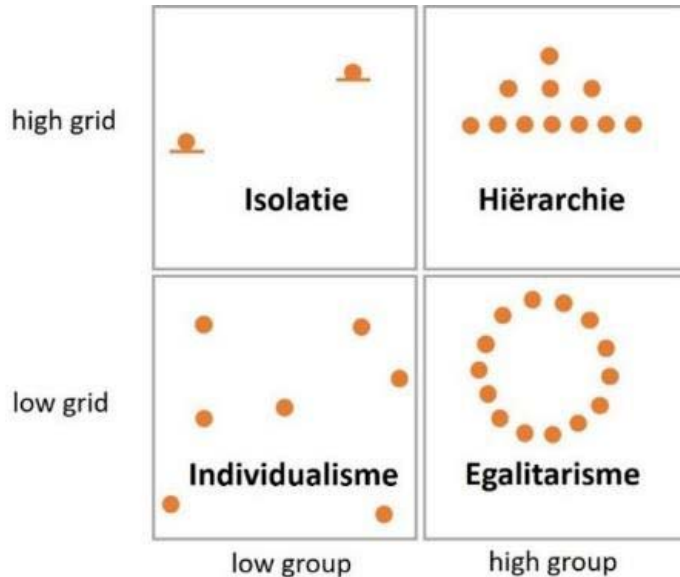
Wanneer de dimensies gecombineerd worden, ontstaat een matrix met vier typen relaties. Hierbij is elk van de *grid/group* dimensies telkens laag of hoog. Dit resulteert in vier perspectieven op organiseren: fatalisme; hiërarchie; individualisme en egalitarisme (Hoppe, 2002, p. 237; Loyens, 2015, p. 50).

| | Low group | High group |
|-----------|---|---|
| High grid | <p>Fatalisme <i>Kern:</i> Individuen zijn gebonden aan een systeem van regels dat buiten hun controle ligt. <i>Conflicten:</i> worden opgelost als je geluk hebt; probeer te overleven. <i>Risico</i> van ‘inertie’ en de onbereidheid om vooruit te plannen of daadkrachtige besluiten te nemen.</p> | <p>Hierarchie <i>Kern:</i> Rollen en verantwoordelijkheden worden door regels bepaald. <i>Conflicten</i> worden opgelost volgens de procedures en via de autoriteiten. <i>Risico</i> van misplaatst vertrouwen in procedures, regels en autoriteit.</p> |
| Low grid | <p>Individualisme <i>Kern:</i> Individuen zijn entrepreneurs die in een competitieve omgeving handelen. <i>Conflicten</i> worden opgelost door een-op-een onderhandelingen.</p> | <p>Egalitarisme <i>Kern:</i> Iedereen is gelijk en moet samenwerken voor de welvaart van de groep. <i>Conflicten</i> worden opgelost door groepsonderhandelingen om consensus te bereiken.</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | Risico op chaos door een gebrek aan samenwerking en de neiging om het individu boven de groep te stellen. | Risico op inefficiënte besluitvorming en het uiteenvallen van de groep. |
|--|---|---|

Tabel 4: Group-Grid Cultural Matrix

In onderstaande figuur is deze indeling grafisch weergegeven, omdat dit inzichtelijker maakt waar individuen staan ten opzichte van elkaar.



Figuur 1: Overzicht GGCT model

3.2.3.2. Uitleg van de vier perspectieven

In dit deel worden de vier typologieën van het GGCT-model uitgelegd. De operationalisatie hiervan, het analyseniveau, wordt echter uitgelegd in deel 4.3.2 Uitvoerende fase: analyse

Hiërarchie

Bij hiërarchie zijn zowel *grid* als *group* hoog. In deze organisatievorm worden alle organisatirollen en posities door regels bepaald. Iemands status wordt gedefinieerd door zijn of haar positie in een afgebakende groep. Elk individu heeft zijn of haar eigen rol met de daarbij horende taken en verplichtingen. Het perspectief op de menselijke natuur is dat elk mens 'zondig' geboren wordt en enkel door goed werkende instituties 'gered' kan worden. Daarom worden conflicten opgelost door rechtmatige autoriteiten en regels. Routines en procedures maken de organisatie beheersbaar. In de praktijk, echter, kunnen problemen nooit volledig met regels en procedures opgelost worden (Loyens, 2012b, p. 45).

Egalitarisme

Egalitarisme wordt gekenmerkt door *low grid* en *high group*. Egalitarisme verschilt van hiërarchie omdat consensus niet bereikt wordt door hiërarchie en regels, maar door onderhandeling en beraadslaging. Dit is in feite collectieve besluitvorming. De groepsgrenzen zijn duidelijk afgebakend en dit kenmerkt zich door een wij-versus-zij mentaliteit en wantrouwen naar leken. De groep kenmerkt zich door een hoge mate van solidariteit en individuele belangen worden onderworpen aan het welzijn van de groep. Het fundamentele uitgangspunt bij egalitarisme is dat elk individu gelijk is en dat elke vorm van gezag wantrouwig benaderd moet worden. Het perspectief op de menselijke natuur is hier dat elk mens goed geboren is, maar dat zij corrupt kunnen raken door misdadige instituties (Loyens, 2012b, p. 45).

Individualisme

Bij individualisme zijn zowel *group* als *grid* laag en is hiermee te vergelijken met een rationeel perspectief op de mens. Ieder mens werkt hard om vaardigheden aan te leren om resultaten te behalen in een wereld die vol rivaliteit is. Organisaties zijn resultaatgericht en individuele status wordt daarmee bepaald door ijver en kundigheid. De menselijke natuur is egoïstisch.

Organisaties spelen daarop in door competitie te stimuleren in plaats van samenwerking. Er wordt wel samengewerkt met anderen, en er zijn wel interacties, maar netwerken worden voornamelijk voor eigen-gewin gebruikt en afspraken worden gemaakt op basis van 'voor wat hoort wat'. Meningsverschillen worden opgelost door één-op-één onderhandeling.

Fatalisme

Bij fatalisme is *grid* hoog en *group* laag. Hiermee is dit de meest passieve vorm van interacties. Kenmerkend voor een fatalistische organisatie is dat individuen zich sterk gebonden voelen aan een systeem van regels, waar zij zelf geen inspraak in hebben en waar geen collectieve actie door de groep tegen mogelijk is. Dit komt omdat binding met een groep of de organisatie afwezig is. Anders gezegd: individuen zijn onderworpen aan regels (hoge *grid*) zonder dat zij zich verbonden voelen met andere individuen in de organisatie (lage *group*). De menselijke natuur wordt wantrouwig bekeken, omdat je nooit weet wat je van anderen kunt verwachten. Een fatalistische organisatie is als een loterij, gekenmerkt door wispelturigheid en onvoorspelbaarheid. Individuen zien daarom geen mogelijkheid om het systeem te veranderen. De enige strategie die daarom werkt is 'uithouden'. In het maken van beslissingen is er geen noodzaak om een visie of toekomst uit te stippelen, omdat de toekomst onzeker is. Hoewel een fatalistische organisatie onbruikbaar en daarmee niet nastrevenswaardig lijkt, kunnen elementen van willekeurigheid een positief effect hebben om corruptie te voorkomen en besluitvorming te versterken. Fatalisme kan daarmee ook een bevrijding geven van de druk om op elk klein probleem de beste oplossing te vinden (Hoppe, 2002; Loyens, 2012b, p. 46).

Toepassing

Loyens (2012b, p. 9) heeft de twee dimensies (*grid & group*) en de vier cultuurtypen toegepast op gedragsstijlen en organisatiepatronen (Loyens, 2012b, p. 9). Gedragsstijlen gaan over hoe boa's morele keuzes maken. Organizatiepatronen gaat over de houding van boa's ten opzichte van organisatie-elementen: ketenpartners, leidinggevendenden/management en de groepsverhoudingen. Ten slotte wordt gekeken naar de indeling van vergaderruimtes en werkplekken. Opgesomd richt wordt in dit onderzoek de cultuur onderzocht bij:

- Morele keuzes: wat is het juiste om te doen?
- Morele keuzes: hoe ga ik om met collega's die niet het juiste doen?
- Institutionele omgeving: hoe gaan boa's om met ketenpartners? (environmental suprasysteem)
- Leidinggevendenden: hoe gaan boa's om met leidinggevendenden? (managerial subsysteem)
- Groepsinteractie: hoe gaan boa's om met collega's (psychosociale subsysteem)
- Indeling van het kantoor en vergaderruimtes (structurele subsysteem)

Deze punten worden in deel Uitvoerende fase: analyse geoperationaliseerd aan de hand van het GGCT-model.

3.2.3.3. Assumpties van het GGCT model

De volgende claims liggen ten grondslag aan het GGCT model. De eerste claim is dat er een beperkt aantal manieren is om je leven te leven. Omdat het GGCT model impliceert dat *group* en *grid* een continuüm zijn, stelt de *impossibility theorem* dat dat onmogelijk is en dat er slechts vier manieren zijn om een cultuur te typeren (Kahan, 2012, p. 15). Ten tweede is het wel zo dat er

verschillende elementen uit de typologie voor kunnen komen in een (sub)cultuur. Een cultuur bevat altijd cultuurelementen uit verschillende culturen.

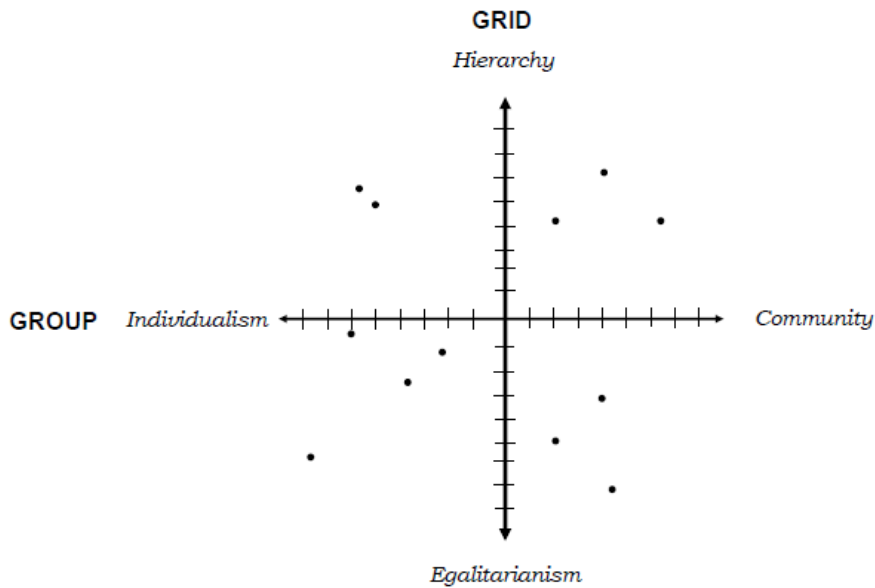
De tweede onderliggende assumptie is dat elk cultuur-type een eigen zwakke plek heeft. Wanneer een cultuur gedomineerd wordt door één patroon, leidt dit tot negatieve gevolgen of excessen. Zo kan hiërarchie tot regel-fetisjisme leiden, individualisme tot anarchie, egalitarisme tot verdeling en fatalisme/isolatie tot wanhoop (Loyens, 2012b, pp. 67–68). Schwartz (1991, in: Loyens, 2012b, p. 68) beschrijft deze ‘gevolgen’ als volgt:

“However, each way of life, unchecked, undermines itself. Individualism would mean chaos without hierarchical authority to enforce contracts and repel enemies. To get work done and settle disputes the egalitarian order needs hierarchy, too. Hierarchies, in turn, would be stagnant without the creative energy of individualism, incohesive without the binding force of equality, unstable without the passivity and acquiescence of fatalism. Dominant and subordinate ways of life thus exist in alliance. Yet this relationship is fragile, constantly shifting, constantly generating a societal environment conducive to change.”

De typologieën hangen dus nauw met elkaar samen en elke overschot van één type zal leiden tot een verstoring met de andere typen.

3.2.4. De ‘cultural cognition map’

Om de cassussen te positioneren ten opzichte van elkaar, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de *cultural cognition map*, een variant op het GGCT model. Deze is oorspronkelijk bedoeld om *world views* in kaart te brengen (volgens het GGCT model). Er wordt gebruik gemaakt van twee schalen. Op de eerste schaal, hiërarchie-egalitairistisch, wordt de (hoge of lage) oriëntatie van een persoon (in dit geval een casus) ten opzichte van ‘grid’ in kaart gebracht. Op de tweede schaal, individualisme-communitarisme, wordt de (zwakke of sterke) oriëntatie van iemand ten opzichte van de ‘group’ in kaart gebracht. Hoewel in dit onderzoek niet de standaard vragenlijsten gebruikt zijn om deze oriëntaties in kaart te brengen kan met het aantal gecodeerde items een schaal gemaakt worden. De y-as wordt bepaald door het aantal gecodeerde items op hiërarchie min het aantal gecodeerde items op egalitairistisch. De x-as wordt bepaald door het aantal gecodeerde items op fatalisme (communitarisme) min het aantal gecodeerde items op individualisme. Vervolgens kan een grafiek gemaakt worden die lijkt op onderstaande grafiek.



Figuur 2: Cultural Cognition Map. Bron: (Kahan, 2012, p. 9).

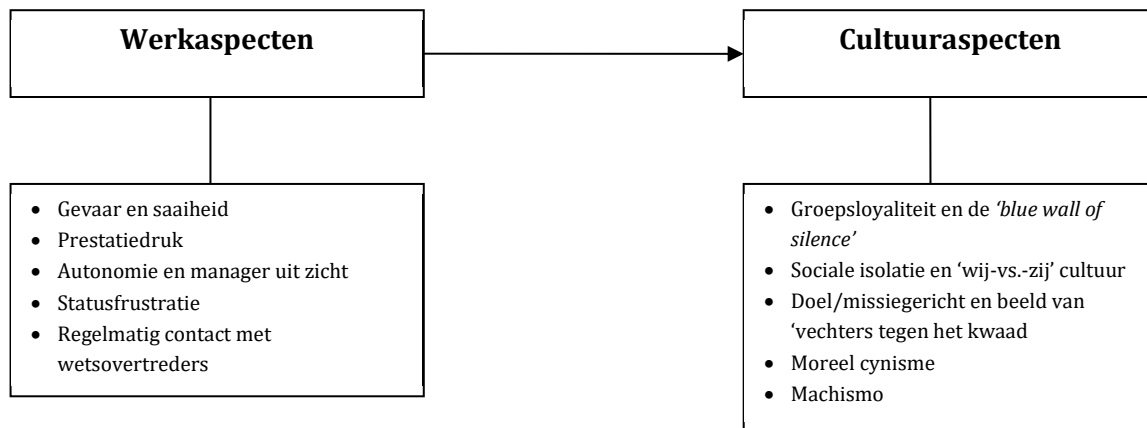
Hoewel met de *cultural cognition map* snel zichtbaar wordt welk type of welke as de overhand heeft, blijft gelden dat een cultuur altijd uit verschillende elementen bestaat. Met één punt in deze grafiek kan dus nooit dé cultuur omschreven worden, omdat het slechts een ‘gemiddelde’ is van twee assen.

3.3. Verschillen tussen politie en boa-cultuur

In dit deel worden verschillende aspecten van politiecultuur besproken en hoe theoretisch verwacht kan worden hoe de boa-cultuur hiervan afwijkt. Omdat het theoretisch raamwerk in de politieliteratuur afwijkt van het GGCT model, worden de verschillende waarden geïntegreerd in het GGCT model. Dit hoofdstuk begint met een introductie van de klassieke concepten van de politiecultuur. Deze zijn verdeeld in ‘*job characteristics*’ en ‘*cultural characteristics*’.

3.3.1. Klassieke concepten van politiecultuur

Hoewel er nog weinig systematisch onderzoek is gedaan naar boa-cultuur is er al wel veel onderzoek gedaan naar politiecultuur (van Steden e.a., 2015; Terpstra & Schaap, 2011; van Koetsveld e.a., 2016). Verschillende sociologen, bestuurskundigen en criminologen hebben geprobeerd om de alledaagse werkzaamheden van politieagenten in kaart te brengen. Deze resultaten worden meestal uitgedrukt in lange lijsten met cultuuraspecten (Koning, 2005; Loyens, 2012b, p. 85; R. van Steden e.a., 2015; J Terpstra & Schaap, 2011; Jan Terpstra, 2016). Om te zorgen dat cultuuraspecten alleen over cultuur gaan wordt onderscheid gemaakt tussen werkaspecten en cultuuraspecten (Loyens, 2012b, p. 85).



Figuur 3: Werkaspecten en cultuuraspecten bij de politie

3.3.1.1. Werkaspecten

De volgende klassieke elementen worden in de politieliteratuur als onderdeel van de politiecultuur gezien: 1) constante risico op gevaar en schade, gecombineerd met saaiheid, 2) constante druk om te presteren, 3) hoge mate van discretionaire ruimte, gecombineerd met de lage aanwezigheid van management/leiding, 4) frustratie over status, en 5) regelmatig in contact komen met wetsovertreders.

Als eerste wordt in de politieliteratuur regelmatig aangehaald dat politiewerk gevaarlijk en schadelijk kan zijn. De veiligheid van politieagenten is constant onder bedreiging. De onvoorspelbaarheid van het werk resulteert in een hoge mate van stress. Daarbij moeten politieagenten op hun hoede zijn voor gevaar. Politiewerk kan echter ook saai en triviaal zijn wanneer agenten administratieve taken moeten doen of wachten tot er iets gebeurt (Loyens, 2012b, p. 85).

Het tweede kenmerk van politiewerk is dat het resultaatgericht is. Er is sprake van een constante druk om de criminaliteit omlaag te brengen. Dit heeft te maken met het nauwkeurig monitoren van criminaliteitscijfers.

Ten derde wordt het politiewerk gekenmerkt door een hoge mate van autonomie en discretionaire ruimte. Er is relatief weinig overzicht van een manager, want politieagenten komen telkens weer in onvoorspelbare situaties waar zij zelf moeten inschatten wat nodig is.

Ten vierde wordt het politiewerk gekenmerkt door statusfrustratie. Ondanks dat politieagenten legitiem geweld mogen inzetten, zijn ze niet populair bij het publiek. Ze worden vaak belachelijk gemaakt, gefilmd of bespot. Het gebrek aan respect kan hun trots verminderen en daarmee tot statusfrustratie leiden.

Als laatste wordt het politiewerk gekenmerkt door regelmatig contact met wetsovertreders en de 'onderwereld'. Dit kan tot moreel cynisme leiden, zoals in de volgende paragraaf besproken wordt. Politiewerk wordt regelmatig getypeerd als 'vies' werk in de 'jungle' waar criminaliteit en corruptie de dagelijkse praktijk vormen (Loyens, 2012b, p. 86).

3.3.1.2. Cultuuraspecten

In dit onderdeel worden een aantal meest-voorkomende elementen van de politiecultuur beschreven. Over het algemeen wordt in de literatuur aangenomen dat er een specifieke politiecultuur bestaat. De politiecultuur wordt gekenmerkt door 1) groepsloyaliteit en de *blue code of silence*, 2) sociale isolatie, 3) sterk gevoel van missie en idee van 'vechten tegen het kwaad', 4) cynisme, en 5) machismo.

Als eerste is groepsloyaliteit een belangrijk kenmerk in de politiecultuur. Er is een sterke mate van familiegevoel aanwezig onder politieagenten en dit uit zich in een vuistregel als 'laat een ander niet in de steek' (Loyens, 2012b, p. 86; Steden e.a., 2015, p. 10). Dit leidt tot een zekere mate van isolatie en geslotenheid naar de rest van de wereld (Terpstra & Schaap, 2011, p. 60). Een sterke binding is nodig om op elkaar te kunnen vertrouwen in gevaarlijke situaties. Deze 'cohesie' leidt vaak ook tot de bereidheid om elkaar in te dekken, wanneer er fouten zijn gemaakt. Dit wordt de *'blue code of silence'* genoemd (Loyens, 2012b, p. 86). Op het GGCT model kan de waarde 'groepsloyaliteit' getypeerd worden als egalitairistisch. Er is immers een sterke verbondenheid en integratie met de groep.

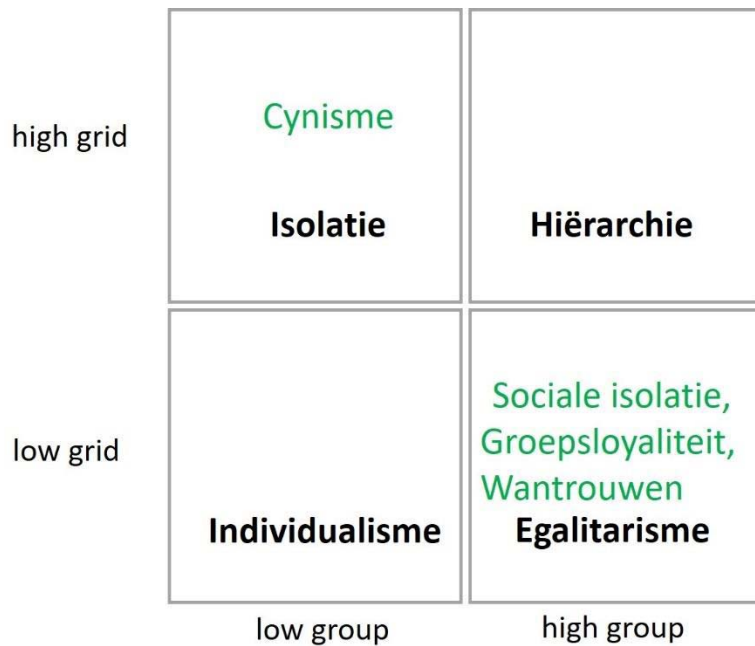
Het tweede kenmerk dat de politiecultuur typeert is dat politieagenten wantrouwig zijn naar burgers. Dit heeft te maken met de zojuist beschreven 'wij-tegen-zij' cultuur waardoor politieagenten gesoleerd raken van de 'gewone' burger. Zij komen constant in aanraking met geweldsplegers en criminelen en dit versterkt het idee dat politieagenten de 'goeden' zijn die tegen de 'slechten' vechten. Sociale isolatie kan ook als iets goeds gezien worden, omdat op deze manier makkelijk de slechteriken worden geïdentificeerd. Sociale isolatie is het product van de constante noodzaak om op je hoede te zijn voor gevaar (Loyens, 2012b, p. 87). Ook dit gevoel van 'wij-tegen-zij' leidt tot een sterke verbondenheid met de groep en kan daarom op het GGCT model als egalitairistisch getypeerd worden.

Het derde element van de politiecultuur is een sterk gevoel van 'missie'. Politieagenten hebben een sterk rechtvaardigheidsgevoel om het publiek tegen criminelen te beschermen. Zij zien zichzelf daarmee als de *'thin blue line'*: de lijn tussen het beschermen van de openbare orde en het strijden tegen criminelen (Loyens, 2012b, p. 88).

Het vierde element in de politiecultuur is het risico op moreel cynisme. De doelen van politieagenten komen vaak niet overeen met wat zij daadwerkelijk kunnen bereiken. Kortom, de missie, zoals eerder beschreven, is moeilijk te bereiken in de praktijk. Ook omdat politieagenten zoveel in aanraking komen met criminelen zijn ze vaak cynisch over hun vermogen om hier daadwerkelijk iets aan te veranderen (Loyens, 2012b, p. 88). Moreel cynisme kan daarmee tot een gevoel van isolatie en vervreemding leiden. Dit kan volgens het GGCT model als 'isolatie' getypeerd worden.

Het laatste element van de politiecultuur is machismo. Frontlijnwerkers gebruiken vaak een actiegerichte, macho en paramilitaire stijl in hun politietaak. Machismo bestaat uit vijf elementen: 1) het verlangen naar avontuur en adrenaline, 2) agressiviteit, 3) autoritair conservatisme, 4) racisme, en 5) seksisme. Deze kenmerken zijn een logische uitwerking van de vechtersmentaliteit bij de politie. Dit beeld vertoont echter een bias omdat straatcriminaliteit met meer machogedrag wordt aangepakt dan bijvoorbeeld witteboordencriminaliteit.

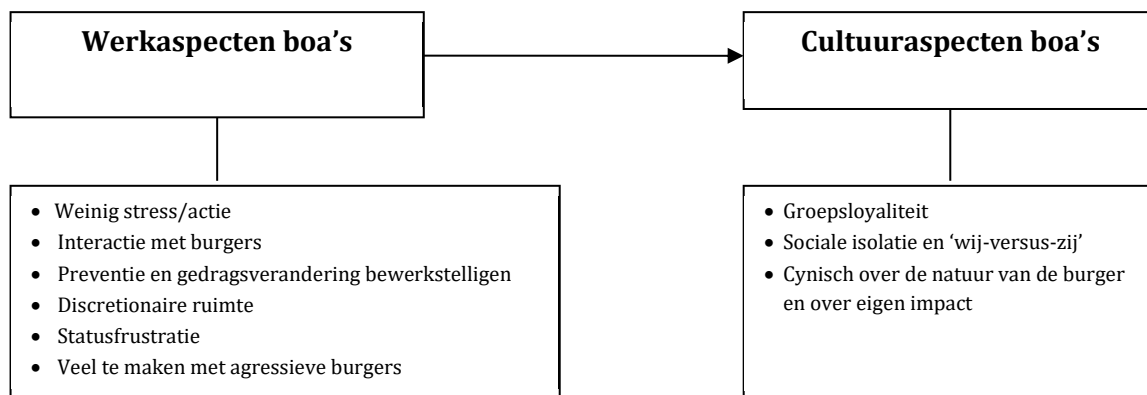
Als al deze waarden/cultuuraspecten in het GGCT model geplaatst zouden worden, is te verwachten dat dit er als volgt uit ziet.



Figuur 4: Politiewaarden in het GGCT model

3.3.2. Cultuur bij boa's

Door literatuurstudie zijn verschillende overeenkomsten en verschillen te verwachten tussen de politiecultuur en boa cultuur. Kenmerken voor de boa-cultuur uit de literatuur zijn in onderstaand schema weergegeven.



Figuur 5: Werkaspecten en cultuuraspecten bij boa's

De belangrijkste overeenkomsten en verschillen, op basis van de literatuur, zijn als volgt:

- 1) *De missie is bij boa's minder duidelijk dan bij politieagenten.*

In hoofdstuk 2 zijn verschillende taken van gemeentelijke handhavers uiteengezet. Omdat boa's verschillende rollen en taken aannemen, leidt dit regelmatig tot conflict tussen deze rollen (van Steden, 2017, p. 45). Enerzijds nemen gemeentelijke handhavers de rol aan van het zijn van een 'aanspreekpunt' op straat (clientlogica), terwijl zij aan de andere kant hun opsporings- en handhavingstaken steeds serieuzer nemen en daarmee meer op de politie gaan lijken (professionele logica). Gemeentelijke handhavers ervaren daarom regelmatig een 'identiteitscrisis' over wie ze zijn (van Steden, 2017, p. 46). Er is dus sprake van een botsing tussen de professionele logica en de clientlogica. Hierom valt te verwachten dat de missie bij boa's niet altijd even duidelijk (of meervoudig) is. Dit wordt versterkt door de

aansturingsstructuur van boa's. Zij hebben te maken met het probleem van "too many masters". Frontlijnwerkers leiden een schizofreen bestaan omdat ze meerdere 'heren' dienen met verschillende agenda's en hen allemaal tegemoet moeten komen (Loyens, 2009, p. 14). Het is dus te verwachten dat de missie minder eenduidig is bij boa's dan bij politieagenten.

2) *Verskil: het verlangen naar actie en spanning*

Het verlangen voor actie en spanning kan een belangrijke motivatie zijn voor boa's. Boa's werken immers veel buiten op straat en hebben te maken met agressiviteit en menselijk handelen. Hun werk kan soms echter ook saai en triviaal zijn (Bervoets e.a., 2013, p. 76). Daarom is het lastig om hier een goede inschatting van te maken.

3) *Overeenkomst: solidariteit*

Een andere overeenkomst is de onderlinge solidariteit tussen boa's. Bij onregelmatigheden wijzen boa's voornamelijk elkaar onderling terecht dan dat zij dit aan leidinggevenden doorgeven. Solidariteit is voornamelijk onderling en in teamverband, niet persé met de brede organisatie (van Steden & Bron, 2012, pp. 59-60). Er is dus ook een mate van isolatie aanwezig. Niet alleen kunnen boa's zich verwijderd voelen van burgers, maar ook van het management of van de handhavingsorganisatie in de breedste vorm.

4) *Pessimisme en cynisme versus idealisme*

Wat ook overeen lijkt te komen met politieagenten en boa's is de aanwezigheid van pessimisme over het eigen vermogen om impact te hebben (Terpstra, 2016, p. 79; van Steden & Bron, 2012, p. 25). Boa's kampen nog regelmatig met een negatief imago, terwijl de organisatie steeds professioneler wordt. Soms zijn boa's negatief over hun eigen toegevoegde waarde en regelmatig zijn het andere partijen die dat denken over de boa's (Eikenaar & Stokkom, 2014, p. 144). Niet alleen zijn politieagenten en private beveiligers pessimistisch over hun eigen toegevoegde waarde, vaak zijn ze ook cynisch over de natuur van de mens. Te verwachten is dat ook boa's minder idealistisch zijn in hun werk omdat zij geen sterke focus op het oppakken van criminelen hebben.

5) *Een machocultuur is minder aanwezig bij de handhavingsorganisatie*

Omdat actie en spanning een minder grote rol spelen in de taakuitvoering van boa's, is te verwachten dat machogedrag minder vaak voorkomt. Machocultuur betekent ten eerste het verlangen naar avontuur en de verslaving aan adrenaline, gecombineerd met een actiegerichte houding. Dit beeld van een politiebaan contrasteert echter met de alledaagse realiteit van politiewerk dat ook saai, chaotisch en triviaal kan zijn. De taken van boa's zijn veel meer preventief en dienstverlenend dan politieagenten (Bervoets e.a., 2013, p. 51). Daarom valt ook te verwachten dat de machocultuur onder boa's veel minder is of zelfs afwezig. Het tweede aspect van een machocultuur is agressiviteit. Politieagenten die het bestrijden van criminaliteit als hun belangrijkste taak zien zullen het gebruik van geweld makkelijker verdedigen. Dit kan in extreme gevallen tot misbruik van geweldsmiddelen leiden. Hoewel boa's over steeds meer geweldsmiddelen zijn gaan beschikken is het uitgangspunt dat boa's veilig hun werk moeten kunnen doen. Incidenten met boa's vinden er weinig plaats. Alleen in 2015 heeft er een incident plaatsgevonden in Amsterdam waarna er discussie ontstond over de inzet van een wapenstok door een boa (Amsterdams Nieuws, 2015). Het idee achter de toekenning van geweldsmiddelen aan boa's is dan ook voornamelijk dat ze op zichzelf de-escalerend werken (VNG, 2016). Wat betreft geweldsmiddelen lijkt er dus geen machocultuur te zijn onder boa's. Het derde kenmerk van een machocultuur is autoritair conservatisme. Dit betekent dat politieorganisaties een militaire management stijl hanteren waardoor creatieve probleemoplossing belemmerd wordt.

Autoritair conservatisme speelt een grotere rol wanneer agenten constant in confrontatie zijn met de onderste lagen van de maatschappij. Conservatisme speelt een rol bij politieagenten en boa's, maar *autoritair* conservatisme speelt in Nederland geen grote rol. Het vierde kenmerk van een machocultuur is een gebrek aan respect voor bepaalde groepen in de maatschappij. Zelfs een 'normaal' niveau van racisme kan problematisch zijn in een beroep waarin macht over minderheden kan worden uitgeoefend. Dit hoeft niet alleen te gaan over etnische minderheden of immigranten, maar kan ook over vrouwen gaan. Seksisme kan een bijeffect zijn van het macho-syndroom in de uitoefening van politietaken. Vaak wordt over de politiewereld gesproken alsof het een 'mannenwereld' is en zeggen mannen hoe 'verrast' ze zijn over hoe capabel vrouwen zijn.

3.4. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de theoretische kaders gepresenteerd om de verschillende deelvragen te onderzoeken. Om te onderzoeken hoe er samengewerkt wordt tussen politieagenten en boa's, is het model van Van Stokkum (2014) gepresenteerd om formele, informele en dagelijkse samenwerking te typeren. Om te onderzoeken hoe de boa-cultuur zich in een specifieke stad kenmerkt, is het GGCT model gepresenteerd, gecombineerd met verwachtingen over specifieke boa-waarden. Om de culturen te vergelijken over meerdere steden is de *cultural cognition map* gepresenteerd. Verklaringen van een goede samenwerking komen uit het GGCT-model, de institutionele theorie en het 'afspraken-model' van Van Stokkum. De theoretische verwachtingen zijn op basis van de literatuur als volgt:

3.4.1. Cultuurverschillen/overeenkomsten

De politiecultuur is volgens het GGCT model sterk egalitairistisch, met kenmerken van isolatie. Voor boa's is ook een egalitaire cultuur te verwachten, maar minder isolatie omdat boa's dichter bij de burger staan door hun preventieve en surveillerende taken. Te verwachten is dat politieagenten meer cynisch zijn over hun werk, omdat zij geïsoleerder werken. Daarnaast is te verwachten dat politieagenten een eenduidigere missie hebben dan boa's, omdat boa's een diverser takenpakket hebben. De boa-cultuur en hoe deze afwijkt van de politiecultuur wordt besproken in hoofdstuk 5 en 6.

3.4.2. Verklaringen voor samenwerken

Institutionele ondernemers kunnen een belangrijke rol spelen in het opzetten van een goede samenwerking. Te verwachten is dat afhankelijkheid en dwang ook verklaringen kunnen bieden van een goede samenwerking. Aan de andere kant is de verwachting dat competitie samenwerking in de weg staat. Dit wordt besproken in hoofdstuk 7.

Het is te verwachten dat het maken van (formele) afspraken en het coördineren van inzet verklaringen kunnen zijn voor een goede samenwerking. Dit is echter geen voorwaarde. Er kan ook samenwerking ontstaan als er geen of weinig afspraken zijn.

Wat nu nog onbekend is, zijn de volgende (deel-)vragen. Hier zal in de volgende hoofdstukken een antwoord op gezocht worden.

- hoe er in de praktijk wordt samengewerkt tussen politieagenten en boa's, op formele en informele wijze.
- hoe de boa-cultuur zich in een specifieke stad kenmerkt en hoe deze cultuur zich verhoudt ten opzichte van de politiecultuur
- hoe de samenwerking verklaard kan worden door cultuur en structuur.

4

Methoden

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek beschreven. In het eerste deel wordt het onderzoeksdesign beschreven. Dit onderzoek wordt uitgevoerd als kwalitatief case study onderzoek in vijf steden. In deel twee worden de verschillende methodes voor dataverzameling beschreven. De data in dit onderzoek zijn verkregen met behulp van focusgroepen, interviews, documentanalyse en observaties als methode. Deze verschillende methodes van dataverzameling worden besproken met bijbehorende maatregelen om de kwaliteit van de dataverzameling te waarborgen. In deel drie wordt ingegaan op de data analyse en maatregelen om de kwaliteit hiervan te bevorderen. In deel vier wordt ingegaan op de maatregelen die genomen zijn om de respondenten in dit onderzoek te beschermen. Deel vijf, ten slotte, gaat in op de beperkingen van het onderzoek.

4.1. Vergelijkende case study

De hoofdvraag in dit onderzoek wordt beantwoord door middel van een vergelijkend case study design.

4.1.1. Case study design

Het niveau van analyse in dit onderzoek is de samenwerkingscultuur van teams van boa's en politieagenten in verschillende steden. De case is hier een grote stad in Nederland. De meest eenvoudige definitie van een case-study is: *"boundaries around places and time periods"* (Thomas, 2011, p. 512). De case study bepaalt daarom slechts wát er wordt bestudeerd. Hoewel elke handhavingsorganisatie verschillende soorten boa's en teams kent, wordt elk team gezien als een *"exemplifying case"* gezien, met als doel om de omstandigheden en voorwaarden van een dagelijkse of veelvoorkomende situatie te vatten. Hiermee valt een case tussen een unieke en representatieve case en wordt er vanuit gegaan dat sommige aspecten representatief zijn voor de hele organisatie en sommige aspecten uniek voor een team zijn (Bryman, 2012, p. 70).

Omdat er al veel bekend is over de politiecultuur is gekozen voor een vergelijkende studie tussen verschillende boa-organisaties en deze 'boa-cultuur' af te zetten tegenover de politiecultuur. Dit wordt in sectie 4.2. verder uitgewerkt. Schematisch ziet de onderzoeksopzet er als volgt uit:

| | Boa's | Politie |
|---------|-------|---------|
| Casus 1 | | |
| Casus 2 | | |
| Casus 3 | | |
| Casus 4 | | |
| Casus 5 | | |

Tabel 5: Algemeen onderzoeksdesign

4.1.2. Casusselectie

De samenwerking tussen politieagenten en boa's verschilt tussen steden, en in de steden zelf per team. Om tot een indeling van verschillende 'soorten' samenwerking te komen, is het model van Eikenaar & Stokkum (2014) gebruikt, zoals besproken is in Institutionele theorie

Aan de hand van literatuuronderzoek en verkennende gesprekken kon een globale indeling gemaakt worden van de verschillende steden. Hierbij was het uitgangspunt voor de selectie van steden **maximale variatie**. Door zoveel mogelijk diversiteit in de casussen te creëren, kan meer gezegd worden over welke invloed een samenwerkingsvorm heeft op de cultuur die er ontstaat. Op basis van gesprekken en literatuuronderzoek is gekozen om in elk geval Den Haag en Eindhoven te selecteren. Den Haag omdat boa's kantoor houden op het politiebureau, Eindhoven omdat boa's daar in de dagelijkse praktijk weinig zouden samenwerken en Rotterdam omdat daar sprake zou zijn van 'verwaterde' samenwerking (van Stokkum & Eikenaar, 2014, p. 143). In deze steden is wel eerder onderzoek gedaan naar 'boa's', maar nog niet systematisch naar de cultuur en waarden van boa's. Omdat elke team als een aparte casus gezien kan worden is besloten het onderzoek uit te voeren in teams die niet eerder zijn 'onderzocht'.

| | Weinig dagelijkse samenwerking | Veel dagelijkse samenwerking |
|------------------------|--|---|
| Geen formele afspraken | Type 1: Minimale samenwerking en incidenteel contact | Type 2: Samenwerking op basis van 'gezond verstand' en ervaren noodzaak <i>Eindhoven</i> |
| Veel formele afspraken | Type 4: verwaterde samenwerking' <i>Rotterdam</i> | Type 3: Samenwerking op basis van bekendheid <i>Den Haag; Amsterdam; Utrecht</i> |

Tabel 6: Samenwerking tussen boa's en politieagenten

Voor de casusselectie was er sprake van contextsampling, om meerdere steden met elkaar te vergelijken (Bryman, 2012, p. 417). Er is gekozen om steden te selecteren met veel boa's, zodat over zoveel mogelijk boa's een uitspraak gedaan kon worden. Daarom zijn de vijf grootste steden geselecteerd: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven. In de vier grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) waren er 971 boa's in Domein I aan het einde van 2014, terwijl het totale aantal op 3.209 boa's lag (Opstelten, 2015). Ongeveer één derde van alle boa's is dus werkzaam bij de G4.

Het onderzoek bestond uit drie fasen: de casusselectie, een in-dept analyse van de boa-cultuur en een vergelijkende analyse tussen boa-teams en de politie. De tabel hieronder geeft een visuele weergave van deze drie fases waarin dit onderzoek is uitgevoerd.

| Fase A: casusselectie | Fase B: In-depth analyse van boa-cultuur | Fase C: vergelijkende analyse tussen boa teams en samenwerking met politie |
|---|--|--|
| (Informeel) Interviews met 5 experts + documentanalyse | Casus 1 t/m 5 (Boa's) (d.m.v. focusgroepen en observaties) | Vergelijken boa-cultuur met politiecultuur + vergelijken/controleren resultaten over meerdere steden (d.m.v. een focusgroep met boa's uit meerdere steden en politieagenten) |

Tabel 7: Chronologisch overzicht onderzoeksofzet

4.2. Dataverzameling

In dit onderzoek is getracht om op kwalitatieve wijze de hoofdvraag te beantwoorden. De methodes van dataverzameling zijn observatie, informele gesprekken, semigestructureerde interviews, focusgroepen en documentanalyse. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe deze methoden van dataverzameling gebruikt zijn in dit onderzoek en sluit af met maatregelen om de kwaliteit van dataverzameling te bewaken. De dataverzameling is geëindigd op het punt van theoretische verzadiging waarbij geen nieuwe bevindingen meer werden gedaan. Er was sprake van een *“process of data collection for generating theory whereby the analyst jointly collects, codes, and analyzes his data and decides what data to collect next and where to find them, in order to develop his theory as it emerges. The process of data collection is controlled by the emerging theory, whether substantive or formal”* (Bryman, 2012, p. 419). Het doel van theoretische gestuurde dataverzameling is het ontdekken van categorieën en hun samenhang te duiden.

In onderstaande tabel is een overzicht te vinden van de dataverzameling. Een gedetailleerder overzicht is te vinden in Bijlage 1: Dataverzameling en respondenten.

| Fase A: casusselectie | Fase B: In-depth analyse van boa-cultuur | Fase C: vergelijkende analyse tussen boa teams en samenwerking met politie |
|------------------------------|---|---|
| Informele interviews B1-B7 | Interviews: A1-A2 Focusgroepen: A3-A15 Observaties: C1-C6 | Focusgroep: D1-D6 |

Tabel 8: Overzicht dataverzameling

4.2.1. Focusgroepen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methodes om data te verzamelen. Een van deze methodes is het gebruik van focusgroepen. Een focusgroep is een interviewtechniek waarbij meer dan één individu geïnterviewd wordt. In essentie is het een groepsinterview (Bryman, 2012, p. 501).

Het doel van de focusgroepen was om de cultuur en waarden van boa's in kaart te brengen. Met een focusgroep kan achterhaald worden over welke onderwerpen overeenstemming of verdeeldheid is en worden de zienswijzen van een respondent sneller op de proef gesteld door andere respondenten (Bryman, 2012, p. 503). Respondenten kunnen onderwerpen naar voren brengen die zij als belangrijk of minder belangrijk zien. Centraal hierin staan de ervaringen, zienswijzen en betekenisgeving van respondenten (Bryman, 2012, p. 501). De twee doelen van de focusgroepen in dit onderzoek waren (Ketelaar, Hentelaar, & Kooter, 2011, pp. 19–21):

1. Verkennen: Het verkennen van onderwerpen (zoals de boa-cultuur) waar nog weinig informatie over bekend is.
2. Bevestigen: Onderzoekers kunnen patronen achterhalen en vaststellen in hoeverre uitspraken representatief zijn voor een grotere groep respondenten. Uit eerdere onderzoeken komen een aantal aannames en ideeën voort over hoe cultuur en aansturing met elkaar samenhangen. Deze aannames kunnen in de focusgroep getoetst worden.

In dit onderzoek zijn 13 respondenten bevroegd in 4 verschillende focusgroepen, elk in een andere grote stad in Nederland. Zie hiervoor ook Bijlage 1: Dataverzameling en respondenten.

| Den Haag | Utrecht | Rotterdam | Amsterdam | Eindhoven |
|----------|---------|-----------|-----------|-----------|
| A1 | A3 | A5 | A9 | A12 |
| A2 | A4 | A6 | A10 | A13 |

| | | | | |
|--------------|--|----------|-----|------------|
| (interviews) | | A7 A8 | A11 | A14 A15 |
|--------------|--|----------|-----|------------|

Tabel 9: Respondenten in focusgroepen, per stad

De onderzoeker dient zich echter ook bewust te zijn van de beperkingen van focusgroeponderzoek zodat risico's beperkt kunnen worden (Bryman, 2012, pp. 516–518; Ketelaar e.a., 2011, pp. 27–28). Zo zijn uitkomsten van focusgroeponderzoek lastig te generaliseren door het beperkte aantal deelnemers en kunnen de resultaten snel beïnvloed worden door dominante deelnemers. De onderzoeker moet dus zorg dragen voor een goed evenwicht in de groep (Ketelaar e.a., 2011, p. 27).

Enkel in Den Haag mocht geen focusgroep uitgevoerd worden. Wel is er een interview gehouden met een boa-teamchef en een beleidsambtenaar van de Gemeente Den Haag en heeft de onderzoeker een dag meegelopen met boa's. Dat de focusgroep hier niet uitgevoerd kon worden betekent voor de resultaathoofdstukken dat voor sommige vragen te weinig data is om goed op 'cultuur' in te gaan.

4.2.1.1. Opzet van de focusgroep

Met behulp van de focusgroepen is de 'cultuur' van de boa-organisatie in de specifieke gemeente in kaart gebracht. De focusgroepen bestonden uit de volgende stappen (en zijn hiermee vergelijkbaar met een onderzoek naar de cultuur binnen de Nationale Politie) (van Koetsveld e.a., 2016, p. 18). Zie voor de opzet van de focusgroepen ook bijlage 2.

| | Opdracht | Resultaat |
|---|--|--|
| 1 | Beschrijven hoe een dag/week eruit ziet en wat je doet | Job Characteristics |
| 2 | Opschrijven van woorden die de cultuur kenmerken, zoals zij die ervaren | Associaties en karakteristieken van de cultuur |
| 3 | Deelnemers vragen om de woorden uit opdracht 1 te klusteren | Clusters van cultuurkenmerken |
| 4 | Deelnemers wordt gevraagd om een anekdote of verhaal te vertellen dat een voorbeeld is van wat zij karakteristiek vinden aan hun cultuur | Verhalen die kenmerkend zijn voor één of meerdere cultuurkenmerken |
| 5 | Deelnemers koppelen de verhalen of anekdotes aan een cluster uit stap 2 | Verhalen als voorbeeld van één of meerdere cultuurkenmerken |
| 6 | Filmpje laten zien en vraag over stellen | Inzicht in perceptie politionele taken |

Tabel 10: Opzet van een focusgroep (zie ook bijlage 2)

4.2.1.2. De inzet van visuele media in een focusgroep

In de focusgroep is gebruik gemaakt van een kort filmpje van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. In dit filmpje schetst Peter Vogelzang (plaatsvervangend voorzitter Boa-Platform en voormalig korpschef) zijn visie op de samenwerking tussen boa's en politieagenten. Hij stelt: *“Dat betekent wel dat die (boa's en politie) één front moeten vormen in één belang. Dat enige belang is dat die burger het gevoel heeft van “kijk, hier heb ik wat aan”. En dat betekent altijd dat dat afgestemd is, eenduidig is en dat afspraken worden nagekomen”* (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2016).

De inzet van visuele media in een focusgroep kan verdieping geven aan de focusgroep. Het inzetten van een film (tekst, foto of andere stimuli) kan werken als een stimulus die een concrete herinnering of vanzelfsprekendheid bij respondenten activeert (Bryman, 2012, pp. 480–481; Flick, Kardorf, & Steinke, 2004, p. 205). Na het filmpje is de respondenten gevraagd om specifieke voorbeelden te geven van situaties waarin boa's al dan niet het gevoel hebben dat zij 'één front' met de politie vormen. Zo zijn de herinneringen en gedachtes zo specifiek en persoonlijk mogelijk (Flick e.a., 2004, p. 205).

Het filmpje is bewust aan het einde getoond aan de respondenten zodat er geen 'beeld' geschapen wordt van politie en boa's die gezamenlijk één front vormen. Dit zou de antwoorden van respondenten teveel kunnen beïnvloeden. In de praktijk bleek dat respondenten vaak een bevestigende reactie gaven ("dat vind ik inderdaad belangrijk"). Daarom heeft de onderzoeker telkens doorgevraagd op hoe dit in de praktijk al dan niet zichtbaar is.

4.2.1.3. Het opnemen van de focusgroepen en aantekeningen maken

De focusgroepen zijn opgenomen met een opnameapparaat. Dat de onderzoeker geen aantekeningen hoefde te maken maakt dat de onderzoeker zich volledig heeft kunnen richten op wat er gezegd wordt door de respondenten. Het opnemen van interviews verhoogt niet alleen de kwaliteit van de focusgroep zelf, maar ook van de analyse, omdat de onderzoeker letterlijk kan transcriberen wat er gezegd is. Een risico van het opnemen van de focusgroep is dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven. De aanwezigheid van een opnameapparaat kan ervoor zorgen dat respondenten zich bewust worden van het vooruitzicht dat hun woorden gebruikt worden in het onderzoek (Bryman, 2012, p. 483). Belangrijk is daarom dat de onderzoeker alert blijft op wat er gezegd wordt en op *hoe* respondenten iets zeggen, ook wanneer het opnameapparaat uitstaat (Bryman, 2012, p. 504).

Vaak ontstonden buiten de (opgenomen) focusgroepen spontane gesprekken waarbij respondenten veel waardevolle informatie gaven of nieuwe perspectieven. Meestal was er redelijk wat tijd tussen dat de onderzoeker de respondenten ontmoette en de focusgroep begon. Dit waren bijvoorbeeld korte momenten bij een koffieautomaat, voordat de focusgroep begon, maar ook informele gesprekken voor een briefing bij de Politie of zelfs een autorit van het ene naar het andere gebouw.

Alle focusgroepen zijn getranscribeerd. Het transcriberen van focusgroepen is tijdsintensief omdat respondenten de neiging hebben om door elkaar heen te praten. Soms kan het daarom lastig zijn om te achterhalen wie wat heeft gezegd (Bryman, 2012, p. 517).

4.2.1.4. De selectie van respondenten

Respondenten voor de focusgroepen zijn geworven via de contactpersoon bij de handhavingsorganisatie. Deze methode van het verzamelen van respondenten heet *key informant recruitment*. Dit betekent dat de organisatie actief meehelpt bij het werven of aanleveren van participanten (Bryman, 2012, p. 51). De onderzoeker heeft gemerkt dat in veel steden respondenten over het algemeen tevreden waren over elkaar en de samenwerking met de politie en dat er vaak andere teams waren die minder goed liepen. Respondenten hoeven dus geen weerspiegeling van de hele stad te zijn.

4.2.2. Observaties en informele gesprekken

Naast de inzet van focusgroepen werden twee belangrijke methoden van dataverzameling ingezet, namelijk observaties en informele gesprekken. Deze methodes werden gebruikt om meer inzicht te verkrijgen in de cultuur en waarden van boa's, maar ook in de samenwerking met de politie (bijvoorbeeld in de praktijk). Er zijn 6 observaties gemaakt en 7 open interviews gehouden. In sommige steden kon ook een briefing meegemaakt worden met de politie samen, terwijl dit in andere steden niet mogelijk was wegens het vertrouwelijke karakter ervan. Daarnaast was het om praktische en ethische redenen niet mogelijk om in elke stad een dag(deel) mee te lopen met een boa. Zie bijlage 1 voor een overzicht van alle verworven data.

De onderzoeker kan verschillende rollen aannemen tijdens observaties en informele gesprekken. Over het algemeen worden de volgende rollen onderscheiden: Geheim volwaardig lid; openlijk lid; deelnemende waarnemer; deels deelnemende waarnemer; minimaal deelnemende waarnemer en niet deelnemende waarnemer (Bryman, 2012, pp. 443–445). Om

observaties en informele gesprekken zo 'normaal' mogelijk te houden is gekozen voor de rol van 'deels deelnemende waarnemer' (partially participating observer). Dit maakt het mogelijk voor de onderzoeker om 'in de schoenen te staan' van de boa's en zo de samenwerking met de politie in de praktijk te ervaren of symbolen, tradities en andere cultuuraspecten te ontdekken. Omdat de onderzoeker de rol van 'deels deelnemende waarnemer' aanneemt kan de onderzoeker ook informele gesprekken aanknopen met respondenten (Bryman, 2012, p. 443).

Om de kans op sociaal wenselijk gedrag of sociaal wenselijk gedrag zo klein mogelijk te houden, heeft de onderzoeker zich nadrukkelijk geïntroduceerd als 'student'. Hoewel de onderzoeker ook werkzaam is voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie, is telkens benadrukt dat het onderzoek geen concrete beleidsdoelstellingen heeft, behalve het in kaart brengen van de cultuur en waarden van boa's. Hiermee beoogde de onderzoeker zich te presenteren als 'onervarene' en niet als 'beleidsmaker bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie'. Stebbins (1987, p. 104) zou dit als volgt beschrijven: "*The naturalistic investigator ... is 'ignorant' and needs to be 'taught'.*" Om het vertrouwen te winnen van respondenten en van 'key informants' is het wel belangrijk dat de onderzoeker wel een begrip heeft van de werkzaamheden van boa's en de organisatiestructuur om als competent gezien te worden. Alleen zo kan de tijd en aandacht van respondenten 'verdient' worden (Stebbins, 1987, p. 105). Soms werd de onderzoeker aan het eind van een focusgroep gevraagd zijn mening te geven over de gevonden verschillen tussen steden. Op deze vragen is de onderzoeker enkel ingegaan wanneer de focusgroep was afgelopen. De onderzoeker heeft wel geprobeerd een zo goed mogelijk antwoord te geven en meestal kwamen hier nog interessante informele gesprekken uit voort en gaven respondenten soms aan of ze deze resultaten herkenden of niet.

De uitdaging bij het doen van observaties en het voeren van informele gesprekken is het maken van aantekeningen. De aantekeningen zijn immers de data waarmee de onderzoeker zijn conclusies kan trekken. De onderzoeker heeft tijdens observaties en informele gesprekken gemaakt van zowel 'mental notes' als 'jotted notes' en deze later uitgewerkt tot 'full field notes' (Bryman, 2012, pp. 450-451).

4.2.3. Open interviews en gestructureerde interviews

In het onderzoek is met verschillende informanten gesproken. Er zijn 7 open interviews afgenomen. Bij een open interview gebruikt de onderzoeker hoogstens 'mentale aantekeningen' als een korte set van onderwerpen die hij moet behandelen. De interviewer kan hiermee makkelijk inspelen op voor het onderzoek relevante onderwerpen (Bryman, 2012, p. 471). In dit onderzoek zijn deze open interviews vooral gehouden met beleidsmedewerkers bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie en niet per sé aan één stad gelinkt. In Bijlage 1: Dataverzameling en respondenten is een totaaloverzicht te vinden van alle dataverzameling: focusgroepen, interviews en observaties.

4.2.4. Ethiek

De meest gebruikte methode om respondenten te beschermen is '*informed consent*' wat in het Nederlands vertaald zou kunnen worden als 'geïnformeerde toestemming'. Dit is de verplichting van de onderzoeker naar de respondenten/studieobjecten om hen op de hoogte te stellen van de wijze van dataverzameling en de doelen waarvoor de data gebruikt worden. '*Informed consent*' heeft als doel dat respondenten zelf kunnen besluiten of en hoe zij participeren in het onderzoek, terwijl ze op de hoogte zijn van alle mogelijk risico's en voordelen (Boeije, 2010, p. 45). De onderzoeker heeft voorafgaand aan het onderzoek gevraagd om de toestemming van deelnemers om alles wat in de focusgroep gezegd werd te kunnen gebruiken voor het onderzoeksverslag.

De onderzoeker is zich bewust dat er gevoeligheden uit het verleden naar boven kunnen komen over situaties waarin respondenten zich niet gesteund of onveilig in voelden. Deze gevoeligheden zijn moeilijk te voorkomen en kunnen cruciale data zijn. De onderzoeker heeft de volgende stappen ondernomen om te zorgen dat recht werd gedaan aan het verhaal van respondenten. Ten eerste kapt de onderzoeker deze verhalen niet zomaar af en laat de respondenten hun verhaal uitvertellen. Ten tweede zorgt de onderzoeker ervoor dat gevoelige verhalen niet te herleiden zijn naar de identiteit van de respondent.

Twee andere methodes om respondenten te beschermen is door middel van anonimiteit en vertrouwelijkheid. Anonimiteit betekent dat unieke kenmerken van een respondent zoals namen, adressen, plaatsen etc.) niet verbonden zijn aan de data. Omdat dit een casusonderzoek is, is ervoor gekozen om data wel aan de plaats te linken, om zo kruisverbanden tussen de verschillende steden te ontdekken. De namen van respondenten zijn echter vervangen door een 'nummer', bijvoorbeeld A4. Zo kan enkel de onderzoeker data herleiden tot individuen.

4.3. Data analyse

Net als het verzamelen van data is het analyseren en beschrijven van data een belangrijke fase in het onderzoek. Dit hoofdstuk beschrijft verschillende stappen die zijn genomen in het analyseren van de data.

4.3.1. Voorbereidende fase: coderen en memo's

4.3.1.1. Coderen

Coderen is het proces waarin transcripten en aantekeningen bekeken worden en labels gegeven worden aan onderdelen die een theoretische betekenis hebben (Bryman, 2012, p. 568). In dit onderzoek is axiaal gecodeerd. Dit is het verbinden van codes aan contexten, consequenties, interacties en oorzaken: kortom, het kijken naar verschillen en overeenkomsten tussen codes (Bryman, 2012, p. 569). De onderzoeker heeft selectief (of; gefocust) gecodeerd: hij heeft codes geplaatst in een structuur van samenhangende begrippen (Bryman, 2012, p. 569). Deze items worden gecodeerd met *QSR NVivo* volgens een codeboom die terug te vinden is in Bijlage 3: .

4.3.1.2. Kwaliteit

Om de kwaliteit van de analyse te verhogen heeft de onderzoeker de volgende stappen ondernomen: *peer-review* en triangulatie. Als eerste heeft de onderzoeker een medestudent gevraagd om een transcript te coderen. Hierna is gekeken naar de verschillen en overeenkomsten in het coderen. Dit heeft de onderzoeker geholpen om op een consequentere manier te coderen. Ten tweede is er in het onderzoek gebruik gemaakt van triangulatie. Er werd zowel gebruik gemaakt van observaties, interviews als focusgroepen. Door middel van triangulatie kunnen resultaten dubbel gecontroleerd worden (Bryman, 2012, p. 717).

4.3.2. Uitvoerende fase: analyse

Zoals eerder genoemd kunnen waarden, normen, overtuigingen en symbolen en rituelen zich uiten in **gedragstijlen** en **organisatiepatronen**. Deze niveaus werden geoperationaliseerd volgens het GGCT model, zoals eerder werd gedaan door Loyens (2012b). Gedragstijlen bestaat uit twee morele dilemma's waar street level bureaucrats mee te maken krijgen: 1) 'hoe doe ik het juiste?' en 2) 'hoe ga ik met collega's om die niet het juiste doen'? Organisatiepatronen bestaan uit de volgende elementen: 1) environmental suprasystem, 2) managerial subsystem, 3) psychosocial subsystem & 4) structural subsystem.

4.3.2.1. Gedragstijlen

Boa's kennen een zekere mate van discretionaire ruimte en kunnen dus zelf deels bepalen hoe zij besluiten maken. Dit onderzoek gaat in op twee vragen die voor boa's relevant zijn in het maken van keuzes.

1. 'hoe doe ik het juiste'? (of: 'op welke misstanden reageer ik'? en: 'welke maatregelen neem ik in de behandeling van een onderzoek'?)
2. 'hoe ga ik om met collega's die niet het juiste doen'?

Een besluit om geen bekeuring uit te schrijven of om een collega 'niet' te verlinken is net zo goed een besluit als het besluit om een identiteitsbewijs te vorderen en iemand aan te houden.

Daarom wordt in dit onderzoek zowel gekeken naar het voorkomen en niet-voorkomen van keuzes. Het maken van keuzes kan als 'gedrag' gezien worden. Eerst worden de vier gedragstypes uitgelegd die gaan over het maken van morele keuzes.

1. Het juiste doen betekent...

In de **hiërarchische** gedragstijl volgen street level bureaucrats orders, procedures en regels die als legitiem en rechtvaardig gezien worden. Zij volgen opdrachten die zij van hogerhand krijgen opgelegd. Het 'juiste' doen is hier altijd het navolgen van procedures en regels die onderdeel zijn van een rechtvaardig systeem waarin iedereen zijn eigen rol en verantwoordelijkheden heeft.

Kenmerkend voor een **egalitaire** gedragstijl is dat street level bureaucrats beslissingen maken op basis van consensus. Procedures en regels worden bediscussieerd in de groep. Het goede doen betekent dus doen wat is afgesproken met de groep.

Kenmerken van een **individualistische** gedragstijl zijn opportunistisch en strategisch gedrag, dat op eigen voordeel gericht is. Zij selecteren hun werk op basis van de mate waarin ze kunnen 'scoren' of kans maken op promotie. Individualisten buigen de regels en procedures wanneer dit in hun voordeel is.

Kenmerkend voor een **fatalistische** gedragstijl is de missie om te 'overleven'. Bij deze gedragstijl proberen street level bureaucrats hun dag zo snel mogelijk afronden en werken daarom hard om hun werk af te krijgen. Dit komt uit het idee dat alles willekeurig is en individuen geen invloed hebben, dus houdt een individu zich aan de regels om zichzelf in te dekken. Besluiten worden genomen op grond van willekeurige en niet-legitieme regels. Deze stijlen zijn terug te vinden in de volgende tabel.

| | <i>Hiërarchie</i> | <i>Egalitarisme</i> | <i>Individualisme</i> | <i>Fatalisme</i> |
|---------------------------------------|--|-------------------------------|---|--|
| (1) Het juiste doen betekent.. | Opvolgen van orders, regels en procedures, want het systeem is legitiem en iedereen heeft een eigen rol en verantwoordelijkheden | Doen wat samen is afgesproken | Opportunistisch gedrag, strategisch ingezet voor persoonlijk gewin, het gebruik van discretionaire ruimte voor eigen voordeel | Proberen te overleven door je werk goed te doen. Alles is namelijk willekeurig en individuen zijn machteloos |

Tabel 11: GGCT - (1) Morele keuzes: het juiste doen

2. Wat als collega's niet het juiste doen?

Soms komt een street level bureaucrat in aanraking met een misstand van een collega. Zij moeten dan de vraag beantwoorden wat ze met deze collega en deze misstand doen. Hieruit ontstaat het dilemma om de misstand wel of niet te rapporteren aan een meerdere. Rapporteren wordt ook vaak 'klokkenluiden' genoemd (Loyens, 2015). Vaak is het een combinatie van

altruïstische en egoïstische motieven waardoor street level bureaucrats klokkenluiden (Loyens, 2015, p. 5).

In het **hiërarchische** type is melden in overeenstemming met de regels en procedures. Het melden wordt als een ‘plicht’ gezien. Omdat het navolgen van procedures en regels hoog in het vaandel staat, is er sprake van een hoge mate van ‘grid’. De hoge mate van ‘group’ maakt dat deze regels als legitiem worden gezien. In het hiërarchische type zwijgen street level bureaucrats omdat het niet hun taak of rol is om diegene te melden. Dit wordt gezien als de taak van een leidinggevende of andere personen die de taak hebben om onethisch gedrag op te sporen (Loyens, 2015, pp. 5–6).

In een **egalitaire** cultuur worden misstanden gemeld op grond van een rechtvaardigheidsgevoel. Misstanden moeten gemeld worden omdat zo iemand schadelijk kan zijn voor de hele groep. Het melden gebeurt op grond van een hogere morele code en daarmee wordt dit ook wel als het ‘prototype’ gezien van klokkenluider (Loyens, 2015, p. 6). Iemand zal sneller een misstand melden wanneer hij of zij erachter komt dat andere groepsleden ook ‘last’ of nadeel ervaren van het gedrag. Dit versterkt de stelling van Horne (2001, in Loyens, 2015, p. 6) dat sociale cohesie de sociale controle versterkt. Zwijgen kan ook plaatsvinden op basis van egalitaristische beginselen. De loyaliteit aan de groep is belangrijker dan het melden van misstanden. Hier is sprake van een hoge mate van ‘group’ en een lage mate van ‘grid’, omdat vertrouwen in collega’s belangrijker is dan het volgen van regels en procedures.

In een **individuele** cultuur wordt onethisch gedrag enkel gemeld wanneer iemand daar baat bij heeft. Een medewerker maakt een rationeel besluit om te melden, omdat het hem, bijvoorbeeld, een streepje voor geeft bij de leidinggevende. Het is voordelig om te melden wanneer je daarmee je eigen bestraffing kan vermijden. Een persoonlijke afrekening is ook in de kern individualistisch. Redenen om te zwijgen op individualistische redenen zijn opportunisme en eigenbelang. Dit kan gebeuren wanneer er een afspraak wordt gemaakt om niets te zeggen over het incident. Met de “blue wall of silence” beschermt men elkaars reputatie en carrière (Loyens, 2015, p. 7). Daarnaast is het mogelijk dat de medewerker in kwestie een belangrijke medestander kan zijn in de toekomst. De zwijger verkrijgt hiermee invloed, omdat hij de macht heeft om de desbetreffende collega ‘neer’ te halen.

Meldingsdrang in een **fatalistische** cultuur komt voort uit een gevoel van ‘ik kan niet anders’. Er is sprake van een hoge mate van ‘grid’ en een late mate van ‘group’. De regels worden als legitiem ervaren, maar de omgeving/groep wordt als onvoorspelbaar ervaren. Melders geven het voorval door uit angst dat hun leidinggevende erachter komt dat hij er iets van af wist en dit niet heeft gemeld. Zwijggedrag komt bij fatalisten echter vaker voor. Omdat de omgeving al gezien wordt als onvoorspelbaar en onveilig, is het beter om je maar niet te bemoeien met andermans zaken. Het melden van een misstand zou het “leven in de organisatie” nog ingewikkelder maken. Daarom is het beter om het voorval niet te melden (Loyens, 2015, p. 7).

| | <i>Hiërarchie</i> | <i>Egalitarisme</i> | <i>Individualisme</i> | <i>Fatalisme</i> |
|--|---|---|---|---|
| (2) Wat als collega’s niet het juiste doen? | <i>Wel rapporteren:</i> Rapporteren is in lijn met de regels en het is ieders verantwoordelijkheid om dat te doen. Je rapporteert aan je meerdere. | <i>Wel rapporteren:</i> Rapporteren om een gevoel van rechtvaardigheid. De slechteriken schaden de hele groep. | <i>Wel rapporteren:</i> Strategisch rapporteren, gericht op persoonlijk voordeel | <i>Wel rapporteren:</i> Je hebt geen keuze, want je kan gestraft worden als je niet rapporteert. Wat als ze erachter komen dat je er meer over wist? |
| | <i>Niet rapporteren:</i> | <i>Niet rapporteren:</i> | <i>Niet rapporteren:</i> | <i>Niet rapporteren:</i> |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | Het is niet jouw taak. Je bent een teamspeler die anderen niet wil verlinken | Groepsloyaliteit is belangrijker; veel vertrouwen in de groep. | Zwijgen voor persoonlijk gewin, dan heb je later meer invloed op de ander | Het gaat mij niets aan en verlinken zou alles alleen maar moeilijker maken |
|--|--|--|---|--|

Tabel 12: GGCT - (2) Morele keuzes: voorvallen rapporteren

4.3.2.2. Vier typen organisatiepatronen

De term 'organisatiepatronen' is een breed begrip waar verschillende aspecten van organisatiefactoren in terugkomen. Dit deel van het onderzoek gaat in op hoe deze onderdelen met het CCGT model geoperationaliseerd kunnen worden.

1. Institutionele omgeving

In dit onderzoek bestaat de institutionele omgeving van de handhavingsorganisatie uit de politie, ketenpartners en burgers. Voor alle drie de partijen is echter dezelfde operationalisatie toe te passen. In dit onderzoek wordt gekeken welke kenmerken de samenwerking met deze drie partijen heeft.

In een **hiërarchische** samenwerking vindt samenwerking plaats omdat het zo wordt voorgeschreven door regels en formele procedures. Informatie wordt door middel van formele kanalen uitgewisseld in een systeem dat bureaucratisch werkt: iedereen heeft zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Een **egalitaristische** samenwerking wordt gekenmerkt door samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en gedeelde doelen. Ook al werken street level bureaucrats voor verschillende organisaties, in de praktijk werken ze samen om dezelfde doelen te bereiken. Een **individualistische** samenwerking wordt gekenmerkt door opportunisme en competitie. Er wordt dus enkel samengewerkt wanneer dit voor beide partijen gunstig is. Het netwerk wordt voor persoonlijke voordelen uitgebuit en interacties vinden plaats op basis van 'voor wat hoort wat'. Een **fatalistische** samenwerking vindt enkel plaats wanneer het nodig is en is daarom 'gelegenheidsgebonden' en willekeurig. Tussen organisaties is veel wantrouwen (Loyens, 2012b).

| | <i>Hiërarchie</i> | <i>Egalitarisme</i> | <i>Individualisme</i> | <i>Fatalisme</i> |
|---------------------|--|--|---|---|
| (3) Omgeving | Gecontroleerd netwerk: samenwerking op basis van regels en voorschriften | Gelijkwaardigheid en samenwerking op basis van gedeelde doelen | Competitie en een opportunistisch netwerk | Willekeurige interactie en gelegenheidsgebonden |

Tabel 13: GGCT (3) - Institutionele omgeving

2. Leidinggevenden

Managers hebben veel invloed op de besluiten die street level bureaucrats maken. Dit deel kan als volgt geoperationaliseerd worden op grond van het GGCT model.

Bij een **hiërarchische** managementstijl geeft een manager orders en opdrachten aan zijn de mensen die lager staan in de rang. Besluiten worden volgende de ladder van hiërarchie uitgevoerd, want ieder heeft zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Een **egalitaristische** managementstijl wordt gekenmerkt door gelijkwaardigheid. De manager stimuleert samenwerking en groepsbesluiten om tot overeenstemming te komen. Leaders worden geselecteerd op basis van hun persoonlijke kenmerken. Een **individualistische** managementstijl is resultaat gedreven. Een manager stimuleert competitie in een markt omgeving waarin resultaten bereikt moeten worden. Een **fatalistische** managementstijl wordt gekenmerkt door willekeur, onduidelijkheid over verwachtingen, gebrek aan inlevingsvermogen en erkenning of juist dominantie en het doordrukken van besluiten. Het

achterliggende principe is dat een manager zijn street level bureaucrats niet vertrouwt en dit leidt tot afstand en isolatie tussen beide partijen (Loyens, 2012b, p. 59).

| | <i>Hierarchie</i> | <i>Egalitarisme</i> | <i>Individualisme</i> | <i>Fatalisme</i> |
|-------------------------------|---|--|--|--|
| (4) Management stijlen | Overzicht; volgens de ladder van autoriteit; elk persoon heeft zijn eigen rol en verantwoordelijkheid | Gelijkwaardigheid, stimuleert groepsbesluiten en samenwerking in het team, charismatisch leiderschap | Stimuleert competitieve, beoordeeld op prestaties, is resultaatgericht | Willekeurigheid, brute dominantie, gebrek aan erkenning en eerlijkheid |

Tabel 14: GGCT (4) - Leidinggevenden en management

3. Het psychosociale subsysteem

Het psychosociale subsysteem bestaat uit individueel gedrag en motivaties, status (...), groepsdynamiek en systemen van invloed (Loyens, 2012b, p. 60). In dit onderzoek kan voornamelijk de groepsdynamiek meer zeggen over de professionele cultuur in de handhavingsorganisatie. De groepsdynamiek leidt tot meer of mindere mate van 'grid' en 'group' en daarmee tot verschillende organisatiepatronen. Er is veel bewijs voor de invloed van collega's op individuele besluiten. De invloed van anderen wordt ook groter als er intensiever en vaker contact is (Loyens, 2012b, p. 60). Volgens het GGCT model kunnen collega's op vier manieren met elkaar omgaan.

Als de groepsdynamiek **hiërarchisch** is, wordt deze gekenmerkt door regels en procedures. De mate van interactie en samenwerking is afhankelijk van formele afspraken en bestaat voornamelijk uit een verdeling van taken of verantwoordelijkheden. Een **egalitaire** groepsdynamiek wordt gekenmerkt door gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen. Wanneer groepsleden samenwerken op een vertrouwensbasis is dat om de groepsinteracties zelf te behouden. Dit kan leiden tot een 'wij versus zij' mentaliteit, omdat zij hun groep en groepsleden willen beschermen. Een **individualistische** groep kenmerkt zich door één op één contact. Ook hier is sprake van competitie en opportunisme. Een **fatalistische** groepsdynamiek kenmerkt zich door de afwezigheid van samenwerking. Iedereen probeert te overleven en is geïsoleerd van de anderen. Er zijn niet veel interacties, maar als ze er zijn, zijn deze lastig te voorspellen en is er veel wantrouwen onderling.

| | <i>Hiërarchie</i> | <i>Egalitarisme</i> | <i>Individualisme</i> | <i>Fatalisme</i> |
|-----------------------------|--|---|---|--|
| (5) Groepsinteractie | Onderlinge interacties worden gereguleerd door regels en procedures in een system waar elke persoon zijn eigen rol en verantwoordelijkheid heeft | Onderlinge interacties zijn gebaseerd op vertrouwen, gefocussed op samenwerking en het groepsbelang; er ontstaan interne groepjes | Onderlinge interacties zijn één op één, competitief, en gericht op persoonlijk gewin; ieder handelt als hij of zij iets te winnen heeft | Als ze al bestaan zijn onderlinge interacties onvoorspelbaar en worden gedomineerd door wantrouwen |

Tabel 15: GGCT (5) - Groepsinteractie

4. Het structurele subsysteem

Het structurele subsysteem kan gedefinieerd worden als "the ways in which the tasks of the organization are divided (differentiation) and [...] the coordination of these activities (integration). In a formal sense, structure can be set forth by organization charts, job descriptions, and by rules and procedures. It is concerned with patterns of authority, communication, and work flow"

(Loyens, 2012b, p. 64). In dit onderzoek bestaat het structurele subsysteem uit één onderdeel: de fysieke indeling van de kantoren en vergaderzalen.

In een **hiërarchische** organisatie zijn kantoren ingedeeld per functie en rank. Vergaderruimtes worden op formele wijze gebruikt. De kantoren van leidinggevendenden zijn groter en mooier ingericht dan ondergeschikten. Er zijn formele regels over het gebruik van vergaderruimtes en in een vergaderruimte is het duidelijk waar de voorzitter zit. Een **egalitaristische** organisatie wordt gekenmerkt door een kantoortuin waar iedereen in zou passen. Er zijn veel vergaderruimtes die voor verschillende doelen gebruikt kunnen worden, zowel voor formele als informele bijeenkomsten. Een open kantoortuin vermindert opportunisme en draagt bij aan groepssolidariteit (Loyens, 2012b, p. 65). Bij een **individualistische** indeling van het kantoor zijn er veel kantoren voor individuen en slechts enkele vergaderruimtes. Bij een **fatalistische** indeling van het kantoor zijn werkruimtes en vergaderruimtes op willekeurige wijze ingedeeld.

| | <i>Hiërarchie</i> | <i>Egalitarisme</i> | <i>Individualisme</i> | <i>Fatalisme</i> |
|----------------------------|---|---|-----------------------------|--|
| (6) Indeling van... | | | | |
| Kantoren | Ingedeeld in rank en functie | Kantoortuin, één kantoor per team | Privéwerkplekken | Willekeurige indeling van kantoren |
| Vergaderruimtes | Formele vergaderruimtes met procedures over het gebruik | Veel vergaderruimtes die gebruikt kunnen worden op formele en informele wijze | Weinig/geen vergaderruimtes | Willekeurige indeling en gebruik van vergaderruimtes |

Tabel 16: GGCT (6) - Structureel subsysteem

4.4. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn alle methoden besproken van casusselectie, dataverzameling en -analyse. Beknopt samengevat is dit onderzoek een casuonderzoek dat door middel van focusgroepen wordt uitgevoerd. In de volgende drie hoofdstukken worden de resultaten en analyse besproken van de dataverzameling. In hoofdstuk 5 wordt besproken wat 'de' boa-cultuur is en wordt ingegaan op de verschillen tussen meerdere steden. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de verschillen tussen de boa-cultuur en politiecultuur. In hoofdstuk 7 wordt de samenwerking tussen politieagenten en boa's geanalyseerd.

5

De boa-cultuur

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de volgende deelvraag besproken: *Hoe wordt de boa cultuur in verschillende NL steden gekenmerkt?* Dit zal eerst gedaan worden door in elke casus beknopt uit te leggen hoe de structuur van de handhavingsorganisatie eruit ziet. Vervolgens zal aan de hand van het GGCT model een antwoord geformuleerd worden op de deelvraag. In deel 5.6. worden de culturen van de verschillende steden vergeleken met elkaar.

5.1. Amsterdam

5.1.1. Organisatie en structuur

De Gemeente Amsterdam kent een grote verscheidenheid aan teams. Zo zijn er gebiedsgebonden eenheden, specialistische eenheden en een flexibele schil. Een van deze gebiedsgebonden eenheden is het binnenstadoffensief. Dit offensief bestaat uit verschillende teams, met in totaal 70 boa's en 70 politieagenten, die als doel hebben de *“toenemende overlast en criminaliteit door drukte in de binnenstad terug te dringen”* (Gemeente Amsterdam, z.d.). Voorbeelden van specialistische eenheden zijn het prostitutieteam, de vliegende brigade, het taxiteam en de buurtveiligheidsteam.

In onderstaande tabel is een overzicht te vinden van deze teams en hun taken.

| | |
|--------------------------|---|
| Gebied gebonden eenheden | Inzet is per gebied/stadsdeel. Een speciaal project is het Binnenstad Offensief waarin 70 boa's en 70 politieagenten gezamenlijk werken om de <i>“toenemende overlast en criminaliteit door drukte in de binnenstad terug te dringen”</i> (Gemeente Amsterdam, z.d.). Prioriteiten van het Binnenstad Offensief zijn het aanpakken van straatovervallen, zakkenrollen, drugshandelaren en overlast door drukte. |
| Specialistische eenheden | <ul style="list-style-type: none">• Openbaar vervoer: controleren van vervoersbewijzen; preventief fouilleren en ingrijpen bij overlast.• Taxiteam: toezicht houden op taxistandplaatsen en bus- en tramplaatsen; controleren en handhaven van vergunningen.• Winkelgebieden: surveilleren in winkelgebieden met veel overlast en criminaliteit.• Buurten: buurtveiligheidsteams waarin burgers signaleren wat zij als leefbaarheidsproblemen ervaren en wat zij willen aanpakken met de buurtveiligheidsteams. In een buurtveiligheidsteam zit een buurtregisseur, politieagent en toezichthouders + eventueel een straatcoach, leerplichtambtenaar, milieupolitie of winkeliersvereniging. |

| | |
|-----------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Vliegende brigade: het aanpakken van complexere problemen als drugshandel en overlast door grote groepen. • Prostitutie: controleren van vergunningen in de prostitutiebranche. |
| Flexibele schil | Inzet is door de hele stad waar nodig. |

Tabel 17: Handhavingsteams in de Gemeente Amsterdam. Bron: (Gemeente Amsterdam, z.d.-a, z.d.-b) en observatie C4.

5.1.2. Cultuur

Over het algemeen is er sprake van veel egalitarisme onder de handhavers van het project Binnenstad Offensief. Dit zou kunnen komen omdat zij in een duidelijk afgebakend project werken of veel met agressiviteit van burgers te maken hebben.

5.1.2.1. Morele keuzes – Het juiste doen

Handhavers in de Gemeente Amsterdam hechten veel waarde aan de persoonlijke autonomie en flexibiliteit om in te spelen op wat er gebeurt op straat. Wanneer er situaties voorbij komen die meer prioriteit vereisen dan worden de lopende zaken afgekap en richten boa's zich op de nieuwe situatie. Er worden verschillende voorbeelden gegeven waarin een boa net bezig is om een bekeuring te schrijven wanneer zich zo'n situatie voordoet. In één geval ontdekt een boa dat een collega midden in een gevecht is en in een andere situatie ontdekt een boa dat iemand zelfmoord wil plegen (A10, A11). Dit wordt geïllustreerd door het volgende voorbeeld

“Ik had een taxichauffeur aan de kant gezet, ik wilde een boete of bekeuring uitschrijven. Ik stond met m'n boekje, met zijn rijbewijs en alle papieren en opeens hoor ik wat achter mij, dus ik kijk en ik zie collega's van mij in een gevecht, dus ik ren daar naar toe, ik denk 'oh ik heb zijn papieren nog', ik ren terug, smijt het naar binnen, zeg 'jij hebt mazzel, doorrijden'. Toen ben ik naar mijn collega's gegaan (A10).”

Boa's in het binnenstad offensief hebben veel autonomie om in te spelen op wat er gebeurt op straat. Dit wekt de indruk dat er sprake is van een sterke verbondenheid met de groep en dat er veel autonomie is in de invulling van het werk. Deze verbondenheid met de groep kan ook als solidariteit getypeerd worden. In een uitvoeringsorganisatie valt misschien te verwachten dat boa's altijd klaar staan voor de ander, maar dit is echter niet altijd vanzelfsprekend.

“Ik zei tegen de collega 'pak je boeien' en die zei vervolgens doodleuk 'nee'" (A11).

In dit voorbeeld vertoont de collega individualistisch gedrag door niet in te grijpen. Dit is echter een uitzondering. Al met al kan geconcludeerd worden dat bij het maken van morele keuzes er voornamelijk sprake is van een egalitaire groep.

5.1.2.2. Morele keuzes – Het melden van voorvallen

Het bovengeschetste beeld wordt bevestigd door de manier hoe boa's elkaar aanspreken op misstanden. Een respectloze collega die burgers op straat met 'hé pik' aanspreekt wordt daarop aangesproken door zijn collega's.

“Op het moment dat je met mij op straat loopt en je spreekt iemand zo aan, dan krijg je een klap op je achterhoofd. Dat doe je gewoon niet. Zo spreek je mensen niet aan en zo wil ik ook niet aangesproken worden" (A10).

Dit is een voorbeeld van een situatie waarin collega's elkaar aanspreken om te voorkomen dat een kwaadspreker de hele groep schaadt en kan daarmee ook onder het kopje 'egalitarisme' geschaard worden. Er is een sterke binding met de groep en dit leidt ertoe dat boa's de 'grenzen' van de groep beschermen. In het algemeen spreken boa's elkaar eerder op dingen aan dan

vroeger. En mocht het dan alsnog niet lukken, dan “*ga je een stapje hoger*” (A10). Dus egalitarisme is het uitgangspunt, maar mocht dit niet lukken dan kan het altijd in de hiërarchie in. Dat groepsloyaliteit tussen boa’s een rol speelt is duidelijk, want bij twee vragen over integriteit wilden respondenten geen antwoord geven.

5.1.2.3. Institutionele omgeving – politie

Over de samenwerking met de politie wordt al snel aangegeven dat er weinig cultuurverschillen tussen beide organisaties zijn. Het hele binnenstadoffensief (met 70 boa’s en 70 politieagenten) wordt door respondenten getypeerd als een “*big happy family*” (A10). In de voorbeelden die genoemd worden wordt duidelijk dat boa’s en politieagenten samenwerken als één team en er staan voor elkaar, waardoor je op ze kunt vertrouwen (A9-A11). In twee concrete situaties ervaren boa’s dat politieagenten het voor hen opnemen. In beide gevallen is er sprake van de aanhouding van een burger door een boa. Wanneer een agent voorbij rijdt, wordt de aanhouding en legitimiteit van de aanhouding door de burger in twijfel getrokken. De politieagent neemt het echter op voor de boa:

“Nee, naar hen kan je gewoon luisteren, want hun zijn daar gewoon voor bevoegd. Punt, geen discussie. Hun dragen ook een uniform en je gaat gewoon doen wat er gezegd wordt” (A11).

“Nou het is hun aanhouding, en wij werken met hun samen, dus je gaat nu gewoon mee naar het bureau” (A9).

Als de agenten dat niet hadden gedaan, was de aanhouding voor “*niets*” (A9) geweest en “*sta je voor schut tegenover de verdachte*” (A9). Boa’s en politieagenten weten zich daarmee in deze voorbeelden als een eenheid te presenteren naar de burger. Respondenten voelen zich ook gesteund door de politie omdat er een flexibel team met politieagenten rondrijdt, “*echt ter ondersteuning van ons*” (A10). Een respondent zegt zelfs dat er een vriendschap is ontstaan uit de samenwerking met de politie (A10). Respondenten ervaren dus veel gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen, wat kenmerkend is voor een egalitaire cultuur.

Hierbij wordt telkens specifiek aangegeven dat dit enkel voor het binnenstadoffensief geldt en niet per sé zo hoeft te zijn voor andere stadsdelen. Op plekken waar veel evenementen zijn bijvoorbeeld, wordt vaak samengewerkt tussen de boa’s en politie. Dit leidt er vervolgens toe dat politieagenten goed op de hoogte zijn van de bevoegdheden van boa’s, en dus een stukje “*kennis*” bezitten (A11).

Dit geldt voornamelijk voor Amsterdam Zuidoost waar veel evenementen zijn. In Amsterdam West is er minder intensieve samenwerking tussen boa’s en politieagenten dan bij het binnenstadoffensief. Dit leidt er ook toe dat er minder vertrouwen is naar politieagenten in andere stadsdelen.

“Dit gebied, daarop kan ik 100% op ze vertrouwen, maar in een ander gebied durf ik het niet met enige zekerheid te kunnen zeggen” (A9).

Hoewel respondenten weinig cultuurverschillen zien en over het algemeen positief zijn over de samenwerking, wordt toch duidelijk dat de politie een veel organisatie is met meer hiërarchie en daarmee meer op het “*leger*” (A11) lijkt en er een “*haantjescultuur*” (C6) heerst.

5.1.2.4. Institutionele omgeving – andere partijen

De boa’s in Amsterdam kennen een rijke diversiteit aan ketenpartners. Partners waar het meeste mee wordt opgetrokken zijn de politie, veldwerk, brandweer, ambulance en de dierenambulance. Het beeld ontstaat dat dit contact per gelegenheid verschilt, enkel wanneer het nodig is. Zo is de brandweer wat “*afhoudend*” (A10).

“Op het moment dat het erop aankomt dat je samen bij een brand staat dan gaat het goed, maar verwacht nou niet dat als je op straat loopt en er rijdt een brandweerwagen voorbij dat dan het handje omhoog gaat. Nee, dat niet. Heel af en toe. Bij de politie is dat de hele dag door” (A10).

Hetzelfde kan gezegd worden over de samenwerking met de ambulance. Omdat ook dit geen vaste samenwerkingspartner is, maar enkel gebonden is aan specifieke omstandigheden, geldt ook hier dat het contact heel wisselend is. Hoewel ‘willekeurigheid’ en ‘gelegenheidsgebonden samenwerking’ kenmerken van fatalisme zijn, is er te weinig data om te zeggen wat dit met boa’s doet.

5.1.2.5. Leiding en management

Het management wordt door boa’s als dichtbij ervaren. Het management zit op de tweede etage, maar is vrij toegankelijk voor iedereen. Respondenten hoeven zelfs geen afspraak te maken met de directeur en zouden zo naar binnen kunnen lopen (A10-A11). De teammanagers worden ook als dichtbij en bereikbaar ervaren. Zij draaien regelmatig een nachtdienst mee *“om te ervaren hoe dat is”* (A10). Dit geeft respondenten dus een gevoel van gelijkwaardigheid en dat zowel management als uitvoerders hetzelfde nastreven.

Over het algemeen ligt de praktische en dagelijkse leiding in de handen van handhavers E, de senior handhavers. Teammanagers zijn veel buiten de deur en hebben veel besprekingen buiten de deur, daardoor ontstaat vanzelf een soort *“afstand”* (A10). Pas wanneer er echt iets *“zwaar opgepakt moet worden”* (A10), bijvoorbeeld ernstig ziekteverzuim, dan komt de teammanager in beeld. Toch zijn ze goed te bereiken. Als je iets wil bespreken, dan *“app”* (A11) je ze. Over het algemeen voelen respondenten zich dus verbonden met managers, niet geïsoleerd. Wel is er soms onvrede over het feit dat er niet op korte termijn meer geweldsmiddelen beschikbaar gesteld kunnen worden. Signalen van de boa’s worden gedragen door teammanagers, maar *“de rest houdt het tegen”* (A9-A10). Dit kan duiden op fatalisme: het is nou eenmaal zo en we kunnen er niets aan doen.

5.1.2.6. Groepsinteractie

De groepsinteractie tussen de boa’s in Amsterdam ervaren respondenten als sterk egalitairistisch. De fundamenteën van een egalitaire cultuur zijn onderling vertrouwen en samenwerking op basis van gedeelde doelen. In Amsterdam is dit goed terug te zien. Een respondent heeft *“een heel hecht team. We hebben aan weinig woorden genoeg, we staan er voor mekaar”* (A10). Een ander team is iets minder hecht, *“maar als het erop aankomt staat iedereen er wel achter je of voor je of naast je”* (A9). Dit noemen de respondenten een stukje *“professionaliteit”* (A10-11). Dat houdt in dat je je volledig inzet voor de collega’s waar je op dat moment een dienst mee draait (A10-A11).

Dat er sprake is van een egalitaire cultuur kan komen doordat één respondent in de maand voor de focusgroep een incident heeft meegemaakt en hierna veel kaartjes en steun van collega’s heeft ontvangen. Daarnaast zijn een paar dagen voor de focusgroep een aantal collega’s aangevallen door een groep jongeren. Gevolg hiervan is dat er nog meer waarde wordt gehecht aan onderlinge solidariteit. Dat blijkt uit onderstaand voorbeeld:

“Ik denk dat we alerter gaan worden en dat we meer op onze collega's gaan letten en meer op onszelf gaan letten. Ik denk dat dat op dit moment ook wel nodig is. Ik denk dat bij iedereen, alle 70 handhavers die hier rond lopen, de schrik er goed in zit” (A10).

Wat de groepsinteractie betreft in Amsterdam zijn er dus voornamelijk egalitairistische kenmerken te herkennen.

5.1.2.7. Structureel subsysteem

Voor zover de onderzoeker heeft kunnen zien, zijn er voornamelijk hiërarchische kenmerken in het structureel subsysteem terug te vinden (C4). Kenmerkend hiervoor is een indeling van de kantoren in rank en dat vergaderruimtes gebruikt worden aan de hand van formele procedures. Eerder werd al gezegd dat het management als toegankelijk wordt ervaren, ook al zit deze op de tweede etage. Er zijn verschillende kantoren in het pand, voor zover de onderzoeker heeft kunnen zien. Er is één algemene kantine waar boa's af en aan lopen, een kopje koffie halen of even kort praten met elkaar. Er zijn gescheiden kleedruimtes voor de mannen en vrouwen, met lockers. Verder is er een kantoor voor de meldkamer, de administratie en het management. Er lijkt dus een indeling van de kantoren te zijn naar 'rank'.

5.1.2.8. Conclusie

Concluderend kan gezegd worden dat er voornamelijk kenmerken van een egalitaristische cultuur te herkennen zijn in Amsterdam. Er wordt veel waarde gehecht aan onderlinge solidariteit, mogelijk door de risicovolle omgeving waar de boa's zich in bevinden. Voornamelijk is er veel egalitarisme tussen boa's en politieagenten. Dit kan komen doordat het binnenstad offensief een duidelijk afgebakend doel heeft waar zowel politieagenten als boa's zorg voor dragen.

5.2. Utrecht

5.2.1. Organisatie en structuur

De handhavingsorganisatie in Utrecht is onderdeel van de afdeling Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR). De afdeling gaat over alle vergunningverlening en zelfs de dienst parkeerhandhaving is onderdeel van deze afdeling. De opbouw van de functies in de organisatie is als volgt: een toezichthouder signaleert overlast of leefbaarheidsproblemen. De senior toezichthouder mag echter ook bestuursrechtelijk handhaven. Een boa mag boven het controleren van vergunningen etc. ook strafrechtelijk handhaven, bijvoorbeeld door een ID-bewijs vorderen, iemand aan te houden of iemand te bekeuren. De integrale boa kan daarboven ook fiscaal handhaven en de senior-integrale boa stuurt een team van integrale boa's aan. Daarboven staan nog een teamchef en het afdelingshoofd.

| | |
|-----------------------|--|
| Afdelingshoofd | |
| Teamchef | |
| Senior-integrale boa | <ul style="list-style-type: none">• Controleren van vergunningen, vuilniszakken, evenementen, reclame etc.• Boetes uitdelen (strafrechtelijk handhaven)Fiscaal: parkeerboetes uitdelen• Aansturen i-boa's |
| i-boa | <ul style="list-style-type: none">• Controleren van vergunningen, vuilniszakken, evenementen, reclame etc.• Boetes uitdelen (strafrechtelijk handhaven)• Fiscaal: parkeerboetes uitdelen |
| Boa | <ul style="list-style-type: none">• Controleren van vergunningen, vuilniszakken, evenementen, reclame etc.• Boetes uitdelen (strafrechtelijk handhaven) |
| Senior toezichthouder | Controleren van vergunningen, vuilniszakken, evenementen, reclame etc. (Bestuursrechtelijke handhaving) |
| Toezichthouder | Signaleren |

Tabel 18: Boa's in de Gemeente Utrecht. Bron: A3-A4

Het werk van boa's wordt voor een deel bepaald door burgermeldingen, door wat er (door de politie) tijdens een briefing verteld wordt, klachten van burgers bij het wijkbureau of door wat er op straat gebeurt. Burgermeldingen worden voor een dienst uitgeprint en worden per dag langsgereden. Ook worden op een dag de hotspots langsgereden. Dat zijn de plekken waar veel overlast is, bijvoorbeeld door jeugd, alcoholisme, auto-inbraken en woninginbraken. Speciaal voor alle acute meldingen rijdt er een overlastauto rond die meldingen oplost die bij de overlasttelefoon gedaan worden.

De wijkboa's zijn gebonden aan een wijk, maar de meeste boa's worden door heel de stad ingezet.

5.2.2. Cultuur

5.2.2.1. Morele keuzes - het juiste doen

Boa's in de gemeente Utrecht maken morele keuzes op grond van egalitaire kenmerken. Een kenmerk van een egalitaire cultuur is dat frontlijnwerkers doen wat samen is afgesproken. Dit is te herkennen bij de boa's in Utrecht. Er wordt bij boa's onderling veel belang gehecht aan het nakomen van afspraken:

"We maken een plan van aanpak en daar houden we ons aan en dat is natuurlijk ook met goede samenwerking, welke kant gaan we op, welke straat pakken we, wat is het snelste, dat je ter plaats komt niet moet afspreken van 'ga jij dat doen, dan ga ik dat doen', maar dat je al op elkaar bent ingespeeld van joh, dit doen we en zo gaan we het doen. Geen twijfel, gewoon doen" (A4).

Dit laat zien dat de groep (= *group*) veel invloed heeft op individuele beslissingen. Respondenten doen wat is afgesproken met collega's, of wat hen wordt opgelegd om te doen. Daarom zou dit zowel hiërarchisch als egalitair kunnen zijn.

5.2.2.2. Morele keuzes – het melden van voorvallen

Over het al dan niet rapporteren van amoreel gedrag van collega's, ontstaat een divers beeld dat kenmerken van egalitarisme, hiërarchie en fatalisme kent. Deze zullen één voor één besproken worden. Als eerste ontstaat het beeld dat respondenten op egalitaire wijze feedback geven en ontvangen. In een egalitaire cultuur worden problemen onderling opgelost op basis van gelijkwaardigheid, om de samenwerking en de groep als geheel te versterken. Respondenten geven aan te willen "*groeien*" (A4) in hun werkzaamheden en niet te willen blijven "*hangen*" (A3) in wat je doet, want "*dat kan dan net de verkeerde manier zijn*" (A3). Dus door de discussie aan te gaan kunnen werkzaamheden de volgende keer beter aangepakt worden. Respondenten lijken erg bereidwillig om feedback te geven aan collega's.

"En ik geef ook feedback, als ik iets niet vind kunnen dan geef ik dat ook aan, niet perse midden op straat, dan neem ik die collega gewoon apart van 'joh, dit is er gebeurd, doe er iets mee of doe er niets mee, maar ik heb het gezegd'. Ik vind dat wel belangrijk" (A4).

Wanneer iemand echt over de schreef, kunnen respondenten zich voorstellen dat boa's elkaar soms beschermen en niet willen verlinken. Uit dit voorbeeld blijkt dat onderlinge loyaliteit (elkaar niet willen verlinken) een reden zou zijn om een incident niet te rapporteren. Het niet-rapporteren heeft daarmee een egalitair karakter.

"Ik kan me wel voorstellen dat integriteit is dat mensen iets gedaan hebben buiten wat niet door de beugel kan wat ze dan niet gaan vertellen binnen [...]. En dan is het wel vaak van 'een collega zal niet gauw wat zeggen over de maatje waarmee hij buiten loopt natuurlijk'" (A3).

Over het algemeen wordt veel waarde aan integriteit gehecht. Daarom worden incidenten meestal juist wel gemeld. Dit heeft zowel fatalistische als hiërarchische redenen. Hieronder zijn twee fatalistische redeneringen opgesomd:

“Integriteit: als jij hem wel per ongeluk een harde stoot hebt gegeven wat ook anders had kunnen gaan, geef het wel gewoon aan van 'kijk ik heb hem wel een hele harde klap gegeven, 'had ik misschien niet moeten doen', maar ga er niet over liegen, uiteindelijk komt het toch wel uit, dus je kan beter gewoon de waarheid vertellen tegen je collega en je meerdere” (A4).

“Als het echt te gortig is dan moet je gewoon denken 'Ik meld het bij mijn meerdere, want als het uitkomt dan ben je zelf ook kloos, want je bent met z'n tweeën buiten” (A3).

In deze voorbeelden zou de respondent de waarheid vertellen tegen de collega en meerdere, omdat de waarheid toch wel boven tafel komt. Je hebt dus geen keuze, want uiteindelijk komt men erachter dat je er iets mee te maken hebt gehad of ervan wist. Dit zijn kenmerken van een fatalistische cultuur, waarin je accepteert geen invloed te hebben op de 'gang van zaken' en je niet weet of het ooit 'uitkomt'.

Hiërarchische redenen om geweldsincidenten en misstanden te melden zijn de 'integriteitsverklaring' die elke boa ondertekent heeft en de procedure dat er altijd melding gemaakt moet worden wanneer geweld is ingezet: de geweldsmelding (A3).

Al met al ontstaat er een divers beeld van wel/niet rapporteren over wat te doen als collega's niet de juiste keuzes maken. Concluderend kan er gezegd worden dat er meestal wél gerapporteerd om hiërarchische en fatalistische argumenten en dat er over het algemeen een vrij egalitaire cultuur heerst waarin collega's elkaar aanspreken op gedrag op basis van gelijkwaardigheid.

5.2.2.3. Institutionele partners - politie

Samenwerking met de politie vind kan geduid worden als egalitair en fatalistisch. Kenmerkend voor een **fatalistische** cultuur is dat interacties gebaseerd zijn op willekeur of gelegenheid gebonden zijn. Respondenten geven aan dat ze te weinig op de hoogte worden gehouden door de meldkamer van de politie (A3-A4).

“Wij krijgen 's nachts niet-echt meldingen binnen van 'daar gebeurt nu een vechtpartij'. Wij fietsen gewoon door het gebied en als wij wat zien dan gaan we er naartoe. Of als wij een politieagent effe staan te praten en hij krijgt een melding van een vechtpartij daar en daar, dan zegt hij dat wel tegen ons en dan gaan we wel die kant op om assistentie te verlenen. Dus daar is de samenwerking wel goed hoor. Het is niet van 'oh we moeten even weg', dat wij niets weten ofzo” (A4).

Als reden wordt hiervoor gegeven dat dit maar net ligt aan wie er op de meldkamer zit (A3-A4):

“Of ze zijn op zoek naar iemand die iets heeft gedaan en dan horen we niet altijd van 'ze zijn op zoek naar een persoon die er zo en zo uitziet en die bijvoorbeeld iets heeft gedaan, dan zouden we mee kunnen kijken, dat krijgen we niet altijd door, dat ligt maar net aan wie er op de meldkamer zit” (A3).

“Dus bij de ene die op de meldkamer zit gaat het wel goed en bij de ander weer niet” (A3).

Dit maakt dat respondenten het gevoel hebben dat hun professionele effectiviteit hieronder lijdt.

“Soms kom je dan ergens en dan zijn ze al bezig en dan denk je 'wat is er eigenlijk aan de hand?’” (A3).

“Dat is gewoon dat je het zonde vind want je had samen kunnen uitkijken naar die persoon en dan had je hem wel kunnen pakken en nu glipt ie er misschien tussendoor omdat wij geen bericht hebben gehad” (A3).

“Dat wij hem waarschijnlijk al 10 keer hebben zien lopen, maar dat we niet wisten dat hij gezocht werd” (A4).

Er zijn dus zeker kenmerken van een fatalistische cultuur terug te vinden in de boa-organisatie in Utrecht. Dit geeft een gevoel van: ik heb er geen invloed op, het is nou eenmaal zo.

Kenmerkend voor een **egalitaire** cultuur is dat meerdere partijen samenwerken op basis van gelijkwaardigheid en op basis van gedeelde doelen. Deze gelijkwaardigheid blijkt vanuit zowel de boa als de politieagent (A3-A4). Een voorbeeld van een egalitaire cultuur is dat (wijk)boa's en politieagenten wel eens gemixt de straat op gaan. Dit geeft respondenten het idee dat er genoeg vertrouwen is in hen vanuit de politie.

"Bij wat je tegenkomt, dat je één gezicht heb, dat je niet hebt van 'oh dat zijn de jongens in blauw, van toezicht en handhaving en dat zijn de jongens in geel van de politie, en die reageren anders op een bepaalde situatie', waarbij je dan kan laten zien: we staan er met z'n tweeën en we doen hetzelfde en we dragen hetzelfde uit" (A3).

"Na een paar dagen na een paar weken hadden ze al in de gaten van 'he die jongens hebben veel meer in hun mars dan dat we gewend zijn van vroeger, en we worden nu op handen gedragen door die jongens, we kunnen er nu gewoon tussen zitten en we worden net als ik binnen zit bij mijn eigen dienst, zo draai ik hier ook mijn pauze en m'n bakkie en dan praten we ook over van alles en nog wat, dus je bent gewoon één van hun geworden" (A3).

In deze voorbeelden blijkt de gelijkwaardigheid van boa's en politieagenten. De ene partij is niet beter of hoger dan de ander. Beide partijen schakelen regelmatig elkaars hulp in. In het algemeen zijn boa's afhankelijker van de politie dan andersom, maar de politie vraagt regelmatig om hulp van boa's.

"In de nachtdienst was ik samen [...] rond tien uur, wilde ik terug naar binnengaan en toen zag ik twee politieagenten bovenop een jongen liggen maar ze kregen hem niet onder controle, toen zijn we zelf uit de auto gegaan en hebben we even geholpen met die arm om, effe in die boeien. Maar dan zeggen ze ook van 'dankjewel, want we kregen hem niet onder controle', en onze collega's waren onderweg, maar wij reden net op dat moment in die straat. Dan zijn ze ook gewoon blij dat jij hem even tik [geholpen hebt - J.O.]" (A4).

"En dat zorgt ook weer dat die band tussen politie en ons alleen maar beter wordt" (A3).

"Dan zijn ze ook wel blij, dat zeggen ze ook wel achteraf, dan heb je met ze over de grond liggen rollen met die jongens om ze in de boeien te krijgen en dan zijn ze echt wel blij dat we meegeholpen hebben en dan bedanken ze ook wel echt voor de hulp. Dat waardeer je dan ook wel weer" (A3).

Zo ontstaat een beeld dat boa's soms op het juiste moment bijspringen bij de politie. Uit onderstaand voorbeeld blijkt dat dit soms zelfs bewust gedaan wordt omwille van capaciteitsproblemen.

"Het is nu zelfs zover dat als we wel eens iemand uit huis halen dat ze rustig tegen ons zeggen van jongens, wij gaan iemand uit huis halen daar en daar, willen jullie even mee, kunnen jullie even de achterkant afdekken, dan dekken wij de voorkant af, want het kan wezen dat hij het balkon afklimt en aan de achterkant eruit wil springen, dan hebben ze te weinig mensen om het te doen, dan zijn we de extra handjes, dus dat vertrouwen hebben ze al in je, dat ze dan zeggen van 'steun even mee en zorg dat ie niet aan de achterkant eruit kan komen'" (A3).

Boa's hebben een aantal 'voordelen' ten opzichte van politieagenten, stellen de respondenten. Als wijkboa heb je veel kennis van de wijk (A3). Daarnaast zijn boa's met hun bikes snel ter plaatse en ook regelmatig als eerste ter plaatse (A4).

"Dan ga je beginnen met wat je moet doen, als het reanimatie is begin je gewoon met reanimeren, en als de politie dan ter plaatse komt dan zeggen ze niet van 'aan de kant jij, we gaan het verder doen'. Die assisteren dan, die gaan het verkeer regelen of nemen het over, ze zullen niet zo neerbuigend naar je zijn van 'nou ik ben nu ter plaatse, ik ben nu hierheen gestuurd, dus laat mij het allemaal maar even doen'" (A3).

Uit dit voorbeeld blijkt dat er geen hiërarchie is in wie reanimeert. Gelijkwaardigheid blijkt uit het feit dat politieagenten niet het werk van boa's overnemen, maar hun steun geven in het werk wat zij doen.

Ook hier wordt door respondenten benadrukt dat het in andere wijken anders gaat en dat in Overvecht het beste contact is tussen politieagenten en boa's (A4). In andere wijken *"is dat gewoon veel minder"* (A4).

"want hier komen we ook een bakkie doen enzo effe tussendoor. Kijk, als je in de wijk bent hoef je niet helemaal terug naar het stadskantoor om daar effe pauze te nemen, gewoon hier, dan ken je nog wat dingen bespreken wat ook je band gewoon versterkt waardoor ze ook meer vertrouwen in jou krijgen om eventuele acties op te starten. Terwijl in andere wijken hoor je er niet heel veel over, ze zullen wel contact met elkaar hebben over dat soort dingen, maar veel minder dan dat zij hier hebben" (A4).

Er zijn dus ook veel voorbeelden van een egalitaire samenwerking te geven. Concluderend kan daarom gezegd worden dat de samenwerking met de politie zowel fatalistische als egalitaire kenmerken heeft.

5.2.2.4. Institutionele omgeving – andere partijen

De wijkboa's in Overvecht werken in het project 'de versnelling van Overvecht'. Dit is een gerichte focus op het versnellen van verschillende losse projecten op het gebied van gezondheid, werk, veiligheid en samenleven & opvoeden en om een integrale aanpak beter te faciliteren (Wertwijn e.a., 2016). Dit betekent per definitie dat er de afgelopen tijd meer nadruk is komen te liggen op gedeelde doelen van verschillende uitvoerende partijen. Samenwerken op basis van gedeelde doelen is een kenmerk van een egalitaire professionele cultuur. Respondenten geven aan veel samen te werken met verschillende instanties die in de wijk zitten: het wijkbureau, buurtkamers, buurtcentra, woningbouwverenigingen, buurtbewoners zelf en natuurlijk de wijkagent. Dit zijn allemaal partijen..

"...waar we allemaal contacten mee hebben en waar we feeling mee houden van 'joh, hoe gaat het, hebben jullie nog problemen ergens, komen er nog moeilijkheden naar boven'?. En als het op ons bordje ligt, pakken wij het automatisch mee. Zeggen we 'we kunnen er niets mee', dan schuiven we het door naar een ketenpartner of een andere instantie die dat kan oppakken." (A3).

Een voorbeeld van zo'n integrale aanpak waarin verschillende partijen hetzelfde doel nastreven is als volgt:

"We hebben laatst een zwerver, die liep al 15 jaar op straat, die wilde nooit naar binnen toe, die heeft ook nooit om hulp gevraagd of geld ontvangen, dat kon ook niet want hij moest ingeschreven worden hier, want hij had geen legitimatiebewijs meer op een gegeven moment, en die hebben we toch naar binnen kunnen halen, door goed contact met hem op te bouwen, vertrouwen bij hem te kweken, en toen hebben we hem met [...] en de wijkagent hem zover kunnen krijgen dat, en afdeling volksgezondheid hebben we erbij gezet, hebben we voor elkaar kunnen krijgen dat we hem naar Den Haag hebben kunnen krijgen, naar de [...] ambassade, daar heeft hij weer een nieuw paspoort gekregen en met dat nieuwe paspoort hebben we hem kunnen inschrijven en met die inschrijving heeft hij dus weer recht op allerlei hulp en allerlei ondersteuning, en nu zit hij bij een vestiging van het Leger des Heils en heeft hij dus ook doktersonderzoeken en dat had hij ook echt nodig met zijn benen en zijn longen, die gingen heel hard achteruit, maar hij is nu onder controle en hij is binnen, en hij heeft ons daar goed voor bedankt dat we hem geholpen hebben daarbij" (A3).

Deze inspanningen zijn niet gebaseerd op regels of willekeur, maar ontstaan door een gezamenlijke aanpak om *"echt te kijken naar het probleem"* (A4) en op zoek te gaan naar een

“oplossing” (A4). Kortom, de samenwerking met ketenpartners is voor respondenten voornamelijk egalitair.

5.2.2.5. Leidinggevenden

Wat betreft de houding van respondenten ten opzichte van hun leidinggevenden ontstaat niet een eenduidig beeld, maar komen verschillende kenmerken terug. Bij het kopje individueel is al aan bod gekomen dat wijkboa's veel waarde hechten aan autonomie in hun werk. Wijkboa's hebben daarom relatief veel vrijheid om hun werkzaamheden zelf in te delen. Het management richt zich meer op “*administratieve taken en overleggen*” (A3). Wat deze autonomie is, wordt duidelijk in het volgende voorbeeld:

“En ik ben nog nooit een speelbal geweest want ik ben buiten eigen baas, bepaal ik zelf wel wat ik doe, en ook of ik bekeur of niet bekeur. En dan kan m'n baas wel eens zeggen van je moet linksom, en dan kan ik denken ik heb iets belangrijkers te doen rechtsom en dan wacht het linksom maar even, dan ga ik eerst doen wat ik moet doen en dan ga ik daarna wel naar de kant waar hij graag heen wil” (A3).

Zelfs wanneer de meldkamer boa's maant om uit de buurt te blijven van een vechtpartij, gebeurt het wel eens dat boa's er toch op af gaan.

“Dan zeiden we tegen de meldkamer 'ja we zijn er geweest hoor', en dan zeiden ze van 'we wisten het wel, we hoeven tegen jullie niet te zeggen 'blijf uit de buurt', jullie gaan er toch naartoe. Dan denk ik van 'zo stonden we toch bekend, dat deden we gewoon’” (A3).

Deze voorbeelden laten echter meer zien over van de respondenten dan van de managementstijl en het respondenten benadrukken dat zij vooral gestuurd worden door burgermeldingen, briefings, informatie van de politie en door wat er op straat gebeurt (A3). Er zijn dus zoveel verschillende impulsen waar boa's op reageren dat er ook niet een duidelijk management is waardoor zij worden aangestuurd. Het enige element wat als hiërarchisch getypeerd kan worden is de aansturing van de wethouder:

“Er wordt vaak vanuit de gemeente zelf geroepen door een wethouder van 'joh er moet hier wat gebeuren en daar wat gebeuren' en dan pakken we dat even mee, omdat het dan noodzakelijk is, omdat het dan een wethouder is. En dan wordt het even gedaan, maar verder is het wat [A4] net vertelde, van wat je op straat aan meldingen krijgt en de burgermeldingen Utrecht en wat je verder van de politie te horen krijgt tijdens de briefings” (A3).

Kortom, er ontstaat een onduidelijk beeld van de management- en aansturingstijlen, voornamelijk omdat er niet één management is, maar boa's reageren op verschillende stukjes informatie en zelf bepalen wat prioriteit heeft. Alleen over de wethouder kan gezegd worden dat deze hiërarchisch aanstuurt.

5.2.2.6. Groepsinteractie

De groepsinteractie is te typeren als hiërarchisch en egalitair. Het kenmerk van een hiërarchische cultuur is dat interacties gebaseerd zijn op rank en status en op regels en procedures. In Utrecht geldt dat je altijd met iemand van dezelfde functiegroep de straat op moet. Dit betekent dat een boa voornamelijk met iemand op straat loopt van zijn eigen functie (A3) en ook voornamelijk deze mensen leren kennen.

“Meestal leer je elkaar pas kennen als je met elkaar gaat werken want dan zit je natuurlijk constant met elkaar, meestal de hele dag, dan ga je wel elkaar beter leren kennen” (A4).

Kenmerkend voor een egalitaire cultuur is dat interacties gebaseerd zijn op vertrouwen en op samenwerking. In de praktijk is dit terug te zien in het stadskantoor, wanneer iedereen terug is van zijn dienst. Dan praat iedereen met elkaar, los van de functie.

“Maar als we binnen zijn dan praten we met iedereen, maakt niet uit welke functie het is, of het de directeur is of de schoonmaker, daar maak je gewoon een praatje mee. Met mekaar zorg je dat de afdeling blijft draaien, de een zorgt dat het koffiezetapparaat blijft werken, dat de boel leefbaar is...” (A3).

Echter, als je op kantoor zit, *“dan heb je meer je eigen werkzaamheden, je mailtjes” (A3)*, waardoor je minder snel iemand leert kennen. In de pauze wordt wel gezamenlijk gegeten aan de eettafel.

Het belangrijkste kenmerk dat wijst op een egalitaire cultuur is onderlinge solidariteit: je moet op elkaar kunnen vertrouwen als je buiten op straat loopt (A3-A4).

5.2.2.7. Structureel subsysteem

Het structurele subsysteem kan als voornamelijk egalitair getypeerd worden. Kenmerkend voor een egalitaire cultuur is een open kantoortuin die niet is ingedeeld op rank of hiërarchie. In Utrecht zijn wijkboa's veel te vinden op het politiebureau. Hier wordt gezamenlijk gebriefd, geluncht en bijgepraat. Het politiebureau in Overvecht bestaat uit een grote centrale ruimte met telkens 2/3 bureaus aan elkaar geschoven, zonder vaste plekken. Zelfs de operationeel coördinator, die de dagelijkse leiding heeft, zit tussen andere politieagenten. Het kan goed dat men in de praktijk toch op een vaste plek gaat zitten, maar de open indeling is te zien als een kenmerk van een egalitaire cultuur. Er zijn vergaderruimtes die voor verschillende doeleinden gebruikt kunnen worden. Zo is de focusgroep afgenomen in de briefingruimte, na afloop van de briefing, zonder dat deze gereserveerd hoefde te worden. Dat boa's in het stadskantoor gezamenlijk eten, kan ook gezien worden als een kenmerk van egalitair. Dat blijkt uit het volgende voorbeeld.

“In de pauze spreek je mekaar ook wel, want dan eten we aan een gezamenlijke tafel met de dagdienst, met de avonddienst ook, dan praat je ook, maar dan praat je meer over het werk en wat je hebt meegemaakt” (A4).

Concluderend kan gezegd worden dat er voornamelijk egalitaire kenmerken in het structurele subsysteem in Utrecht terug te vinden zijn.

5.2.2.8. Conclusie

In de handhavingsorganisatie in Utrecht zijn voornamelijk egalitaire kenmerken terug te vinden. Wel denken boa's soms fatalistisch over het samenwerken met politieagenten. Boa's zien beleidsmakers als legitieme gezaghebbers en soms hebben wethouders een prioriteit die direct invloed heeft op het werk van boa's. De groepsinteracties zijn voornamelijk hiërarchisch en egalitair. Het structurele subsysteem is ook voornamelijk egalitair. Kortom, in Utrecht zijn veel verschillende cultuurkenmerken terug te vinden.

5.3. Rotterdam

5.3.1. Organisatie en structuur

De Rotterdamse organisatie Toezicht en Handhaving valt onder de gemeentedienst Stadsbeheer. Stadswachten wijkhandhaving, wijkbeheer en jeugd werken in een specifiek stadsdeel: Noord, Zuid of Centrum. Bikers werken door heel de stad, maar in welk stadsdeel zij werken, verschilt per dag. Stedelijke interventieteams controleren op woonfraude; handhavers Drank & Horeca controleren door heel de stad horecaverGUNningen en gebiedsgerichte interventieteams werken integraal met de gemeente samen om overlast en misstanden aan te pakken en te voorkomen (Gemeente Rotterdam, 2016).

| Functie | Taken en werkzaamheden |
|---|---|
| Stadswacht Wijkhandhaving | Houdt toezicht in de buurten en wijken. Pakken problemen samen met buurtbewoners op. Handhaven tegen overlast in de wijk: overlast, vernieling, vervuiling. <i>Inzet: Noord, Zuid, Centrum</i> |
| Stadswacht Wijkbeheer (geen boa) | Trekt op met een wijkhandhaver. Zorgt ervoor dat overlast gevende of vervuilende objecten daadwerkelijk verwijderd worden. Neemt ook deel aan Buurt Bestuurt overleggen. <i>Inzet: Noord, Zuid, Centrum</i> |
| Stadswacht Jeugdhandhaving | Wordt vooral ingezet op jeugdoverlast. Gaan in gesprek met jongeren, waarschuwen of beboeten ongewenst gedrag. Werken nauw samen met Stedelijk Jongerenwerk en de Politie. <i>Inzet: Noord, Zuid, Centrum</i> |
| Biker | Hebben dezelfde taken als een wijkhandhaver, maar werken in een groter gebied en verplaatsen zich via de fiets. Ook tijdens evenementen wordt vaak het biketeam ingezet. <i>Inzet: Noord, Zuid, Centrum: door de hele stad</i> |
| Stadswacht Stedelijke interventieteams | Controleren op woonfraude en leggen huisbezoeken af. Controleren of de inschrijving op het adres klopt en of er van woonfraude sprake is. |
| Stadswacht Gebiedsgerichte interventieteams | Integrale teams waarin stadswachten, Directie veiligheid (woonoverlast) en Stadsontwikkeling (bouw- en woningtoezicht) samenwerken om overlast en misstanden achter de voordeur te voorkomen. |
| Stadswacht Drank & Horeca | Controleren van vergunningen van horecabedrijven. Controleren van openingstijden en verkoop van alcohol aan minderjarigen. |

Tabel 19: Taken en werkzaamheden boa's Gemeente Rotterdam. Bron: Gemeente Rotterdam, 2016

Vervolgens zijn er nog twee speciale teams die op specifieke vergunningen controleren: het Marktteam en het Taxiteam. Stadswachten 'markt' controleren de vergunningen van warenmarkten en stadswachten 'taxi' controleren of taxi's zijn aangesloten bij een Toegelaten Taxiorganisatie (TTO) (Gemeente Rotterdam, 2016).

| Functie | Taken en werkzaamheden |
|--------------------|--|
| Stadswacht Markten | Controleren van vergunning en van warenmarkten. |
| Stadswacht Taxi | Taxibedrijven moeten aangesloten zijn bij een Toegelaten Taxiorganisatie (TTO). Stadswachten controleren de vergunningen en of taxi's goed geparkeerd staan. |

Tabel 20: Speciale boa-teams in Rotterdam. Bron: Gemeente Rotterdam, 2016.

In dit onderzoek is gesproken met boa's uit het biketeam. Zij werken met dag- of avonddiensten en per dienst krijg je een gebied aangewezen. Zij werken regelmatig op 'aanvraag'. Hun werkzaamheden bestaan uit het controleren van de 'hotspots' en het handhaven van foutparkeren, wildplassen, drank op straat of toezichhouden in winkelgebieden.

5.3.2. Cultuur

5.3.2.1. Morele keuzes – het juiste doen

Morele keuzes worden voornamelijk gemaakt op basis van egalitaristische kenmerken. Respondenten benadrukken het belang van onderling vertrouwen in moeilijke situaties. Dit impliceert een continuïteit van de keuzes die gemaakt worden: dat je erop kan vertrouwen dat een collega in de ene situatie zich vergelijkbaar opstelt als in andere situaties. Dit betekent een hoge mate van groepsbinding.

“En daar moet je elkaar gewoon bij kunnen vertrouwen inderdaad. Dat zag ik er ook bij staan. Als je met je collega de straat op gaat, dat je het vertrouwen hebt dat het wel weer goed komt” (A6).

Voordat een dienst begint is het voor respondenten daarom belangrijk om te weten hoe collega's in hun vel zitten. Dit helpt respondenten om afspraken te maken vóór de dienst begint, in plaats van tijdens een dienst zelf.

“Kijk heb je een keer een buikgriepje ofzo, kan gebeuren, zeg je 'ik zit niet zo lekker in mijn vel', maar de grotere dingen moeten wel echt wel besproken worden, als er iets slechts aan de hand gaat in je familie ofzo, want dat speelt de hele tijd in je hoofd. Onbewust, zowel bewust als onbewust. En als dat op het moment is dat je collega's je op het hardst nodig hebben en die is er niet aanwezig, dan kan het mogelijk verkeerd aflopen en dan zit diegene met een groter schuldgevoel” (A8).

Kortom, op kritieke momenten is het niet de bedoeling dat er onduidelijkheid is over hoe boa's het beste kunnen reageren. Daarbij is consistentie ook belangrijk, dat respondenten in vergelijkbare situaties niet anders reageren. Dit wordt door respondenten getypeerd als integriteit:

“Als je buiten begint met bekeuren dan moet je ook gewoon iedereen bekeuren en ik vind dan ben je integer bezig want dan zeg je van we zijn allemaal gelijk, we zijn allemaal hetzelfde en dan moet je geen onderscheid maken met je handelen buiten” (A3).

Kortom, het belang om de gemaakte 'afspraken' na te komen verwijst naar een egalitaristische wijze van besluiten maken. Daarbij wordt integriteit als een belangrijke waarde gezien.

5.3.2.2. Morele keuzes – het melden van voorvallen

Respondenten hechten veel waarde aan integriteit. In de praktijk komen voornamelijk egalitaire kenmerken terug in hoe respondenten omgaan met moeilijke situaties of incidenten. Respondenten benadrukken hoe zij issues onderling proberen op te lossen. Dit is typerend voor een egalitaire cultuur.

“Ik denk als ik met haar naar buiten ga en zij doet rare dingen dat ik dat binnen effe met haar kan bepraten” (A7).

“Gewoon daarna effe overleggen, het kan zijn dat ik het niet met hem eens ben 'joh waarom heb je dat nou gedaan' en dat hij zegt zus of zo, oké prima, weet je wel. Dat is niet beoordelen of veroordelen denk ik, maar gewoon openstaan voor elkaars meningen, kijk waarom iemand op zo'n moment zo handelt terwijl jij het misschien anders had gedaan. En ik denk dat dat ook wel, dat gebeurt binnen ons team ook wel, dat ze dat zelf aan elkaar durven te vertellen en ik denk dat je daarin eerlijk moet zijn” (A7).

Wanneer het gaat over het aanspreken van collega's op elkaars gedrag, ontstaat dus enkel een beeld van een egalitaire cultuur waarin respondenten elkaar onderling feedback geven.

5.3.2.3. Institutionele omgeving - politie

Over de samenwerking met de politie ontstaat een divers beeld waarin kenmerken van een egalitaire en een fatalistische cultuur terug te vinden zijn. De fatalistische cultuur, ten eerste, is te herkennen aan willekeurige interacties en samenwerkingen die per gelegenheid verschillen. Een fatalistische cultuur is te herkennen in de volgende voorbeelden:

“Onze samenwerking met de politie is vooral met evenementen, dat we dan gezamenlijk iets doen, ik noem het pas een demonstratie, als 1 mei demonstratie zeg maar, we doen samen de demonstratie voorbereiden, zij doen de openbare orde, wij doen het verkeer. In principe, hun bemoeien zich niet met ons, wij bemoeien ons niet met hun, maar we houden elkaar wel in de gaten” (A7).

“Er zijn kantoren waar we zo binnen kunnen lopen, en dan kunnen we een briefing bijwonen, een bakkie doen en er zijn kantoren waar we gewoon in het halletje worden weggekeken” (A7).

Bovenstaand voorbeeld laat zien dat samenwerking met de politie vooral gebonden is aan evenementen. Onderstaande voorbeelden laten zien dat samenwerking en interacties vaak willekeurig zijn en per persoon verschillen. Eén reden die hiervoor gegeven wordt is dat sommige politieagenten boa's nog steeds zien als de oude 'melketiers'. De scheidslijn tussen politieagenten die negatief tegen boa's aankijken en politieagenten die positief tegen boa's aankijken, wordt door meerdere respondenten beaamd. Dit blijkt uit de volgende drie voorbeelden.

“Het is wel wat minder geworden merk ik wel. Maar er is nog steeds dat je wordt aangekeken van 'oh daar heb je hem', klinkt heel bot maar 'daar heb je weer zo'n stadswachter'. Die indruk geven ze je op dat moment wel en dat is gewoon jammer” (A8).

“In de politie heb je gewoon nog twee groepen. Diegenen die ons zien als hulp en diegenen die ons zien als bedreiging. En dat is gewoon nog steeds zo” (A7).

“Deels omdat je nog steeds de groepen hebt die ons als een bedreiging zien of minder ziet of hoe zij dat op dat moment interpreteren. Dat zorgt er op dat moment al met een paar mensen niet samen kan werken omdat ze toch zoiets hebben van 'daar wil ik niet mee werken’” (A8).

Deze drie voorbeelden kunnen ook als een individualistische cultuur getypeerd worden, omdat boa's als een 'bedreiging' gezien worden. Misschien is er sprake van een angst dat boa's hun werkzaamheden overnemen, maar hier is onvoldoende data voor om dit te ondersteunen. Andersom zijn er echter ook boa's die niet met de politie willen samenwerken.

“Die mensen heb je ook echt wel bij de boa's zitten van 'ik moet niets te maken hebben met de politie', dus op die manier kan je al niet één front samen vormen. Ik denk uiteindelijk ook dat dat nooit helemaal kan, wat hij ook zegt, je hebt, wij hebben net iets andere dingen waar wij naar kijken dan de politie. Maar je moet wel zoveel mogelijk dicht bij elkaar komen zodat je de burger kan helpen en dat gaat niet altijd zoals het nu moet gaan denk ik” (A8).

“Maar ook bij ons hoor wat ik net zeg, wat dat betreft zijn we binnen de gemeente eigenwijs, we zijn niet meer de organisatie die 7-8 jaar geleden waren, dat we nog afhankelijk waren van de politie, en nu zijn we zo. Ik denk dat we als organisatie best wel sterk zijn dat je een eigen merk bent ondertussen weet je wel. En dat dan, ja er zijn ook mensen in de organisatie die zeggen 'we hebben hun niet nodig, we kunnen het zelf wel’” (A7).

Een andere reden die gegeven wordt voor de onbereidheid van de politie om met boa's samen te werken, is omdat de politietop dit zou tegenhouden (A7-A8). Omdat boa's niet over dezelfde geweldsmiddelen beschikken als politieagenten kan de politieleiding niet de veiligheid van boa's garanderen, omdat ze anders mogelijk in gevaarlijke situaties belanden. Daarom hebben boa's het idee dat dit van "hogehand" (A8) wordt tegengehouden.

"Ergens snap ik dat wel, want de politie moet ook op zijn maat moeten vertrouwen, ook met de middelen die ze hebben en als zij in een situatie komt dat echt te bedreigend wordt en hij loopt met een van ons of hij fietst en wij kunnen niet op dat moment omdat wij de middelen niet hebben, ik kan me best voorstellen dat een agent denkt 'ja, dat kan gewoon niet, ik heb hier een mannetje nodig die dezelfde middelen als mij heeft zodat we samen kunnen optreden'" (A6).

Dit geeft de impressie dat er sprake is van een individualistische en fatalistische cultuur. Fatalistisch, omdat interacties willekeurig en evenement-gebonden zijn. Individualistisch, omdat er sprake lijkt te zijn van competitie. Boa's worden immers als een bedreiging gezien voor sommige politieagenten. Hoewel het nu lijkt of individualisme en fatalisme overheersen zijn er ook kenmerken die wijzen op een egalitaire cultuur. Hierbij wordt zelfs benadrukt dat het bike-team een streepje voor heeft bij de politie:

"Als de politie ergens assistentie nodig heeft of ze hebben mensen nodig vragen ze altijd naar ons" (A7).

"Wij hebben het ook wel eens meegemaakt, we lopen door het winkelcentrum en de politie zegt 'jij gaat met mij mee en we maken twee koppeltjes'. Die hebben ook zoiets van 'met z'n tweeën bereiken we meer dan, dan als we met één koppeltje gaan rijden. De agent op straat, staan er wel voor open" (A7).

Hoewel er dus ook egalitaire kenmerken genoemd worden, domineren fatalistische en individualistische kenmerken en wordt door respondenten zelf benadrukt dat de samenwerking niet optimaal is en er veelal 'los' van elkaar wordt gewerkt.

5.3.2.4. Institutionele omgeving – overige partijen

Het bike-team werkt in een groot netwerk met veel (keten)partners. Partijen met wie respondenten veel samenwerken zijn Woonbron, Staedion (woningcorporaties), brandweer, politie, jongerenwerkers, beveiliging. Het zijn er zoveel dat je eigenlijk "geen tijd" (A8) hebt om alle ketenpartners langs te gaan. Informatie-uitwisseling gaat vrij ad hoc.

"Nee je gaat ook gewoon wel eens langs. Vragen van 'he heb je nog wat nieuws voor ons'. of, zelfs de winkeliers, zelfs bij hun kun je informatie halen" (A5).

"Dat zijn mensen, [...] die zien heel de dag alles, dus daar hoor je af en toe wel wat van" (A6).

Zeker de vaste boa's in de wijk wisselen veel informatie uit en gaan regelmatig langs verschillende partijen. Elk contact wordt geregistreerd in de telefoon en dit worden een soort "verslagen" (A7).

"Ik sowieso wel, ik weet niet of iedereen echt alles leest, maar er worden wel dingen van elkaar gelezen en dat is heel handig met alles eigenlijk. Niet alleen personen waarschuwen, maar ook bijvoorbeeld, er zijn winkeliers die zich onveilig voelen, je maakt een gesprekje, je rijdt effe langs, en dan zie je het wel. [naam] is dinsdag geweest" (A7).

Hoewel willekeurige interacties een kenmerk kunnen zijn voor fatalisme, is dat niet de gedragsstijl die bij boa's overheerst. Een fatalistische cultuur zou gedragen worden door een gedachte als 'ik ben slechts een klein individu in dit grote systeem van regels waar ik geen

invloed op heb', maar dat is duidelijk niet het geval. Boa's spelen relevante informatie gelijk door aan de politie of andere ketenpartners en gaan met burgers in gesprek (A7-A8).

5.3.2.5. Leiding en management

Respondenten zijn vooral fatalistisch ten opzichte van het management. Kenmerken van fatalisme zijn willekeurigheid, gebrek aan erkenning en eerlijkheid en brute dominantie. Er spelen "tegenstrijdige" (A7) belangen in de eigen organisatie, en boa's stellen dat het wel eens kan "snijden" (A7) met de gemeente. Ook wordt er door de gemeente "druk" (A7) op de boa's gelegd. Dit versterkt het idee dat respondenten in een systeem werken waar ze geen invloed op hebben. Dit blijkt uit de volgende voorbeelden:

"Er komen wel eens aanvragen binnen bij ons voor inzet, Beverwaard, IJsselmonde hebben we wel eens projecten gedraaid, waar eigenlijk het probleem in de openbare orde ligt. Maar doordat wat voor een reden dan ook, dat de politie het uiteindelijk niet in de hand heeft, en de capaciteiten niet heeft en die druk bij de gemeente vanuit de bewonersorganisatie heel hoog komt te liggen" (A7) ... "worden wij gestuurd" (A8).

"Wij zijn natuurlijk in dienst van de gemeente en wij worden door de gemeente Rotterdam aangestuurd. Die willen dingen van ons, die verwachten dingen van ons en de politie is natuurlijk landelijk en de politie gaat alleen op met evenementen en speciale dingen en anders werken ze zelfstandig, dus dat is ook wel eens iets waarvan ze hebben van 'dat komt niet overeen'" (A7).

Bovenstaande voorbeelden passen ook goed bij fatalisme, omdat boa's het idee hebben dat zij geen invloed hebben op de opdrachten van de gemeenten of wethouder. Dit veronderstelt een hoge mate van grid.

"Gaan ze zeggen 'we gaan het biketeam sturen'. Maar wij fietsen daar, we doen ons ding, maar wij kunnen het probleem niet oplossen, maar de burger gaat dat wel verwachten, omdat de gemeente die druk op ons legt. Terwijl het grootste probleem is openbare orde, en dat is niet helemaal ons ding" (A7).

Concluderend kan gezegd worden dat boa's vooral fatalistisch staan ten opzichte van aansturing. In dit geval gaat dit voornamelijk over beleidsmakers en de wethouder en niet over teamleiders die ook boa zijn.

5.3.2.6. Groepsinteractie

Groepsinteractie in Rotterdam toont voornamelijk kenmerken van egalitarisme. Grondslagen van egalitarisme zijn vertrouwen, gelijkwaardigheid en samenwerking op basis van gedeelde doelen. Respondenten hechten veel waarde aan onderlinge solidariteit. Dit betekent dat je niet elkaars "vrienden" (A6) hoeft te zijn, maar dat je wel goed met elkaar moet kunnen werken. Centraal in het samenwerken staat het gedeelde doel: dat je je werk goed en veilig moet kunnen uitvoeren.

"Maar ook als er zelf iets met je aan de hand is, dat invloed kan hebben buiten, dat je dat ook eerlijk tegen je collega's zegt, want het gaat ook over zijn of haar veiligheid. Daar ga jij voor een deels op dat moment ook over, dus diegene moet wel weten als er iets aan de hand is of niet" (A8).

Een reden hiervoor is dat boa's graag hun professionele imago willen bewaren en eenheid willen uitstralen.

"We hebben natuurlijk wel eens dat je het buiten niet met elkaar eens bent en dat geeft ook helemaal niet, en ik denk dat dat helemaal niet erg is, maar wij zijn wel zo professioneel genoeg om dat niet aan de buitenwereld te laten blijken" (A7).

Er is dus een zekere mate van isolatie ten opzichte van burgers, wat ook een hoge onderlinge solidariteit betekent. Dat betekent dat je op elkaar moet kunnen vertrouwen wanneer je samen buiten op straat loopt.

“Maar ook als er zelf iets met je aan de hand is, dat invloed kan hebben buiten, dat je dat ook eerlijk tegen je collega's zegt, want het gaat ook over zijn of haar veiligheid. Daar ga jij voor een deels op dat moment ook over, dus diegene moet wel weten als er iets aan de hand is of niet” (A8).

“Daar moet je elkaar gewoon bij kunnen vertrouwen inderdaad. (...) Als je met je collega de straat op gaat, dat je het vertrouwen hebt dat het wel weer goed komt, dat je gewoon normaal weer thuiskomt, wat er ook gebeurt. Dat zijn wel de belangrijkste dingen denk ik” (A6).

Kortom, respondenten ervaren een sterke groepsbinding en de *group* heeft dan ook veel invloed op wat individuele leden doen en laten. Dit zijn kenmerken van egalitarisme.

5.3.2.7. Structurele subsysteem

Het structurele subsysteem vertoont kenmerken van een egalitaire cultuur. De onderzoeker heeft echter maar beperkte data kunnen verzamelen hierover. In de handavingsorganisatie is geen sprake van een ‘open kantoortuin’, maar mensen van hetzelfde team zitten wel bij elkaar in een kamer (C3). Dit is volgens het GGCT model een kenmerk van egalitarisme. Er is te weinig data om significante uitspraken over het gebruik van vergaderruimtes te doen.

5.3.2.8. Conclusie

De overheersende gedragsstijl tussen boa's onderling is egalitarisme. Respondenten komen over als een hechte groep. Ten opzichte van de politie zijn er meerdere gedragsstijlen waarvan geen overheersend is. Ten opzichte van de gemeente/beleidsmakers is er veel fatalisme. Belangrijke waarden zijn onderlinge solidariteit en integriteit. Daarnaast is er isolatie ten opzichte van burgers. Al met al zijn de gedragsstijlen erg wisselend naar verschillende actoren.

5.4. Eindhoven

5.4.1. Organisatie en structuur

De handavingsorganisatie in Eindhoven bestaat uit boa's met verschillende taakaccenten. In dit onderzoek is gesproken met verschillende wijkboa's. Zij onderhouden de contacten met wijkbewoners en de wijkagent en handhaven in een specifiek stadsdeel. Wijkboa's kunnen de hulp inschakelen van jeugdboa's wanneer er veel overlast is van jeugdgroepen. Zij bouwen een band op met de jongeren, waarschuwen en handhaven waar nodig. Fiscalisten controleren of auto's goed geparkeerd staan en er betaald is voor het parkeren. Boa's Drank & Horeca controleren de vergunningen van horecaondernemers. In het AFZ project surveilleren boa's extra om auto inbraken, fietsdiefstallen en zakkenrollerij te voorkomen en aan te pakken. Als laatste zijn er de taxiconroleurs. Zij controleren de vergunningen van taxi's en of deze bij een Toegelaten Taxiorganisatie (TTO) zijn aangesloten.

| Functie | Taken |
|-----------------|---|
| Wijkboa's | Elke wijkboa is gebonden aan een specifiek wijk. Een stadsdeel bestaat uit meerdere wijken. |
| Jeugdboa's | Richten zich voornamelijk op jeugdoverlast. |
| Fiscaal | Betaald parkeren. |
| Drank en Horeca | Handhaven Drank en Horecawet (DHW) & Drank en Horecavergunning (DHV). |
| Project AFZ | Auto-inbraken, fietsdiefstal en zakkenrollerij. |

| | |
|--------------------|--|
| Taxiconcontroleurs | Controleren vergunningen taxi's en of ze bij een Toegelaten Taxi-organisatie (TTO) zijn aangesloten. |
|--------------------|--|

Tabel 21: Verschillende functies boa's in Gemeente Eindhoven

5.4.2. Cultuur

5.4.2.1. Morele keuzes – het juiste doen

De overheersende gedragsstijl bij het maken van morele keuzes is egalitarisme. Een kenmerk van egalitarisme is 'doen wat is afgesproken in de groep'. In een egalitaire cultuur worden keuzes voornamelijk beperkt door de groep en minder door procedures en regels. Er zit een verschil in regels die worden opgelegd en regels die worden afgesproken. Regels die worden opgelegd wijzen op een hoge *grid* en regels die worden afgesproken wijzen op *high group*. Respondenten hechten veel waarde aan het maken van en het nakomen aan onderlinge afspraken. De volgende voorbeelden laten zien hoe respondenten waarde hechten aan het nakomen van onderling gemaakte afspraken.

"Ik mag niemand dwingen, ik kan [...] niet dwingen om iets te doen, het is gewoon individueel, als zij denkt het moet zo, en ik denk 'het moet zo', dat kan, maar alleen als je samen op straat gaat, en je moet een bepaalde actie gaan doen, dan moet je van tevoren een bepaalde afspraak maken, wat gaan we doen met die fietsers, gaan we die wel of niet schrijven? dat je niet gaat zeggen van 'ik ga staan schrijven' en zij doet niets, of andersom, want dan gaat het mis" (A15).

"Met name onderling is dat heel erg belangrijk, dat afspraken worden gemaakt en dat die ook worden nagekomen. Dat maakt het werk buiten voor iedereen een stuk gemakkelijker" (A13).

Respondenten geven aan dat het niet nakomen van afspraken schadelijk is voor de hele groep. Deze vorm van groepsloyaliteit is te typeren als element van een egalitaire cultuur. Respondenten geven echter nog meer redenen waarom zij zoveel waarde hechten aan het nakomen van onderlinge afspraken. Het antwoord hierop is te vinden in de vraag "wat gebeurt er wanneer afspraken *niet* worden nagekomen", maar deze vraag wordt in paragraaf 5.4.2.2. besproken.

5.4.2.2. Morele keuzes – het melden van voorvallen

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat respondenten veel waarde hechten aan het maken van onderlinge afspraken over het werk en dat deze worden nagekomen. Dit betreft vooral egalitarisme. Respondenten zijn vrij eenduidig in de achterliggende argumenten die zij aandragen: ze willen de positie die zij bereikt hebben (bij anderen) niet weggooien. Dit blijkt uit de volgende voorbeelden.

"Afspraken maken en nakomen ten opzichte van de ketenpartners, daar heeft ook te maken met het serieus genomen worden. En dan ben ik geen goede partner voor hun, dan ben ik geen stabiele factor en dat is wat heel belangrijk is" (A13).

"Je bent een hele belangrijke schakel in het spel als wijkboa. In zo'n groep. En we hebben daarin als wijkboa's toch moeten vechten om deze positie daarin te mogen bereiken, dat we serieus werden genomen" (A12).

Een reden voor respondenten om elkaar aan te spreken op elkaars gedrag is voornamelijk dat amoreel gedrag van één individu de hele groep schaadt en de reputatie van de hele groep weg kan nemen. Dit is een duidelijk kenmerk van een egalitaire cultuur. Toch zijn er ook kenmerken van een fatalistische cultuur terug te vinden bij de respondenten. Een kenmerk van een fatalistische cultuur is dat je weinig keuze hebt om verkeerd gedrag van collega's te melden. Je

kan immers zelf ook gestraft worden als blijkt dat je er meer van wist en de situatie niet gemeld hebt. Respondenten geven aan dat het management snel iemand aanspreekt op het niet nakomen van afspraken. Als niet wordt voldaan aan afspraken, wordt je daarop aangesproken...

“...door de leiding, dan komt dat bij de leiding terecht, of bij je teamleider of zelfs bij het afdelingshoofd en dan wordt je daarop aangesproken” (A13).

“Dan mag je het gaan uitleggen” (A12).

“Dus hier hebben ze het heel hoog in het vaandel, afspraken maken en nakomen en op tijd zijn, dat is wat ze hier heel belangrijk vinden” (A13).

Misstanden worden dus snel opgepakt door het management en omdat afspraken nakomen belangrijk is, kun je hier maar beter aan meewerken als boa zijnde. Concluderend kan gesteld worden dat het wel/niet rapporteren van misstanden zowel egalitaire als fatalistische kenmerken heeft.

5.4.2.3. Institutionele omgeving - politie

In de samenwerking met de politie zijn kenmerken terug te vinden van alle vier de cultuurtypen: hiërarchie, egalitarisme, fatalisme als individualisme. Een hiërarchische cultuur kenmerkt zich door regels en procedures en het uitvoeren van opdrachten. Een egalitaire cultuur kenmerkt zich door gelijkwaardigheid en gedeelde doelen; een fatalistische cultuur kenmerkt zich door willekeurige interacties en een samenwerking die per gelegenheid verschilt en een individualistische cultuur kenmerkt zich door competitie en opportunisme.

Als eerste egalitarisme. Er is een lang “traject” (A13) aan vooraf gegaan, maar nu zijn respondenten zover dat ze veel kenmerken van egalitarisme kunnen noemen. Telkens wordt echter onderstreept dat het vertrouwen fragiel is en dat dit afhankelijk is van eigen inspanningen.

“Nu zijn we zover dat we door onze wijkagenten [...] compleet als gelijken worden behandeld. Als wij samenwerken met hun dan eten wij daar ook. Dan eten we samen op het politiebureau. We gaan afzonderlijk met een politieagent de straat op in een opvallende auto, we krijgen gevoelige informatie te zien, we gaan bij mensen op bezoek waar is ingebroken. We gaan bij mensen, waar nog een vordering openstaat gaan we mee, jaren geleden was dat nog niet denkbaar en nu begint daar langzaam en zeker begint dat daarin te komen omdat er wederzijds vertrouwen aan het groeien is, en net zo goed als dat wij van onze eigen collega's nog niet altijd worden gerespecteerd is dat bij de politie ook zo. Alles wat wij daaraan moeten doen moeten wij daarin steken, en voor de rest zijn we afhankelijk van anderen” (A13).

“Maar ik merk ook wel dat we ook een hele grote vooruitboeking maken, want je merkt dat ook heel veel politieagenten in een keer ons wel gaan zien als een waardige collega, zal ik maar zeggen. En dat begint me wel op te vallen” (A12).

Er is dus steeds meer gelijkwaardigheid tussen politieagenten en boa's: boa's gaan samen met politieagenten op stap, eten samen en worden steeds meer als waardige collega gezien. Ook gaat de samenwerking tijdens gezamenlijke acties steeds beter.

“Gisteren hebben we drie dagen dat [...] project gedraaid, de wijkboa's [...], waaronder ikzelf. Daar zag je gewoon dat we met agenten naar het politiebureau gaan, bij hun daar lekker in de kantine gaan zitten en gewoon met z'n allen eten, er is daarin geen onderscheid en dat is prettig, dat voelt fijn. Maar goed, daar heb je zelf ook een stukje de hand in. Je hebt

natuurlijk ook aan jezelf te danken dat hun je daarin meenemen en waarderen en serieus nemen” (A12).

Het onderscheid tussen boa's en politieagenten vervaagt dus steeds meer en hierdoor ontstaat steeds meer gelijkwaardigheid. Zeker tussen wijkboa's en wijkagenten is die samenwerking erg goed (A12, A14). Samenwerken op grond van gedeelde doelen en gelijkwaardigheid zijn allebei kenmerken van een egalitaire cultuur. In de gezamenlijke cultuur zijn echter ook veel kenmerken van een fatalistische cultuur terug te vinden. Een fatalistische cultuur kenmerkt zich door willekeurige interacties en een samenwerking die gelegenheid-gebonden is. In onderstaande voorbeelden zijn fatalistische kenmerken te herkennen. Het eerste voorbeeld is een kenmerk van willekeur en het tweede van een hoge mate van 'grid'.

“Het ligt er ook aan welke agent je voor je hebt” (A12).

“De minister heeft bepaald dat ze moeten samenwerken. In Gestel he, staat ook een agent, staat ook een beetje vervelend te doen, van 'de politie moet maar eerst zelf eens zorgen dat ze hun eigen regels op orde hebben', daar gaat het niet om, het wordt van hogerhand opgelegd, ze móéten met ons werken en die samenwerking kunnen ze creëren, goedschiks, maar soms moet het kwaadschiks, want sommige doen rare dingen” (A10).

Kenmerken van individualisme zijn competitie en opportunisme. Ook in Eindhoven worden boa's door politieagenten regelmatig als een bedreiging gezien, ook al wordt dit steeds minder. Dit resulteert in verschillende belangen en praktijken op straat.

“Er zullen altijd mensen van de politie bij zijn die ons niet zien zitten en dat heeft niets te maken met de persoon, maar dat heeft te maken met ons beroep. In het verleden waren er ook heel vaak zaken die wij begonnen en die een politieagent moest afwerken, die het alleen maar zag als lastig. Want daar kwamen ze weer” (A13).

‘Als het puntje bij paaltje komt, staan wij botgezegd voor lul op straat, omdat ik eerst tegen die man heb gezegd "je bent aangehouden en je blijft gewoon daar", dat is de lachende derde en dat kan niet” (A15).

“Dan komt er een agent ter plaatse en die agent doet even een praatje met die man, pakt het rijbewijs aan en geeft mij het rijbewijs 'zo, dan kun je het verbaal schrijven, en die man kan naar huis'. Nee, dat doet niet meer ter zake, die man is aangehouden, die moet mee. Waarom komt dat rijbewijs, omdat die agent er geen zin in heeft om mee naar kantoor te gaan om een proces verbaal af te handelen” (A10).

Onderstaand voorbeelden laten zien dat er ook sprake is van een hiërarchische cultuur. Kenmerkend voor een hiërarchische cultuur is een samenwerking die gebaseerd is op regels en procedures en waarbij ieder zijn eigen rol heeft. Of, zoals een respondent het zou zeggen:

“op het moment dat we een andere eenheid erbij krijgen die niets met ons van doen heeft, dan krijg je de kleuterschool, van dan wordt je een beetje gepareerd” (A15).

“Je staat bij een agent en die geeft jou een opdracht” (A15).

“De minister heeft bepaald dat ze moeten samenwerken” (A15).

Kortom, boa's staan heel divers tegenover de samenwerking met de politie en dit leidt tot verschillende gedragsstijlen.

5.4.2.4. Institutionele omgeving – andere partijen

Hoewel onvoldoende naar voren komt met welke ketenpartners respondenten allemaal samenwerken, ontstaat wel een beeld over de samenwerking zelf. Hierin komen voornamelijk

egalitaire kenmerken in naar voren. Respondenten benadrukken het belang van vertrouwen en het belang van een betrouwbare partner zijn. Kenmerkend voor egalitarisme is samenwerken op vertrouwensbasis.

“Daarom zijn afspraken maken en nakomen ook heel belangrijk. Afspraken maken en nakomen ten opzichte van de ketenpartners, daar heeft ook te maken met het serieus genomen worden. En dan ben ik geen goede partner voor hun, dan ben ik geen stabiele factor en dat is wat heel belangrijk is” (A13).

“Je bent een hele belangrijke schakel in het spel als wijkboa. In zo'n groep. En we hebben daarin als wijkboa's toch moeten vechten om deze positie daarin te mogen bereiken, dat we serieus werden genomen” (A12).

De samenwerking met ketenpartners lijkt dus voornamelijk op egalitaire basis te geschieden.

5.4.2.5. Leiding en management

Respondenten zien het management als toegankelijk en bereikbaar (C5). Dit blijkt alleen al hoe makkelijk respondenten de onderzoeker uitnodigen om nog even met het management te praten. Het management zit in een kamer tegenover de ruimte van alle boa's. Daarom is het management ook in fysieke zin toegankelijk. Het management houdt respondenten aan de afspraken die gemaakt zijn met elkaar en wanneer een werknemer zich daar niet aan houdt, dan

“wordt je daarop aangesproken [...] door de leiding of je teamleider, of zelfs het afdelingshoofd” (A13).

“Dus hier hebben ze het heel hoog in het vaandel, afspraken maken en nakomen en op tijd zijn, dat is wat ze hier heel belangrijk vinden” (A13).

Dit kan zowel op hiërarchische als egalitaristische wijze uitgelegd worden. Werknemers houden aan afspraken kan hiërarchisch zijn wanneer afspraken zijn gemaakt zonder inspraak, deze worden 'opgelegd' aan werknemers en er vervolgens regels over sanctionering in werking treden. Werknemers houden aan afspraken kan op egalitaristische wijze zijn, wanneer deze afspraken met alle werknemers samen gemaakt zijn en deze niet worden 'opgelegd' van hogeraf. Omdat achterliggende motieven onduidelijk naar voren komen in de data kan er geen duidelijke conclusie getrokken worden over dit kopje.

5.4.2.6. Groepsdynamiek

De interacties tussen boa's in Eindhoven vertonen zowel egalitaire als fatalistische kenmerken. In een egalitaire cultuur is de 'grid' dimensie laag en de 'group' dimensie hoog. Er is een hoge integratie en binding met de groep en weinig regels dus samenwerking vindt plaats op grond van vertrouwen. Ook bij de boa's in Eindhoven is een hoge bereidheid om elkaar te helpen en er voor elkaar te zijn wanneer nodig.

“Het rode verkeerslicht wat op dat moment op rood staat, en ik weet dat mijn collega in nood zit, dat rode verkeerslichtje dat gaat mee met mij hoor, want, daar ga ik die boete wel voor betalen als het nodig is, of die leg ik wel bij de baas op het bureau, maar als mijn collega mij nodig heeft, dan zijn we er. Want ik heb twee weken, na, heel lang geleden, misschien twee maanden geleden, twee banden kapot gereden omdat een collega behoorlijk in nood zat, en ik heb elk stoeprandje gezien” (A12).

Kenmerken van fatalisme zijn wantrouwen en onvoorspelbare interacties. Er is een hoge mate van 'grid' en lage mate van 'group'. Uit onderstaand voorbeeld blijkt de isolatie onder respondenten.

“Met sommige mensen, ben je alleen op straat, al ben je met z'n tweeën. Dat is het punt, dat sommige mensen niets voor jou kunnen betekenen, dan moet je bepaalde acties niet gaan

doen die je wel moet doen, maar die je niet kunt doen, omdat die collega niet achter jou staat, dan gaat het fout” (A15).

Er zijn in de groepsinteractie dus zowel egalitaire als fatalistische kenmerken terug te vinden.

5.4.2.7. Structureel subsysteem

De handhavingsorganisatie is gevestigd in een gebouw met meerdere gemeentelijke diensten. De handhavingsorganisatie is in de ‘kelder’ gevestigd. De inrichting van de kantoren vertonen voornamelijk kenmerken van egalitarisme. Er is één kantoortuin met meerdere computers aan één groot bureau. Deze ruimte is tevens de kantine en een opslagruimte. Het management zit echter in een aparte ruimte. Er is één grote vergaderruimte die tevens als opslagplek voor portofoons etc. geldt. Deze ruimte kan voor meerdere doeleinden gebruikt worden en wordt bijvoorbeeld gebruikt om in te werken. Wie waar gaat zitten is vrij te bepalen. Omdat er weinig kantoornruimte is en boa’s zich direct in de nabijheid van collega’s bevinden is het structureel subsysteem te typeren als egalitair.

5.4.2.8. Conclusie

Waar in veel andere steden egalitarisme vaak boven andere cultuurtypen uitstijgt, is dit in Eindhoven niet het geval. Vooral in de groepsinteractie en het maken van morele keuzes zijn egalitaristische kenmerken te herkennen. Een belangrijke waarde voor respondenten is respect naar elkaar. Tegelijk kijken respondenten gemengd aan tegen onderling vertrouwen (tussen boa’s). Respondenten vinden het wel belangrijk om elkaar feedback te geven en te leren van elkaar. Wat er verder uitspringt is de diversiteit van cultuurtypen in de samenwerking met de politie. Respondenten geven hierover kenmerken van alle vier de cultuurtypen: hiërarchisch, individualistisch, fatalistisch en egalitaristisch.

5.5. Den Haag

5.5.1. Organisatie en structuur

De handhavingsorganisatie van de gemeente Den Haag bestaat uit negen teams die elk gelinkt zijn aan een specifiek stadsdeel. De binnenstad heeft echter twee teams. Een team dat gelinkt is aan een stadsdeel heet een ‘breed’ handhavingsteam. Elk team wordt aangestuurd door een teamleider die bij de politie werkt. opereert ook vanuit het politiebureau wat in het stadsdeel is gevestigd. Naast de brede handhavingsteams is er ook een flexteam van handhavers die door heel den Haag worden ingezet. Zij surveilleren meestal op een fiets. Het flexteam zorgt ervoor dat de gemeente flexibel kan reageren op de inzet van boa’s door de stad.

De overige teams zijn in onderstaande tabel schematisch weergegeven.

| <i>Team</i> | <i>Taak/rol</i> |
|----------------------------------|--|
| Brede handhavingsteams (9 teams) | Inzet is gebonden aan een specifiek stadsdeel. |
| Flexteam | Inzetbaar waar nodig. |
| Toezichtteam | Haalt verkeerd gestalde fietsen weg en brengt deze naar het fietsdepot van de gemeente. |
| Drank en Horecateam | Controleert horecaverunningen. |
| Taxi-team | Controleert de vergunningen van taxichauffeurs en surveilleert in taxizones. Taxichauffeurs moeten zich hebben aangesloten bij de Toegelaten Taxi Organisatie (TTO). |
| Parkeercontroleurs | Handhaven op de inachtneming van parkeerregels. Rijden rond met scanauto’s. Controleren of automobilisten betaald hebben voor het parkeren en of auto’s goed geparkeerd staan. |

Tabel 22: Handhavingsteams in Gemeente Den Haag. Bron: Gemeente Den Haag, 2017; A1-A2

Elk team heeft een eigen handhavingsprogramma. Het handhavingsprogramma bestaat uit stedelijke prioriteiten en prioriteiten per stadsdeel. De stedelijke prioriteiten zijn honden, afval, weesfietsen en parkeren (Revis, 2017, pp. 1–2). De inzet van brede handhavingsteams is 60% op stedelijke prioriteiten, 20% stadsdeel specifiek en 20% ad hoc thema's en calamiteiten (Revis, 2017, p. 4).

Handhavers werken op verschillende manieren samen met buurtbewoners en ondernemers. Zo zijn zij betrokken in een buurtinterventieteam (BIT) en een buurtpreventieteam (BPT) waarin burgers nadenken over (oplossingen voor) leefbaarheidsproblemen bij hen in de wijk. Deze signalen worden doorgegeven aan de politie, gemeente en woningcorporaties (Gemeente Den Haag, 2014, p. 15). In het team waar de onderzoeker heeft meegelopen werken 16 mensen.

5.5.2. Cultuur

5.5.2.1. Morele keuzes – het juiste doen

Omdat de onderzoeker in Den Haag geen focusgroep heeft kunnen doen is er te weinig data om hier significante uitspraak over te doen. Dit is ook aangegeven in deel Focusgroepen

5.5.2.2. Morele keuzes – het melden van voorvallen

In Den Haag spreken respondenten elkaar snel aan op elkaars gedrag. Tijdens het meelopen wordt er meerdere keren, soms door middel van grapjes of humor, feedback gegeven. Dit zou op een egalitaristische cultuur kunnen duiden. Er is echter te weinig bekend over overwegingen van respondenten om misstanden wel of niet te melden.

5.5.2.3. Institutionele partners – politie

De samenwerking met de politie geschied in Den Haag voornamelijk op egalitaristische wijze, maar soms op individualistische wijze. Kenmerken van egalitarisme zijn samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en gedeelde doelen. Deze gelijkwaardigheid is duidelijk terug te zien in Den Haag in de manier hoe de boa's tussen alle politieagenten en rechercheurs werken. Ze zitten letterlijk naast elkaar. Dit maakt dat je *“meekrijgt op de werkvloer van wat er gebeurt en wat er speelt”* (A2) en dat je elkaar voor *“vol”* (A1) aanziet. Of, zoals een respondent het zou zeggen:

“Samen eten verbind wel” (D2).

Daarnaast is er ook een gedeelde verantwoordelijkheid voor de wijk(en) tussen politieagenten en boa's. Dit wordt zichtbaar door de manier hoe het werk van boa's en politieagenten op elkaar afgestemd wordt. Ten eerste wordt elk boa team door een politiechef aangestuurd. Die *“bepaalt wat de insteek wordt en wat we gaan doen”* (D2). Ten tweede voelen respondenten zich ook verantwoordelijk voor de openbare orde, ook al is dat niet hun primaire taak.

“Ze letten natuurlijk breed op, ze lopen daar veel blauw aanwezig, in uniform, lopen, fietsen, aanwezig zijn in de wijk, maar ze letten zelfs ook, en dat is de mooie combi die we gemaakt hebben, met de politie, we kijken naar de hotspots van de handhaving, maar ook naar de hotspots van de politie” (A2).

Andersom is het ook zo dat politieagenten ook makkelijk meldingen doorgeven die over 'leefbaarheid' gaan. Dit gebeurde ook tijdens dat de onderzoeker meeliep. Een politieagent liep naar een boa toe om een melding door te geven om even af te stemmen of de boa's daar ook al over gehoord hadden. Kortom, doordat beide partijen bij en naast elkaar werken, ontstaat sneller dat ze ook 'met' elkaar werken. Beide partijen zijn op de hoogte van elkaars bevoegdheden en daarom ontstaan er informele afspraken over wie wat doet. Kortom, de politie en boa's zien elkaar over het algemeen als elkaars gelijken en werken samen vanuit gedeelde doelen. Soms hebben boa's wel eens het idee dat zij zichzelf moeten bewijzen. Dat is tekenend voor een individualistische cultuur waarin relaties door competitie gedomineerd worden.

“Ook onderling zitten ze met draaiende ogen naar opmerkingen of gedragingen van iemand. Soms schamen ze zich voor het gedrag, want ze voelen van ‘we willen ons hoog houden voor de politie, wat we kunnen en wat we voor ze kunnen betekenen’. en eigenlijk op een gelijk niveau, en dat mag ook, want het nieuwe niveau is ook daar, het salaris is ook daar, dus daar zit weinig verschil tussen” (A2).

Hoewel de relatie tussen politieagenten en boa's over het algemeen egalitaristische kenmerken vertoont, zijn er dus soms ook individualistische kenmerken te herkennen in het feit dat boa's het idee hebben dat zij zichzelf moeten bewijzen naar de politie.

5.5.2.4. Institutionele partners – overige partijen

Ketenpartners waar boa's veel mee samenwerken zijn de milieudienst, de voedsel- en warenautoriteit en de Haagse Milieu Service (HMS). Boa's communiceren met hen middels een ketentelefoon. Dit is een telefoon die boa's tijdens een dienst altijd bij zich moeten hebben om bereikbaar te zijn voor ketenpartners (C1). Boa's zijn even afhankelijk van ketenpartners zoals de milieudienst als van de politie. Wanneer er op een plek veel afval staat komen daar ook vaak meerdere meldingen over binnen bij de boa's. Er is dus een sterk besef van wederzijdse afhankelijkheid tussen boa's en ketenpartners. Verder is er te weinig data om hier significante uitspraken te doen.

5.5.2.5. Leiding en management

Elk team van boa's heeft een teamleider die in dienst is van de politie. Regelmatig wordt gesteld dat de operationele regie in de handen van de politie ligt: met deze constructie is dat letterlijk zo. Er zijn voornamelijk egalitaristische en hiërarchische kenmerken te herkennen in de stijl van leiderschap en management. Kenmerkend voor egalitaristisch leiderschap is gelijkwaardigheid en het stimuleren van groepsbesluiten en samenwerking. In Den Haag is veel aandacht voor wat er speelt op straat en daarom kan er worden afgeweken van formele afspraken over de inzet van boa's. Dit blijkt uit onderstaand voorbeeld.

“Hebben wij de bbq'ers en de picknickers die een enorme ellende achterlaten, dan gaan wij een voorstel doen van 'wij hebben eigenlijk in deze periode hondenoverlast in het schema staan, maar wij zien dit upcoming, ik denk dat we daarop inzetten, vervolgens wordt dat voorgesteld in het SVO, die tikt dat af, vaak gaan ze daar gewoon in mee, omdat uit de operatie weet je wel wat er speelt, en dan wordt het afgetikt en dan wijken we dus af van het handhavingsprogramma en dan gaan we de prioriteiten doen die er zijn” (A2).

Hiërarchische kenmerken hebben voornamelijk te maken met “bestuurlijke prioriteitjes tussendoor” (A1). Dit betekent dat boa's naast hun reguliere werkzaamheden, gehoor moeten geven aan de opdracht(en) van de wethouder.

“Dan speelt er even iets op in de raad, en dan moet de wethouder de toezegging doen van 'daar moeten we even aan werken' en dan heb je even een dwarse invlieger op een bepaald moment en dat kan en daar moet je op kunnen inspelen, als je het maar toetsbaar en te verantwoorden maakt” (A1).

Over het algemeen is het gemeentebestuur ook betrokken in het opstellen van gemeentelijk prioriteiten voor de handhaving (hondenpoep, afval, fietsen etc.) (A1). Dit is echter niet zo hiërarchisch als een wethouder die aangeeft wat er direct moet gebeuren. Qua hiërarchische kenmerken valt het dus in totaal wel mee in Den Haag. De management- en leiderschapsstijl is daarom voornamelijk egalitaristisch.

5.5.2.6. Groepsinteractie

Op de dag van meelopen werkten er slechts 2 boa's uit het reguliere team en 2 boa's uit het flexteam. De onderzoeker heeft daarom niet veel kunnen meemaken van de groepsinteractie. Wel zijn een aantal relevante observaties gemaakt die egalitaristische kenmerken weergeven. Ten eerste valt op dat alle boa's aan één cluster van tafels in de open kantoortuin zitten. Ze zitten

dus bij elkaar. Ten tweede valt op dat boa's na de briefing een rondje doen over hoe iedereen erbij zit. Boa's maken geregeld 'heftige' dingen mee op straat en deze bijeenkomsten helpen om grip te houden op elkaar, omdat je ook weer met elkaar de straat op moet. Deze rondjes versterken het groepsgevoel tussen boa's en raken het 'menselijk' karakter van het werk. Dit kan de gelijkwaardigheid tussen boa's versterken.

Soms is er echter ook conflict tussen respondenten en dit komt voornamelijk door het "niveauverschil" (A2).

"Er zitten ook gasten bij die een hbo niveau ernaast nog volgen, dus de nieuwe aanname, daar voel je van, dat is een hoger niveau, maar het lager niveau, dat botst nog wel eens" [...]
"Die praten niet altijd goed Nederlands, komen niet goed uit de woorden als het spannend wordt, de-escaleren het niet echt, maar juist escaleren" (A2).

Dit betekent in de praktijk dat respondenten niet altijd kunnen vertrouwen op hun collega's en dat zij zich af en toe voor hun collega's schamen.

5.5.2.7. Structureel subsysteem

Den Haag is de enige stad waar boa's gevestigd zijn op het politiebureau. Dit maakt over het algemeen dat boa's en politieagenten elkaar vaak zien: dit is per politiebureau verschillend. In het politiebureau waar de onderzoeker meeliep zaten boa's en politieagenten door elkaar heen in één kantoortuin, maar in andere politiebureaus is dat niet hetzelfde (A2, D2):

"Dat is niet op elk bureau zo, er zijn ook kleinere bureaus en dan worden ze zes hoog achterin een kamer gestopt, en dat is jammer, want daar zie je in de cultuur gelijk verschillen" (A2).

De samenwerking is daarom erg verschillend per bureau (A2), maar in het bureau waar de onderzoeker heeft meegelopen is er sprake van een egalitaristische cultuur. Bij een egalitair structureel subsysteem is er een kantoortuin en is het gebruikt van vergaderruimtes niet aan strikte regels gebonden, maar worden op informele wijze gebruikt. In het desbetreffende bureau zitten de boa's tussen alle politiemedewerkers:

"Ik heb een bureau die de handhaving volledig omarmd heeft, waar we ook midden op de werkvloer zitten, dus tussen de wijkagenten, surveillancedienst en de recherche" (A2).

De briefing van de boa's in de ochtend vindt plaats in een ruimte die 'toevallig' vrij is. Ook in het gebruik van de vergaderruimtes is dus een egalitair kenmerk terug te vinden. Daarom is het structureel subsysteem voornamelijk egalitair.

5.5.2.8. Conclusie

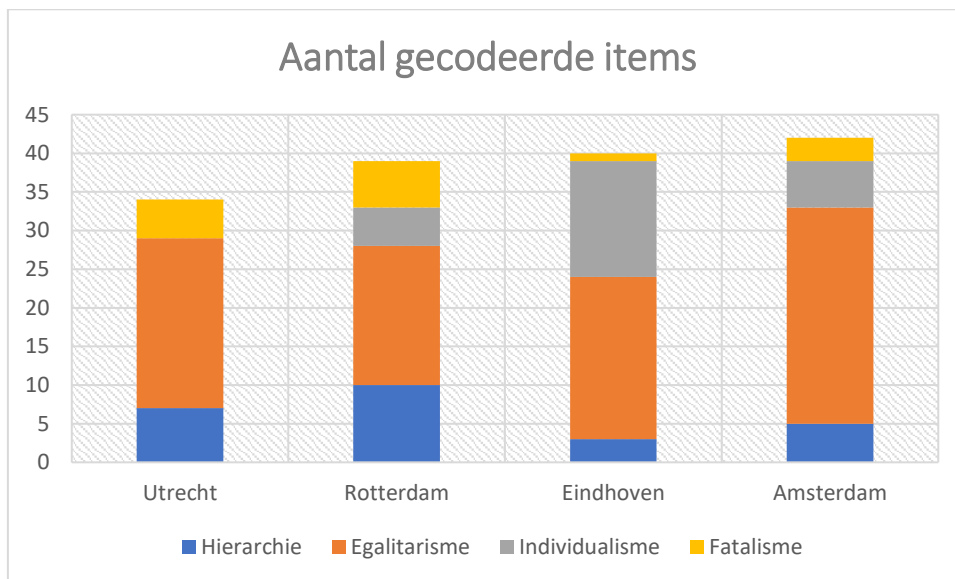
Onderlinge interacties en interacties met politie en andere ketenpartners kan overwegend als egalitair beschreven worden. Hierin speelt een belangrijke rol dat boa's op het politiebureau zitten en worden aangestuurd door iemand die bij de politie werkt. Hier zal in hoofdstuk 7 verder op ingegaan worden.

5.6. De boa-cultuur (over meerdere steden vergeleken)

Hieronder is een overzicht gegeven van de gecodeerde items volgens het GGCT model. Dit overzicht is geen kwalitatieve analyse maar is enkel een 'weergave' van de gecodeerde verschillen in cultuurtypen tussen steden. In het overzicht valt op dat voornamelijk in Amsterdam en Utrecht 'egalitarisme' vaak gecodeerd is. Dit kan komen omdat samenwerking met de politie in deze steden een vaste(re) vorm heeft dan in andere steden en niet gebonden is aan evenementen of gebeurtenissen. De respondenten in beide steden werken in specifieke projecten, die erop gericht zijn om de leefbaarheid te verbeteren van een geografisch afgebakend gebied. In Amsterdam werken boa's nauw met elkaar en de politie samen bij het

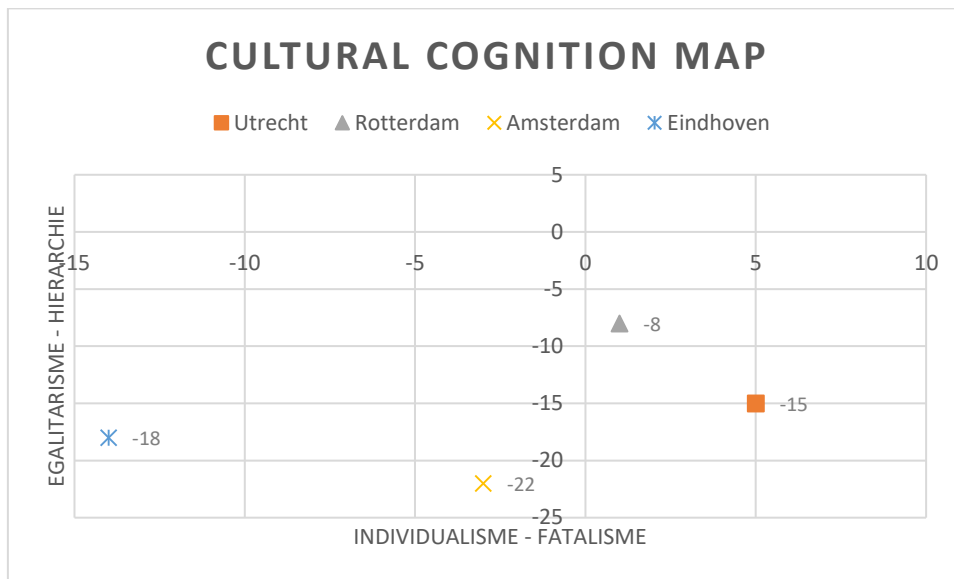
binnenstad offensief. Een naam die in zichzelf al het beeld oproept van een soort ‘leger’ van veiligheidswerkers die samen strijden tegen het ‘kwaad’ in de binnenstad. In Utrecht wordt intensief samengewerkt in het project ‘de versnelling’ van Overvecht, met als doel om een betere integratie van verschillende wijkprojecten te bewerkstelligen. In beide steden is er dus een gerichtere ‘focus’ dan enkel het verbeteren van de leefbaarheid van de stad. Bij een specifiek project weten deelnemers dat zij elkaar nodig hebben om tot concrete resultaten te komen, meer dan wanneer niet in concrete projecten wordt samengewerkt. Doordat er een duidelijk doel is, ontstaat er een positie van wederzijdse afhankelijkheid en dit kan de basis voor een goede samenwerking zijn (Hudson, Hardy, Henwood, & Wistow, 1999b, pp. 247–248).

Van alle steden heeft Rotterdam het grootste aantal gecodeerde items over hiërarchie. Dit komt voornamelijk omdat respondenten meerdere keren een situatie aanhalen waarin de wethouder een prioriteit voor de boa’s heeft.



Figuur 6: Overzicht gecodeerde items

Om een vergelijking tussen de verschillende casussen schematisch weer te geven, wordt gebruik gemaakt van de *cultural cognition map*. Deze grafiek geeft de cultuurvoorkeuren van steden weer volgens het GGCT model. In deze grafiek valt op dat alle steden zich vooral als egalitaristisch kenmerken. Amsterdam scoort het hoogst in egalitarisme en staat daarom beneden in de kaart. Tevens scoort Amsterdam hoog bij individualisme, maar dit heeft vooral te maken met de afwezigheid van fatalistische kenmerken.



Figuur 7: Cultural Cognition Map

Naast de indeling van culturele kenmerken zijn er veel overeenkomsten en verschillen in waarden te herkennen. In elke stad wordt solidariteit, vertrouwen en betrouwbaarheid erg hoog gewaardeerd. Dit zijn allemaal kenmerken van een egalitaristische cultuur. Toch zijn er ook verschillen te duiden. In Utrecht wordt de waarde flexibiliteit genoemd, omdat een respondent een wijkboa is. In Eindhoven is ook gesproken met wijkboa's, maar hier worden juist weer hele andere waarden genoemd die meer gaan over de onderlinge verhoudingen. Dit komt omdat de onderlinge verhoudingen in Eindhoven niet altijd als positief worden ervaren, waardoor respondenten vinden dat waarden als respect naar collega's in de praktijk meer zichtbaar mogen worden. Respondenten in Amsterdam hebben hier veel (meer) met agressiviteit te maken en daarom wordt veel waarde aan veiligheid gehecht. Dit leidt tot een grotere mate van isolatie en daarmee een grotere mate van groepsbinding. Veel waarden in Rotterdam komen overeen met waarden die ook in andere steden genoemd worden.

Concluderend kan gezegd worden dat respondenten in Amsterdam, Den Haag en Utrecht onderling het meest egalitaristisch zijn. In Rotterdam is het meeste sprake van hiërarchie en isolatie/fatalisme. In Eindhoven is van alle steden het meest sprake van isolatie.

6

Vergelijking politiecultuur met boa-cultuur

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord: *Hoe verschilt de boa-cultuur van de politiecultuur?* Hiervoor wordt eerst een overzicht gegeven van de boa-cultuur, alvorens deze vergeleken wordt met de politiecultuur.

6.1. Vergelijking politiecultuur en boa-cultuur

In hoofdstuk 3.3. Verschillen tussen politie en boa-cultuur is op basis van literatuur een vergelijking gemaakt van te verwachte verschillen tussen de politiecultuur en boa-cultuur. In dit hoofdstuk wordt de boa-cultuur vergeleken met de politiecultuur. De politiecultuur en politiewaarden zijn geïntegreerd in het GGCT model, zodat deze met de boa-cultuur vergeleken kon worden. De belangrijkste bevindingen hiervan zijn gecontroleerd in een focusgroep met zowel politieagenten als boa's. Zie hiervoor Bijlage 2: Opzet Focusgroep

6.1.1. GGCT - Solidariteit

Een overeenkomst tussen boa's en politieagenten is dat bij beide groepen veel onderlinge solidariteit is. Zowel politieagenten als boa's komen in complexe situaties terecht waarin ze moeten kunnen vertrouwen op hun collega's. Solidariteit is een kenmerk van een egalitaristische cultuur, en komt zowel bij boa's als bij politieagenten voor.

6.1.2. GGCT - Hiërarchie

Een verschil tussen boa's en politieagenten is de invloed van politiek op de dagelijkse werkzaamheden. Bij boa's komt regelmatig voor dat de wethouder een prioriteit heeft en dat betekent bijvoorbeeld dat boa's vaker naar een specifieke plek moeten of vaker op specifieke overtredingen moeten handhaven (A7). Daarnaast is de gemeente erg "politiek gevoelig" (D2), vooral wat social media betreft. Zowel boa's als politieagenten geven aan dat burgers snel hun telefoon erbij pakken om hen te filmen. Bij politieagenten worden respondenten beschermd en verdedigd door hun eigen organisatie, wanneer zij ook daadwerkelijk goed gehandeld hebben (D5). Bij boa's krijg je snel opmerkingen uit de politie, ook al handel je binnen je bevoegdheden. Vaak speelt dan de vraag of het niet anders gekund had (D2). Bij boa's wordt sneller gesteld "dat je fout zit" (D2).

Wat hiërarchie betreft lijkt het alsof boa's, en met name wijkboa's, meer vrijheid hebben om hun eigen werk in te delen. Het werk van politieagenten wordt voor een groot gedeelte bepaald door het afrijden van noodmeldingen (D5). Wijkboa's hebben hun eigen projecten en kunnen hun eigen tijd indelen (D1).

Aan de andere kant wordt de politiecultuur wel eens met het "leger" (A11) vergeleken en kent daarmee een eigen vorm van hiërarchie.

Naast hiërarchische en egalitaristische overeenkomsten en verschillen, zijn er ook een aantal andere verschillen tussen boa's en politieagenten. Deze cultuurkenmerken zijn echter lastiger op het GGCT model te plaatsen, maar worden wel besproken.

6.1.2. Missie en doel

Een verschil tussen boa's en politieagenten dat opvalt is een verschil in motivatie. Politieagenten zouden een sterk rechtvaardigheidsgevoel hebben. Zij handelen met de motivatie om het kwaad te bestrijden. Dit wordt een sterk gevoel van 'missie' genoemd, een duidelijk doel. Ook in dit onderzoek noemen agenten als motivatie om "de wereld te verbeteren" (D5) of "niet tegen onrecht kunnen" (D4).

Wat opvalt is dat respondenten over het algemeen genomen veel verschillende motieven hebben om boa te worden. De meest voorkomende motivaties om boa te worden zijn het *werken met mensen* (A3,A4,A7,A8,A15), *buiten werken* (A4,A7,A8,A15), iets *bijdragen* aan de stad (A3,A4,A7,A12), een goed *salaris* (A9,A11,A15) en *boetes uitdelen* ("doorpakken") wanneer nodig (A12-A15). Een aantal keer komt naar voren dat respondenten niet toegelaten zijn voor de politieopleiding en daarom aan de boa-opleiding te zijn begonnen (A9,A4). Het beeld van 'handhaver als een *last resort*' wordt door volgende uitspraak getypeerd:

"Ik denk zeker bij de nieuwe mensen die komen, dat zijn eigenlijk allemaal mensen die bij de politie hebben gewild, maar uiteindelijk een afwijzing van hebben gehad, vaak op taalniveau of fysiek niveau [...], er zijn er eigenlijk weinig die een intrinsieke motivatie hebben voor die handhaving, voor zover ik die nieuwe mensen zie binnenkomen. Ze hebben meestal allemaal bij de politie gesolliciteerd en dat lukt niet, en dan kiezen ze voor de handhaving (A2).

Pas wanneer politieagenten zich duidelijk uitspreken over hun motivatie, geven boa's aan dat zij ook graag de veiligheid in de stad willen verbeteren. Hoewel zij de 'verschillen' in motivatie tussen politieagenten en boa's afwijzen, kan daarom toch gezegd worden dat politieagenten een eenduidiger doel of missie hebben.

6.2.3. Actie en spanning

Dit tweede verschil heeft ook te maken met de behoefte van boa's om actie en spanning te ervaren in hun werk. Het werk van politieagenten bestaat voor een groot gedeelte uit het afrijden van noodmeldingen (D4-D5), terwijl boa's slechts tot "zekere hoogte" (D3) bevoegdheden hebben. Hoewel boa's een minder eenduidige motivatie hebben om boa te worden dan politieagenten, vindt niemand het fijn om een dag stil te staan. In feite is actie en spanning ook voor boa's noodzakelijk om hun werk te blijven doen. Een aantal respondenten geeft aan dat er iets moet veranderen in het werk, willen ze het blijven doen.

"Er mag wel wat meer actie inderdaad, wat nu niet echt zo is inderdaad. ik hoop dat het snel gaat veranderen en dan misschien later, dat ik zeg ik ga iets anders doen, douane ofzo" (A4).

"Ook voor de jonge mensen, want er zijn nu ook weer 20-25 nieuwe bijgekomen. Kijk, dat zeg ik heel eerlijk, als het blijft als het zo is, dan is het niet spannend genoeg voor de rest en gaan ze naar iets anders zoeken, dat is dan wel wat je krijgt, want het is allemaal leuk dat je wil verjongen, dan gaan ze alsnog de ervaring bij je opdoen, dan zitten ze even lekker voor die twee jaar voor de ervaring, maar dan gaan ze uiteindelijk toch bij je weg. Terwijl als je zegt van jongens we gaan dit en dit erbij pakken, dan zullen er veel meer blijven hangen en willen doorgroeien als wijkboa" (A4).

Er wordt zelfs het beeld geschetst dat politieagenten doelbewust werkzaamheden geven om het "leuk" (D4) te houden voor de boa's.

"We probeerden het in het centrum ook zo te organiseren dat als we een grote actie hadden, bijvoorbeeld preventief fouilleren, dan probeer ik boa's daar altijd bij te betrekken,

dat kan zijn door het afzetten van een straat. Zodat het voor hun ook leuk is dat ze bij zoiets worden betrokken, enthousiast blijven, een actieve samenwerking houden” (D4).

Regelmatig proberen boa's deze spanning en actie ook op te zoeken in hun werk. Zo loopt een respondent bij een “winterdip” (D2) wel eens vaker langs de politie om te kijken of zij nog klusjes hebben. De meeste respondenten, zowel boa's als politieagenten, erkennen ook dat er altijd “sensatiezoekers” (D5) of “toyboys” (D5) zijn, maar zij vormen wel een uitzondering. Een mooi voorbeeld van een respondent die de actie graag op zoekt.

“Dan gaan we er gewoon in, ik ga niet zeggen van 'ik blijf staan, ik ga lekker, meldkamer er wordt daar gevochten, kan je de politie bellen', nee dan gaan we zelf ook en we hebben ook wel met de politie in de nachtdienst samen op de grond liggen rollen met jongens” (A3).

Wanneer respondenten meer deze spanning en actie opzoeken leidt dit dat ze zich ook meer gaan “voelen” (A3) als politieagent, “ook al ben je geen politieagent” (A3).

6.2.4. Machogedrag

De behoefte aan spanning en actie hangt nauw samen met machogedrag. In sectie 3.3.2. Cultuur bij boa's werd genoemd dat machogedrag typerender voor politieagenten is dan voor boa's. In de praktijk blijkt dat ook zo te zijn. Dit geldt niet alleen in algemene zin, maar ook voor de relatie tussen politieagenten en boa's. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat jonge politieagenten de neiging hebben om zich vervelender en arroganter op te stellen naar boa's, dan oudere politieagenten (D5). Dan zegt of denkt een agent bijvoorbeeld:

“Ik zit bij de politie en jij bent 'maar' een boa. Ik heb een wapenstok, ik heb dit en jij hebt niets” (D3).

Veel respondenten herkennen deze houding van politieagenten en vooral bij de “jonkies” (D3). In Amsterdam worden maatregelen genomen om dit te voorkomen door jonge politieagenten leren om “nieuwsgierig” (D5) te maken naar de vaardigheden van boa's. Machogedrag is dus vooral aanwezig bij politieagenten.

6.2.5. Cynisme

Een derde verschil met de literatuur is dat zowel boa's als politieagenten aangeven niet heel cynisch te zijn over hun werk en zijn redelijk optimistisch over hun rol. Het hebben van gesprekken met burgers en winkeliers en je zichtbaarheid op straat maakt al dat beide groepen het idee hebben de veiligheid te verbeteren (D1-D5). Dit wordt voor beide groepen ondersteund door de veiligheidscijfers (D6) en door feedback van burgers zelf (D3,D4,D5).

Als bron van optimisme wordt aangehaald dat optimisme zelfs noodzakelijk is in je werk: als een manier van *coping*.

“Ik denk dat iedere politiemann wel vindt dat hij de veiligheid bevordert. Als je daar niet meer in gelooft, heb je een burn-out of ga je ergens anders naartoe” (D5).

Het verschil tussen boa's en politieagenten ligt in de aard van het werk. Politieagenten reageren de hele dag door op noedmeldingen, waardoor je snel 'effect' hebt en bij boa's “zit er sneller een dakje aan” (D2) waardoor effecten niet op de korte termijn zichtbaar zijn. Het werk van een boa wordt vergeleken met dat van een onderzoeker, waarbij het ook lang duurt voordat er zichtbare resultaten zijn. Een voorbeeld hiervan is dat boa's ook illegaal gokken opsporen bij horecacontroles. Hier zit vaak criminaliteit en ondermijning achter, wat maakt dat je toch met de “grotere” te maken hebt (D2).

Ondanks het optimisme zijn respondenten zich bewust van de grenzen van hun inzet:

“Ik heb niet de illusie dat ik de wereld kan verbeteren. Niet ff veilig maken. Als wij er niet waren zou het een stuk slechter zijn” (D5).

6.3. Conclusie

Over het algemeen lijkt de boa-cultuur op de politiecultuur. Zowel boa's als politieagenten werken in complexe omgevingen en moeten hun discretionaire ruimte gebruiken om situaties in te schatten en hierover besluiten te maken. Dit maakt dat zowel boa's als politieagenten een mate van isolatie kennen ten opzichte van burgers. Dit maakt dat zij op straat op hun collega's moeten kunnen vertrouwen. Voor beide groepen is onderlinge solidariteit een belangrijke waarde. Beide groepen zijn daarom egalitairistisch (*high group, low grid*). Een overeenkomst, niet volgens het GGCT model, is dat zowel boa's als politieagenten behoefte aan actie en spanning hebben. Voor politieagenten typeert dit hun werk, maar omdat het werk van boa's soms 'saaier' kan zijn, verlangen boa's juist naar actie en spanning. De belangrijkste verschillen tussen boa's en politieagenten zijn dat politieagenten een eenduidigere missie hebben, dat bij politieagenten vaker machogedrag voorkomt, dat boa's meer aan politieke druk onderhevig zijn dan politieagenten, omdat ze immers bij de gemeente werken. Aan de andere lijkt de politie volgens respondenten weer op het leger. Beide organisatie kennen dus een zekere mate van hiërarchie. Wat opvalt is dat beide groepen vrij optimistisch zijn en niet erg cynisch zijn over hun inzet.

7

Samenwerking politie – boa's

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag besproken: *Hoe kan de samenwerking tussen boa's en politieagenten in verschillende Nederlandse steden [vanuit cultuur] begrepen worden?* De samenwerking kan vanuit drie modellen verklaard worden: 1) structuurafspraken, 2) overeenkomsten/verschillen op het GGCT model en de 3) institutionele theorie.

7.1. Structuur

In dit deel wordt ingegaan op de verschillen tussen de afspraken die gemaakt zijn tussen politie en boa's om samen te werken. De samenwerking bestaat uit een groot gedeelte uit afspraken om informatiedeling mogelijk te maken.

7.1.1. Overzicht per stad

7.1.1.1. Amsterdam:

Hoewel er een rijke diversiteit aan handhavingsteams zijn in de Gemeente Amsterdam zijn er toch stadsbrede regels over de samenwerking met de politie. Als eerste geldt dat boa's niet vrije toegang hebben tot elk politiebureau in Amsterdam. Wel is er een gezamenlijke uitvalsbasis op het steunpunt Nieuwe Markt (Gemeente Amsterdam, z.d.) waar boa's en politieagenten gezamenlijk gebriefd worden en samen kunnen lunchen en pauzeren. Qua portofoongebruik volgt Amsterdam een andere koers dan veel andere steden. In plaats van dat boa's meeluisteren met de politieportofoon, luistert een kleine eenheid van de politie mee met de portofoon van de boa's. Er zijn twee busjes met politieagenten die rondrijden in de stad om boa's te assisteren waar nodig. Afstemming over de werkverdeling gebeurt in de gezamenlijke briefings.

7.1.1.2. Utrecht

Wijkboa's hebben pasjes waarmee ze ten alle tijde het politiebureau in kunnen. Hier lunchen zij ook en drinken ze koffie. Boa's wonen voor hun dienst de briefing bij van de politie en hebben nog een speciale briefing over de meest recente auto-inbraken en woninginbraken. Boa's luisteren alleen naar de meldkamer van de handhavingsorganisatie, maar deze luistert wel mee op de politieportofoon. 's Nachts werken er echter geen mensen in deze meldkamer, dus dan kunnen boa's zelf meeluisteren op de politieportofoon.

7.1.1.3. Rotterdam

In het centrum zitten boa's op een portofoon waarmee zij direct kunnen communiceren met de politie en de 'beveiliging' van het centrum. Briefings met de politie zijn niet standaard maar kunnen wel voorkomen, bijvoorbeeld bij evenementen (A5-A8). Boa's hebben geen pasjes waarmee zij alle politiebureaus in kunnen, maar toch komen ze daar regelmatig.

7.1.1.4. Eindhoven

In Eindhoven zijn er regelmatig overleggen tussen wijkboa's en wijkagenten. Het contact tussen wijkagenten en wijkboa's gaat via diverse kanalen: app, mail of telefonisch. Hoewel boa's geen pasje voor een politiebureau hebben, worden ze regelmatig meegenomen door de wijkagenten

om informatie uit te wisselen of om te pauzeren. Boa's hebben toegang tot gevoelige informatie. Boa's hebben echter een eigen meldkamer en zijn niet direct aangesloten op de meldkamer van de politie.

7.1.1.5. Den Haag

In Den Haag wordt intensief samengewerkt tussen boa's en politieagenten. Al meer dan vijftien jaar is er een samenwerkingsverband waarbij de politie een teamchef levert voor de gemeentelijke teams van de handhavers. In 2013 is er een convenant afgesloten tussen de politie en de gemeente om meer samenhang te creëren tussen veiligheid en leefbaarheid. Hierin is afgesproken dat boa's aangestuurd worden door een teamchef van de politie; een toegangspas krijgen tot het politiebureau; gebruik mogen maken van dezelfde portofoons als de politie en dat zij toegang hebben tot vertrouwelijke (doch relevante) informatie en bijeenkomsten, zoals briefings (Gemeente Den Haag, 2014, p. 15). Omdat boa's te maken krijgen met gevoelige informatie moeten zij ook gescreend worden. Dit maakt dat het soms lastig is om genoeg nieuwe boa's aan te trekken (A1).

Overleggen met de politie en gemeente vinden plaats op operationeel niveau (het Operationeel Veiligheidsoverleg: OVO), op tactisch niveau (met de bureauchefs en de stadsdeeldirecteur) en op strategisch niveau (het Strategisch Veiligheidsoverleg: SVO). Als er een prioriteit in de wijk opkomt, wordt dit eerst in het OVO vastgesteld en vervolgens in het SVO besproken. "*Vaak gaan ze daar gewoon in mee*" (A2). Zo worden de prioriteiten van de politie afgestemd op het dagelijks werk van handhavers. Boa's surveilleren vaker en intensiever op hun eigen prioriteiten op de hotspots van de politie.

7.1.2. Informatie-uitwisseling

Wanneer al bovenstaande informatie bij elkaar gebracht wordt, ontstaat een duidelijk beeld over de structuur van de samenwerking tussen politieagenten en boa's. Een belangrijk element van de samenwerking is het uitwisselen van informatie.

| | Den Haag | Amsterdam | Utrecht | Rotterdam | Eindhoven |
|---|----------|---|---------------|--------------------------|-------------|
| Meldkamer boa's luistert mee met politieporto | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Boa's luisteren zelf mee met politieporto | Ja | Nee | 's avonds | Deels, alleen binnenstad | Nee |
| Politiemeldkamer luistert mee naar boomeldkamer | Nee | Ja | ? | ? | ? |
| Boa's zijn bij briefings van de politie | Ja | Ja | incidenteel | incidenteel | incidenteel |
| Politieagenten delen informatie met boa's | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Toegang tot politiebureau | Ja | Ja, in ieder geval bij Steunpunt Nieuwmarkt | Wanneer nodig | Nee | Nee |

Tabel 23: Overzicht gemaakte afspraken politie en gemeente

Op basis van bovenstaande gegevens lijkt de samenwerking in Den Haag, Amsterdam en Utrecht het best te verlopen. Verklaringen op structureel vlak kunnen gevonden worden in informatiedeling. Boa's in Amsterdam en Den Haag hebben (bijna) dagelijks een **briefing** samen met de politie. In Utrecht, Rotterdam en Eindhoven gebeurt dat soms. Alleen in Den Haag zitten boa's permanent gestationeerd op het **politiebureau** en dit leidt ertoe dat je "meekrijgt op de werkvloer van wat er gebeurt en wat er speelt" (A2).

Alle boa's dragen een **portofoon** waarmee zij door hun (eigen) meldkamer aangestuurd worden of waaraan ze melden wat er gebeurt. In Den Haag luisteren boa's mee met het 'bureaokanaal'; in Rotterdam is er een portofoonkanaal voor het centrum voor de beveiliging, boa's en de politie en in Utrecht luisteren boa's 's nachts mee met de meldkamer van de politie, omdat hun eigen meldkamer 's nachts gesloten is. In de praktijk is de informatie-uitwisseling hier soms willekeurig en hangt af van degene in de meldkamer. In Amsterdam is het daarbij zelfs zo dat er twee politiebusjes rondrijden om boa's te assisteren waar nodig. Daarvoor luisteren de politieagenten mee met de boa-portofoons.

De minste of minst vergaande afspraken tussen politieagenten en boa's lijken er in Eindhoven te zijn. De meest vergaande afspraken zijn er in Den Haag, waar de boa's op het politiebureau gestationeerd zijn, en in Amsterdam, waar boa's en politieagenten intensief samenwerken in het Binnenstad Offensief, en politieagenten in twee busjes rondrijden om boa's te ondersteunen.

Wanneer alle formele afspraken ingevuld worden in het model van Van Stokkum en Eikenaar (2014) blijken de steden goed overeen te komen met het model, zoals het voor het onderzoek is ingevuld. In Eindhoven zijn het minste afspraken tussen boa's en politieagenten over de samenwerking en over informatiedeling. In de praktijk gebeurt dit wel regelmatig tussen wijkboa's en wijkagenten. In Rotterdam zijn wel afspraken en wordt in de praktijk ook samengewerkt. Toch ontstaat het beeld dat beide partijen vooral geïsoleerd van elkaar werken en zich op hun eigen taken richten.

| | Weinig dagelijkse samenwerking | Veel dagelijkse samenwerking |
|------------------------|--|---|
| Geen formele afspraken | Type 1: Minimale samenwerking en incidenteel contact | Type 2: Samenwerking op basis van 'gezond verstand' en ervaren noodzaak <i>Eindhoven</i> |
| Veel formele afspraken | Type 4: verwaterde samenwerking' <i>Rotterdam</i> | Type 3: Samenwerking op basis van bekendheid <i>Den Haag; Amsterdam; Utrecht</i> |

Tabel 24: Samenwerking tussen boa's en politieagenten

Verklaringen voor een 'slechte' samenwerking, kunnen zelden gevonden worden in het 'aantal' afspraken dat gemaakt wordt, maar zijn erg afhankelijk van 'houdingen'.

7.2. GGCT model

Niet alleen kan het GGCT model toegepast worden op één organisatie, maar ook op de onderlinge cultuur tussen bijvoorbeeld politieagenten en boa's. Verklaringen vanuit het GGCT model voor een goede samenwerking zijn gelijkwaardigheid, gemeenschappelijk doelen en dwang. Verklaringen vanuit het GGCT model voor een slechte samenwerking zijn competitie en isolatie. Deze verklaringen zullen nu een voor een besproken worden.

7.2.1. Gelijkwaardigheid

Gelijkwaardigheid kan een verklaring zijn voor goede samenwerking. Gelijkwaardigheid is op het GGCT model een kenmerk van een egalitaristische cultuur. Gelijkwaardigheid is in elke stad

in zekere mate terug te vinden, meestal tussen de politieagenten waarmee direct (en regelmatig) wordt samengewerkt. In Amsterdam worden politieagenten en boa's samen getypeerd als een "big happy family" (A10), in Utrecht worden boa's "op handen gedragen door die jongens" (A3), in Eindhoven worden wijkboa's door de wijkagenten "compleet als gelijken behandeld" (A13), in Den Haag worden zij als "vol" gezien (A1), en in Rotterdam geldt dat "als de politie ergens assistentie nodig heeft of ze hebben mensen nodig vragen ze altijd naar ons" (A7). Deze gelijkwaardigheid betekent in zekere zin 'vertrouwen', en dit leidt tot informeel contact, het uitwisselen van informatie of zelfs het opstarten van nieuwe gezamenlijke acties (A3-A4). Dit kan er ook toe leiden dat boa's zich ook steeds meer als politieagenten gaan zien. Omdat boa's dichterbij politieagenten staan gaan ze vaker klusjes 'ophalen' of schuift de politie hen opdrachten 'toe' (A3).

"Ze [boa's - J.O.] voelen zich dan meer als politieagenten, ook al ben je geen politieagent" (A3).

Gelijkwaardigheid rijkt meestal niet verder dan de politieagenten waarmee direct wordt samengewerkt.

"Er zijn kantoren waar we zo binnen kunnen lopen, en dan kunnen we een briefing bijwonen, een bakkie doen en er zijn kantoren waar we gewoon in het halletje worden weggekeken weet je wel" (A7, Rotterdam).

"Dit gebied, daarop kan ik 100% op ze vertrouwen' maar in een ander gebied durf ik het niet met enige zekerheid te kunnen zeggen" (A9, Amsterdam).

"Als ik kijk naar andere wijken is dat gewoon veel minder" (A4).

Kortom, over het algemeen worden boa's geaccepteerd en als volwaardige partner gezien door politieagenten waarmee nauw of regelmatig wordt samengewerkt.

7.2.2. Gemeenschappelijke doelen

Een verklaring voor een goede samenwerking is het werken onder gemeenschappelijke doelen. Dit geldt voornamelijk voor Amsterdam en Utrecht. In Amsterdam wordt samengewerkt in het Binnenstad Offensief en in Utrecht in de Versnelling, beide projecten om de leefbaarheid in een specifiek stadsdeel te vergroten. In Utrecht betekent dit een geïntegreerde aanpak van verschillende organisaties met een maatschappelijke taak, waardoor ook boa's meer met ketenpartners moeten samenwerken. In Amsterdam werken politieagenten en boa's samen in het Binnenstad Offensief om samen straatroof, zakkenrollerij, drugsdealers en verkeersoverlast aan te pakken (Gemeente Amsterdam, z.d.). Meer dan in andere steden wordt hier samengewerkt in concrete projecten en dit zou een verklaring kunnen zijn voor een goede samenwerking. Of deze samenwerking beter is dan in andere wijken, waar wijkboa's ook intensief samenwerken met ketenpartners, is niet met zekerheid te stellen.

7.2.3. Dwang

Voornamelijk in Eindhoven wordt er (ook) samengewerkt 'omdat het moet' (A15). Dit is echter geen goede verklaring voor een goede samenwerking, maar wel dát er überhaupt wordt samengewerkt.

"Daar gaat het niet om, het wordt van hogerhand opgelegd, ze móéten met ons werken en die samenwerking kunnen ze creëren, goedschiks, maar soms moet het kwaadschiks, want sommige doen rare dingen" (A15).

7.2.5. Competitie

De belangrijkste verklaring voor een slechte samenwerking is competitie en fatalisme. Competitie valt bij het GGCT model onder individualisme en fatalisme onder isolatie/fatalisme. Regelmatig worden boa's door politieagenten nog gezien als een bedreiging.

"Ga je kijken naar de overige politiebureaus, dan wordt er wel eens met een schuin oog naar ons gekeken van 'en wie zijn jullie dan'" (A10). "Oprotten" (A11).

"In de politie heb je gewoon nog twee groepen. Diegenen die ons zien als hulp en diegenen die ons zien als bedreiging. En dat is gewoon nog steeds zo" (A7).

"We doen het werk waar de politie geen tijd voor heeft. Uitholling van de functie is de angst bij de politie" (D1).

Deze negatieve houding ten opzichte van boa's is voor een deel te wijden aan hun negatieve reputatie van stadswachten als Melkert-baan.

"Maar er is nog steeds dat je wordt aangekeken van 'oh daar heb je hem', klinkt heel bot maar 'daar heb je weer zo'n stadswachter'. Die indruk geven ze je op dat moment wel en dat is gewoon jammer" (A8).

Een andere verklaring is dat boa's meer verdienen dan politieagenten.

"En dan wat bij de politie ook steekt is dat de meeste boa's die wat langer daar zitten, meer loon beuren dan een agent" (A15).

Dit leidt tot een cultuur waarin boa's hun professionaliteit willen bewijzen door op tijd te komen en zich aan de regels willen houden.

"Ik denk dat we uiteindelijk onbewust er elke dag wel iets voor moeten vechten om onze goede naam te moeten behouden" (A12).

7.2.6. Isolatie/fatalisme

Fatalistisch denken is het gevolg van een systeem van regels dat buiten de controle van een individu ligt (Loyens, 2012b, p. 50). Dit betekent dat er in de organisatie/structuur van de samenwerking wel regels zijn over samenwerking maar weinig groepsbinding is. Vooral in Eindhoven en Rotterdam zijn fatalistische kenmerken, of kenmerken van isolatie te vinden. Dit blijkt uit de volgende voorbeelden:

"Onze samenwerking met de politie is vooral met evenementen, dat we dan gezamenlijk iets doen, ik noem het pas een demonstratie, als 1 mei demonstratie zegmaar, we doen samen de demonstratie voorbereiden, zij doen de openbare orde, wij doen het verkeer. In principe, hun bemoeien zich niet met ons, wij bemoeien ons niet met hun, maar we houden elkaar wel in de gaten" (A7) (Rotterdam).

"Of ze zijn op zoek naar iemand die iets heeft gedaan en dan horen we niet altijd van 'ze zijn op zoek naar een persoon die er zo en zo uitziet en die bijvoorbeeld iets heeft gedaan, dan zouden we mee kunnen kijken, dat krijgen we niet altijd door, dat ligt maar net aan wie er op de meldkamer zit" (A3) (Utrecht).

"Dus bij de ene die op de meldkamer zit gaat het wel goed en bij de ander weer niet" (A3) (Utrecht).

"Als je hier zit, bij sommigen wordt dan gepraat, op het moment dat je met iemand iets moet doen op straat, een bepaalde actie, dan blijft het individueel werk, en dat gaat dan fout" (A15) (Eindhoven).

Hoewel in Eindhoven veel wordt samengewerkt tussen wijkboa's en wijkagenten zijn de boa's geïsoleerd van 'andere' politieagenten. In Rotterdam richten beide partijen zich op hun eigen taak: boa's op leefbaarheid en politieagenten op openbare orde. Dit betekent echter niet dat er slecht wordt samengewerkt, het is alleen een reactie van het type afspraken dat er gemaakt wordt.

7.3. Institutionele theorie

Institutionele verklaringen voor een goede samenwerking tussen boa's en politieagenten zijn voornamelijk te danken aan institutioneel ondernemerschap en afhankelijkheid. Institutioneel ondernemerschap bestaat uit alle "*activities and leadership geared toward divergent change*" (Rigg & O'Mahony, 2013, p. 93). Wat opvalt is de noodzaak van institutioneel ondernemerschap om politieagenten bekend te maken met de bevoegdheden en mogelijkheden van boa's. De aanwezigheid van '**ambassadeurs**', mensen die samenwerking faciliteren of initiëren, kan een goede verklaring bieden voor een goede samenwerking. Het beste voorbeeld is Den Haag. Los van het feit dat boa's direct werken met politieagenten fungeert de teamleider (die bij de politie werkzaam is) als een ambassadeur van de boa's, iemand die de inzet van beide partijen aan elkaar koppelt. Dit gebeurt in het Operationeel Veiligheidsoverleg (OVO) of het Strategisch Veiligheidsoverleg (SVO). In Amsterdam leren politieagenten om samen te werken met boa's wanneer zij ingedeeld zijn om assistentie te verlenen aan boa's. In de meeste steden zijn ook constructies terug te vinden waarin politieagenten tijdelijk (bijvoorbeeld een jaar) in de handhavingsorganisatie werken om de organisatie te leren kennen. In Eindhoven gebeurde dat vroeger 'wel eens', maar in andere steden gebeurt dat regelmatig.

"Nee, naar hen kan je gewoon luisteren, want hun zijn daar gewoon voor bevoegd. Punt, geen discussie. Hun dragen ook een uniform en je gaat gewoon doen wat er gezegd wordt" (A11).

"Nou het is hun aanhouding, en wij werken met hun samen, dus je gaat nu gewoon mee naar het bureau" (A9).

In het algemeen lijken boa's meer **afhankelijk** van politieagenten dan andersom, omdat politieagenten geweldsmiddelen kunnen inzetten en arrestanten naar het bureau af moeten voeren. In steden/plaatsen waar boa's veel met agressie en geweld te maken hebben zijn zij daarom nóg afhankelijker van een snelle politie-inzet bij complexe situaties. Dit geldt voornamelijk voor Amsterdam en Rotterdam, omdat boa's daar veel met agressie te maken krijgen. In Amsterdam surveilleren boa's ook in de nacht in de uitgaansgebieden en op de Wallen. Respondenten in Amsterdam geven aan dat er recentelijk zelfs iemand is veroordeeld voor poging tot doodslag tegen boa's (A10). In Rotterdam komt het bike-team ook veel uitgaanspubliek tegen, bijvoorbeeld bij de taxistandplaatsen (A8). In deze steden werken respondenten overwegend in de binnenstad. In Eindhoven, Den Haag en Utrecht is gesproken met boa's die niet (of minder) in de binnenstad werken, maar bijvoorbeeld wijkboa zijn. Kortom, boa's zijn in zekere mate afhankelijk van de bevoegdheden van politieagenten, en in Amsterdam en Rotterdam zijn dit zeker factoren die een goede en nauwe samenwerking kunnen verklaren.

8

Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de conclusie besproken. Hiermee wordt getracht een antwoord te geven op de hoofdvraag: *Hoe onderscheidt de boa-cultuur zich van de politiecultuur en hoe kan daarvanuit de samenwerking tussen boa's en politie begrepen worden?* Omdat in hoofdstukken 6, 7 en 8 uitgebreid de analyse van de resultaten aan bod is gekomen, worden in dit hoofdstuk enkel de belangrijkste en de meest belangrijke bevindingen gepresenteerd.

8.1. Inleiding

Boa's zijn de afgelopen jaren een steeds professionelere beroepsgroep geworden. Vroeger waren het misschien wel Melkertbanen, maar nu zijn en worden boa's steeds autonomer en professioneler. Er worden hoge eisen gesteld aan opleiding en onderwijs en steeds meer boa's moeten een screening doorlopen.

8.2. Empirische bevindingen

In dit deel worden alle deelvragen zo beknopt mogelijk beantwoord.

8.2.1. De boa-cultuur

De eerste deelvraag is: *Hoe wordt boa cultuur in verschillende NL steden gekenmerkt?* Over het algemeen zijn handhavingsorganisaties vrij **egalitair**. Dit kan om de volgende redenen verklaard worden: ten eerste vinden respondenten het belangrijk om op elkaar te kunnen vertrouwen. Dit getuigt van een sterke binding met de groep. Ten tweede is er bij boa's sprake van een zekere mate van isolatie: boa's moeten op elkaar kunnen vertrouwen want ze kunnen niet constant op burgers 'leunen'. Vooral in concrete projecten in een wijk of gebied zijn veel kenmerken van een egalitaire cultuur terug te vinden. In elke stad zijn ook elementen van een **fatalistische** cultuur terug te vinden. Dit komt voornamelijk omdat de samenwerking met de politie heel erg verschillend is per persoon en gelegenheid. De boa-organisatie is ook onderhevig aan **hiërarchische** kenmerken, wanneer een wethouder even een prioriteit heeft, of omdat er verschillende 'kapiteins' op het schip zijn waardoor boa's niet altijd hun eigen werk kunnen bepalen. In de praktijk speelt hiërarchie geen grote rol in het werk van boa's. Dat is hooguit wanneer een wethouder een spoedgeval of een prioriteit heeft, of wanneer boa's een opdracht krijgen van een politieagent. Ook **individualistische** kenmerken spelen een rol in de praktijk. Boa's worden nog regelmatig als bedreiging gezien door sommige politieagenten. Omdat de samenwerking tussen politieagenten en boa's helemaal niet heel vanzelfsprekend is hebben boa's ook nog wel eens het idee dat zij zichzelf moeten bewijzen tegen politieagenten of andere partners.

De belangrijkste waarden voor boa's zijn solidariteit en integriteit. Solidariteit komt op veel verschillende manieren voor. Het betekent de noodzaak voor respondenten om op elkaar te kunnen rekenen. Daarom vinden respondenten het belangrijk om dingen uit te spreken naar elkaar en elkaar feedback te geven. Integriteit is voor respondenten belangrijk, mede om een goede reputatie te bewaren voor de politie en andere ketenpartners, maar mede ook om de onderlinge solidariteit te kunnen waarborgen. Verklaringen hiervoor kunnen zijn: het werken in

een omgeving met veel agressiviteit (Amsterdam en Rotterdam) en werken aan een sterk gemeenschappelijk doel, bijvoorbeeld in projecten (Amsterdam, Utrecht).

8.2.2. Verschil tussen boa-cultuur en politiecultuur

De tweede deelvraag die in dit onderzoek beantwoord werd was: *hoe verschilt de boa-cultuur van de politiecultuur?* Als eerste kan geconcludeerd worden dat actie en spanning voor politieagenten belangrijke redenen zijn om politieagent te worden, terwijl dit voor boa's veel minder speelt. Omdat het werk van boa's saai of eentonig kan zijn, is er in het algemeen wel een grote behoefte onder boa's naar *meer* actie en spanning. Ten tweede hebben politieagenten een duidelijkere missie dan boa's: zij hebben een sterker verlangen om de veiligheid of de 'wereld' te verbeteren. Ten derde is er meer machogedrag bij politieagenten dan bij boa's. Zo wordt de politiecultuur wel eens een 'haantjescultuur' genoemd of vergeleken met het leger. De twee belangrijkste overeenkomsten zijn dat zowel politieagenten als boa's veel waarde aan solidariteit hechten en dat beide partijen redelijk optimistisch zijn over hun inzet.

8.2.3. Samenwerking tussen politieagenten en boa's

In het onderzoek is een antwoord gezocht op de derde deelvraag: *Hoe kan de samenwerking tussen politieagenten en boa's in verschillende Nederlandse steden begrepen worden en welke rol spelen cultuur- en waardenverschillen hierin?* Geconcludeerd kan worden dat de samenwerking tussen boa's en politieagenten over het algemeen verschilt per stad. In Den Haag, Utrecht en Amsterdam wordt het best samengewerkt en dit kan op de volgende manieren verklaard worden. In Den Haag zijn veel vergaande afspraken over het samenwerken, zoals dat boa's op het politiebureau zitten. Dit leidt tot gelijkwaardigheid en het werken aan gemeenschappelijke doelen. In Amsterdam is de onderlinge afhankelijkheid groot, doordat boa's veel met agressie te maken hebben. In beide steden is sprake van institutioneel ondernemerschap. In Amsterdam en Utrecht wordt in specifieke projecten gewerkt: het Binnenstad Offensief en de Versnelling. Dit maakt dat politieagenten en boa's een concreet gemeenschappelijk doel dienen en er samenwerking verwacht wordt. Voornamelijk in Eindhoven en Rotterdam ervaren boa's soms dat ze als bedreiging gezien worden en in deze steden werken boa's en politieagenten het meest los van elkaar. Dit leidt er in Eindhoven toe dat boa's het idee hebben zichzelf te moeten bewijzen. In Eindhoven zijn er van alle steden de minste afspraken tussen politie en handhavingsorganisatie, maar toch wordt er in de praktijk veel samengewerkt tussen wijkboa's en wijkagenten. In Rotterdam zijn de bikers over het algemeen erg 'gewild' door politieagenten door hun professionaliteit, maar toch wordt er voornamelijk samengewerkt met als uitgangspunt dat elke partij zich op zijn of haar eigen taken richt. Ondanks dat beide partijen voor het grootste deel los van elkaar werken, leidt dit niet tot fatalisme of isolatie bij boa's. Daarnaast wordt er in Amsterdam en Den Haag veel informatie gedeeld tussen boa's en politie en zien zij elkaar veel. Het maken van afspraken over informatiedeling en het ervoor zorgen dat boa's en politieagenten elkaar zien is het begin van een (goede) samenwerking. Kortom, een goede samenwerking kan het beste verklaard worden door een specifiek gemeenschappelijk doel, institutioneel ondernemerschap en afhankelijkheid. Een slechte samenwerking wordt voornamelijk verklaard door competitie en in mindere mate doordat de cultuur botst of anders is.

8.2.4. Conclusie van de hoofdvraag

De hoofdvraag die in dit onderzoek beantwoord is, luidt: *Hoe onderscheidt de boa-cultuur zich van de politiecultuur en hoe kan daarvanuit de samenwerking tussen boa's en politie begrepen worden?* Met dit onderzoek is aangetoond dat de boa-cultuur in sommige opzichten afwijkt van de politiecultuur. Politieagenten hebben meer met spanning en actie te maken en vertonen soms meer machogedrag. Ook is met dit onderzoek aangetoond dat een goede samenwerking tussen boa's en politieagenten verklaard kan worden door institutioneel ondernemerschap,

gemeenschappelijke doelen, afhankelijkheid en door afspraken over informatiedeling. Competitie is een belangrijke verklaring voor een 'slechte' samenwerking. Isolatie heeft niet altijd een negatief effect op de samenwerking, maar kan ook juist leiden tot een goede taakdifferentiatie, zoals in Rotterdam.

8.3. Discussie

Met dit onderzoek is aangetoond dat de boa-cultuur zich in bepaalde opzichten onderscheidt van de politiecultuur, maar dat de verschillen in cultuur en waarden de samenwerking niet hoeven te belemmeren. In dit onderzoek is aangetoond hoe de institutionele theorie verdieping kan bieden aan de theorie over *plural policing*. Individualisme, als een mogelijk gevolg van *plural policing* kan vermeden worden door afhankelijkheid, gemeenschappelijke doelen/projecten opzetten en door institutioneel ondernemerschap. Aan de andere kant kan *plural policing* tot competitie leiden en tot een gevoel van bedreiging leiden. Het GGCT model, dat in eerdere onderzoeken gebruikt is om cultuurverschillen tussen politieagenten en private beveiligers in kaart te brengen, kan helpend zijn om de cultuur en waarden van deze 'instituten' in kaart te brengen. Daarmee kan dit onderzoek publieke managers (in het veiligheidsdomein) verder helpen om cultuur- en waardenverschillen te duiden tussen publieke organisaties.

Een beperking van dit onderzoek is dat het enkel gericht is op grote steden in Nederland. Ongeveer 1/3 van alle boa's in Nederland is werkzaam bij de G5. Op basis van informele gesprekken ontstaat het beeld dat de resultaten zouden kunnen verschillen van niet-stedelijke gebieden. Dit kan zowel invloed hebben op werkelementen als cultuurelementen.

De tweede beperking van het onderzoek is dat in ongeveer elke stad gesproken is met respondenten waarbij de samenwerking met de politie als 'goed' werd ervaren. Vaak waren het andere teams waarin de samenwerking met de politie minder goed was. Deze 'bias' in casusselectie kan komen door de rol van gemeenten op de selectie van respondenten. De respondenten zijn daarom niet altijd representatief voor de hele gemeente.

8.4. Aanbevelingen

8.4.1. Aanbevelingen voor gemeenten

De samenwerking tussen politieagenten en boa's zou door de volgende aanbevelingen versterkt kunnen worden. Ten eerste kunnen **tijdelijke detacheringen, meeloopdagen** en **gezamenlijke acties** politieagenten de mogelijkheid bieden om te leren over de domeinen van boa's. Hiermee kunnen zij fungeren als institutioneel ondernemers en bruggen slaan tussen beide organisaties. Omdat vooral politieagenten boa's nog wel eens als een bedreiging zien, zou de politie meer kunnen doen om haar medewerkers **op de hoogte te brengen van de domeinen** van boa's en hoe boa's complementair aan de politie kunnen werken. Hiermee wordt voorkomen dat beide partijen elkaar als concurrentie gaan zien. Ten tweede kan werken in **specifieke projecten**, gericht op een wijk of stadsdeel, een concreet gemeenschappelijk doel geven waardoor er wel samengewerkt móét worden. Ten derde wordt over veiligheid vaak in termen van 'capaciteit' gesproken. In dit licht kunnen er altijd méér politieagenten en boa's ingezet blijven worden. Daarom is het raadzaam om veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken nooit gelijk op te lossen met 'meer' handhavers, maar om een **breed instrumentarium aan beleidsmaatregelen** in te zetten. Kleine gemeenten willen vaak meer handhavers inzetten, maar dit lukt niet altijd in verband met beperkte capaciteit. Elke boa is officieel landelijk inzetbaar. Af en toe zijn er al interregionale uitwisselingen, maar het besef dat boa's landelijk zijn aangesteld zou gemeenten kunnen helpen om de capaciteitsvraag op te lossen.

8.4.2. Aanbevelingen voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie

Het komt in elke stad onder sommige politieagenten voor dat zij boa's als een bedreiging zien. Over het algemeen gezien zijn er echter geen grote conflicten in waarden en in cultuur te zien. Boa's merken snel op aan welke taken de politie niet toekomt en staan te springen om deze op te pakken. Wanneer het werk van boa's niet 'spannender' wordt en hun taken worden uitgebreid is voor veel boa's het werk niet meer interessant. Daarnaast zijn er veel gemeenten die méér boa's willen aannemen en zetten boa's ook steeds vaker 's avonds en 's nachts in bij uitgaansgebieden. Dit laatste geldt niet voor gemeente Rotterdam, waar enige tijd geleden na een heroriëntatie besloten is dat boa's juist terug moeten naar hun kerntaak: leefbaarheid. In Den Haag is de positie van de gemeente dat er geen nieuwe geweldsmiddelen komen voor boa's, om te voorkomen dat zij politieagent 2.0 worden. Kortom, aan de ene kant is er het verlangen naar meer boa's, meer geweldsmiddelen en meer bevoegdheden, maar aan de andere kant is er ook een beweging om boa's te laten voor wat zij (nu) zijn.

Plural policing kan tot het idee leiden dat wat de politie doet, door iedereen gedaan kan worden. Alle uitvoerders voeren immers een 'stukje' van de politiefunctie uit. De politie heeft echter een belangrijke symbolische functie wanneer er geweld gebruikt wordt. Deze culturele autoriteit kan door boa's niet overgenomen worden, zelfs wanneer zij geweldsmiddelen zouden hebben. Hiermee kom ik uit bij Bryson die stelt dat publieke organisaties zich moeten richten op hun onderscheidende kenmerken. Dit zou voor boa de functie als 'gastheer' in de publieke ruimte zijn of de handhaver die een gedragsverandering wil bewerkstelligen. Over deze normatieve vraag wordt weinig gesproken. De politie vindt het prima dat boa's de taken oppakken waar zij niet aan toekomen en de gemeente hoeft tot die tijd niet na te denken over een systeem waarin de politie de lokale handhaving helemaal zou verlaten.

De huidige discussie over capaciteit en inzet van geweldsmiddelen gaat nu teveel over het 'gat' dat de politie achterlaat in de lokale handhaving. Dit onderzoek heeft enkele aanbevelingen gedaan over hoe boa's en politieagenten goed met elkaar kunnen samenwerken. Hierboven ligt de vraag over de rol van gemeentelijke handhaving. Deze kan óf richting een politie 2.0 (gemeentepolitie) gaan, óf zich meer op onderscheidende waarden richten. Hoewel dit tweede perspectief implicaties heeft voor de taken, bevoegdheden en geweldsmiddelen van boa's, is dit normatief gezien wel beter. Oftewel: *If you do not change direction, you may end up where you are heading* – Lao Tzu.

Literatuurlijst

- Amsterdams Nieuws. (2015, mei 15). [Video] Vraagtekens bij noodzaak trekken wapenstok door BOA. Geraadpleegd 11 april 2017, van <http://www.at5.nl/artikelen/143207/video-vraagtekens-bij-noodzaak-trekken-wapenstok-door-boa>
- Bervoets, E., Bik, J., & de Groot, M. (2013). Gemeentelijk blauw: Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld. *Politie en Wetenschap*. Geraadpleegd van <http://lokaiezaken.com/sites/default/files/filedir/PK61.pdf>
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. London: Sage.
- Boutellier, H., & Steden, R. van. (z.d.). Governing nodal governance: The “anchoring” of local security networks. *International and comparative criminal justice and urban governance. Convergences and divergences in global, national and local settings*, (2011), 461–482.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. (4de ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, J., Ackerman, F., & Eden, C. (2017). Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations. *Public Administration Review*, 702–717.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2016). *Waarom moeten boa's en politie samenwerken? Visie Peter Vogelzang*. Geraadpleegd van <https://www.youtube.com/watch?v=VnwFx0lr394>
- Crank, J. P. (2003). Institutional theory of police: a review of the state of the art. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 26(2), 186–207. <https://doi.org/10.1108/13639510310475723>
- Crawford, A. (2006). Networked governance and the post-regulatory state?: Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. *Theoretical Criminology*, 10(4), 449–479. <https://doi.org/10.1177/1362480606068874>
- Dick, G., & Metcalfe, B. (2001). Managerial factors and organisational commitment - A comparative study of police officers and civilian staff. *International Journal of Public Sector Management*, 14(2), 111–128. <https://doi.org/10.1108/09513550110387336>
- Dozy, M. (2012, april). Samenwerken tussen politie en partners: Specifieke kenmerken, knelpunten en aanknopingspunten voor oplossingen. Politieacademie. Geraadpleegd van <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/88250.PDF>
- Eikenaar, T., & Stokkom, B. A. M. van. (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap. Geraadpleegd van <http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/158017>
- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47–63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Flick, U., Kardorf, E. von, & Steinke, I. (2004). *A Companion to Qualitative Research*. London: Sage Publications. Geraadpleegd van https://www.researchgate.net/publication/305496229_Wolff_in_Flick_et_a
- Gemeente Amsterdam. (z.d.). Binnenstad Offensief [webpagina]. Geraadpleegd 7 juni 2017, van <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/binnenstad-offensief/>
- Gemeente Den Haag. (2014, maart). 3e voortgangsrapportage Handhaven op Haagse Hoogte. Geraadpleegd van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3353467/1/RIS273300_bijlage%20Derde%20voortgangsrapportage
- Gemeente Rotterdam. (2016, mei 7). Overzicht taakaccenten Stadswachten. Geraadpleegd 12 juni 2017, van https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/stadswachten/overzicht-taakaccenten_defV050716.pdf
- Hoppe, R. (2002). Guest co-editor's introduction: Cultural theory's gift for policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4(3), 235–241. <https://doi.org/10.1080/13876980208412681>

- Hudson, B., Hardy, B., Henwood, M., & Wistow, G. (1999a). In Pursuit of Inter-Agency Collaboration In The Public Sector. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(2), 235–260. <https://doi.org/10.1080/147190399000000005>
- Hudson, B., Hardy, B., Henwood, M., & Wistow, G. (1999b). In Pursuit of Inter-Agency Collaboration In The Public Sector. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(2), 235–260. <https://doi.org/10.1080/147190399000000005>
- Justitie, M. van V. en. Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, Pub. L. No. 33381, 2016 Staatscourant (2016). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-33381.html>
- Kahan, P. D. M. (2012). Cultural Cognition as a Conception of the Cultural Theory of Risk. In S. Roeser, R. Hillerbrand, P. Sandin, & M. Peterson (Red.), *Handbook of Risk Theory* (pp. 725–759). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-1433-5_28
- Ketelaar, P., Hentelaar, F., & Kooter, M. (2011). *Groepen in focus: In vier stappen naar toegepast focusgroeponderzoek*. Boom Lemma.
- Koning, J. de. (2005). Cultuurverandering: een kwestie van mentaliteit en gedrag. *Governance van uitvoeringsorganisaties*, 39–51.
- Koster, M. A. (2014, november 17). *Reorganisatie Politie: Een onderzoek naar de invloed van de reorganisatie op de motivatie en percepties van aansluiting met de werkomgeving van medewerkers van voormalig politiedistrict Heuvelrug en Binnensticht en de gevolgen voor hun betrokkenheid*. (Master thesis). Geraadpleegd van <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/300849>
- Loader, I. (2000). Plural policing and democratic governance. *Social and legal studies*, 9(3), 323–345.
- Loyens, K. (2009). Occupational Culture in Policing Reviewed: A Comparison of Values in the Public and Private Police. *International Journal of Public Administration*, 32(6), 461–490. <https://doi.org/10.1080/01900690902861688>
- Loyens, K. (2012a). *Ethical decision making among street level bureaucrats*. Leuven.
- Loyens, K. (2012b, mei). *INTEGRITY SECURED - Understanding ethical decision making among street-level bureaucrats in the Belgian Labor Inspection and Federal Police*. KU Leuven, Leuven.
- Loyens, K. (2015). Interne meldprocedures: een kwestie van maatwerk? *Orde van de dag*, (72), 40–49.
- Mein, A. G., & Hartmann, A. R. (2013, juni). De stand van het BOA bestel: Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren. Verwey Jonker Instituut. Geraadpleegd van https://www.wodc.nl/binaries/2302-volledige-tekst_tcm28-72886.pdf
- Opstelten, I. W. Samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte, Pub. L. No. 395639, Kamerbrief (2013). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/kamerbrief-samenhang-in-toezicht-en-handhaving-in-de-openbare-ruimte>
- Opstelten, I. W. Reactie op publicatie over BOA's, Pub. L. No. 618709, Brief (2015).
- Revis, B. (2017, mei 30). Voortgangsrapportage “Doorpakken met Haagse kracht”. Voortgangsrapportage. Geraadpleegd van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/5371178/2/RIS297095%20Voortgangsrapportage%20Doorpakken%20met%20Haagse%20kracht>
- Riemens, M., Burger, H., Meulenaar, A., Oosterveer, H., Pronk, M., & van Zutphen, R. (2017, februari 13). Buitengewone klachtbehandeling: Een onderzoek naar de praktijk van klachtbehandeling over buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Nationale Ombudsman. Geraadpleegd van <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=onderzoek/Rapport%202017020.pdf>
- Rigg, C., & O'Mahony, N. (2013). Frustrations in Collaborative Working. *Public Management Review*, 15(1), 83–108. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.686231>

- Staatscourant. Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, Pub. L. No. 33381, 2016
Staatscourant 33381 (2016). Geraadpleegd van
<https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiNgtDhydXSAhUBOhoKHRE9DswQFggjMAE&url=https%3A%2F%2Fzoek.officielebekendmakingen.nl%2Fstcrt-2016-33381.pdf&usq=AFQjCNHq2i1aT6qvy2CQ4BJLTPk2gGvW-g>
- Stebbins, R. A. (1987). Fitting in: the researcher as learner and participant. *Quality and Quantity*, 21(1), 103–108. <https://doi.org/10.1007/BF00221719>
- Steden, R. van, Boutellier, H., & van Stokkum, B. (2016, juni). Perspectieven op veiligheid Van burgerschap tot veerkracht. Amsterdam: VU. Geraadpleegd van
http://www.basvanstokkom.nl/perspectieven_op_veiligheid.pdf
- Steden, R. van, van der Wal, Z., & Lasthuizen, K. (2015). Gelijkende waarden, wederzijdse vooroordelen. Een vergelijkend onderzoek naar de beroepsoriëntatie en professionele waarden van politieagenten en particuliere beveiligers. *ResearchGate*. Geraadpleegd van
https://www.researchgate.net/publication/238608577_Gelijkende_waarden_wederzijdse_vooroordelen_Een_vergelijkend_onderzoek_naar_de_beroepsoriëntatie_en_professionele_waarden_van_politieagenten_en_particuliere_beveiligers
- Steden, Ronald van. (2017). Municipal Law Enforcement Officers: towards a new system of local policing in the Netherlands? *Policing and Society*, 27(1), 40–53.
<https://doi.org/10.1080/10439463.2015.1017494>
- Steur, G. A. van der. Antwoorden Kamervragen over het bericht dat de gemeentelijke BOA de rol van de agent overneemt, Pub. L. No. 744758, Brief (2016).
- Suddaby, R., Elsbach, K. D., Greenwood, R., Meyer, J. W., & Zilber, T. B. (2010). Organizations and their institutional environments - Bringing meaning, values and culture back in: introduction to the special research forum. *The Academy of Management Journal*, 53(6), 1234–1240.
- Terpstra, J., & Schaap, D. (2011). Politiecultuur: een empirische verkenning in de Nederlandse context. *Proces*, 90(4), 184–196.
- Terpstra, Jan. (2016). Occupational culture of private security officers in the Netherlands – comparison with police officers’ culture. *Policing and Society*, 26(1), 77–96.
<https://doi.org/10.1080/10439463.2014.942843>
- Thomas, G. (2011). A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure. *Qualitative Inquiry*, 17(6), 511–521.
- van der Wal, Z. (2008). Value Solidity : Differences, Similarities and Conflicts between the Organizational Values of Government and Business. *ResearchGate*. Geraadpleegd van
https://www.researchgate.net/publication/239845716_Value_Solidity_Differences_Similarities_and_Conflicts_between_the_Organizational_Values_of_Government_and_Business
- van Gelderen, B. (2015). De beoogde cultuurverandering binnen de Nationale Politie: de doorwerking op een robuust basisteam. *Tijdschrift voor de Politie*, 77(7), 18–23.
- van Koetsveld, R., Hartmans, R., & de Man, A.-P. (2016). Politiecultuur in beweging. WODC. Geraadpleegd van
<https://static1.squarespace.com/static/5730d76a37013bcb6f42ac12/t/57693c04414fb5c446246bae/1466514454493/Politiecultuur+in+beweging+medewerkersversie.pdf>
- van Steden, Ronald. (2012, februari). Veelvormig en versnipperd: Gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein. Vrije Universiteit/SMPV. Geraadpleegd van
<http://www.websitevoordepolitie.nl/public/BOA.pdf>
- van Steden, Ronald, & Bron, E. (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: Een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: Boom Lemma. Geraadpleegd van
<http://dare.uvu.vu.nl/bitstream/handle/1871/50045/Gemeentelijke%20handhavers%20in%20Amsterdam%20e%20proef.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- van Stokkum, B., & Eikenaar, T. (2014). BOA’s: een volwaardige beroepsgroep naast de politie? *het Tijdschrift voor de Politie*, 76(7), 6–10.

- van Stokkum, B., Terpstra, J., & Spreuwers, R. (2013). Toezichthouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte - een internationale vergelijking -. Den Haag: WODC. Geraadpleegd van <http://www.basvanstokkom.nl/toezichthouders.pdf>
- VNG. (2016, maart 17). Handhaving sterk in de openbare ruimte: Omdat de burger dat van ons verwacht. VNG. Geraadpleegd van <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160316-omdat-de-burger-dat-van-ons-verwacht-vng-boa-handhaver.pdf>
- Wertwijn, M., Maats, L., Weijer, M., Theijssmeijer, M., Tomassen, A., Reintjes, A., & Bunnik, H. (2016, maart). OVERVECHT, EEN AANPAK TOT FOCUS EN VERSNELLING. Geraadpleegd van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/wijken/wijk-overvecht/2016-05-versnellingsplan-Overvecht-maart2016.pdf>
- Wolf, E. E. A. (2012, november 19). *Authentiek of identiek? Lokale identificatie met de nationale politie, in de voorbereidende fase van de reorganisatie* (Master thesis). Geraadpleegd van <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/257516>
- Wood, J. (2004). Cultural change in the governance of security. *Policing and Society*, 14(1), 31-48.