

## Beproefde Patronen



# **Beproefde Patronen**

De politieke aanpak van geweld op de Korenmarkt

2010

Dr. E.J. van der Torre  
Dr. M.J. van Duin  
Drs. T.B.W.M. van der Torre

ISBN: 978-94-90958-01-5

Colofon:

Omslagontwerp: Afdeling communicatie regiopolitie Gelderland-Midden

Druk: Komplot

Dit onderzoek is in opdracht van de regiopolitie Gelderland-Midden uitgevoerd door onderzoekers van LokaleZaken ([www.lokalezaken.com](http://www.lokalezaken.com))

# Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	13
1.1 De onderzoeksvragen	13
1.2 Plan van aanpak Geweld Korenmarkt	13
1.3 Tussen 'pet' en 'helm': het OOT	15
1.4 Zekerheid over geweldgebruik: verbinding tussen basis en bazen	15
1.5 Het decor: de Korenmarkt en omgeving	16
1.6 Deze studie	16
2. De visie op geweldsbeheersing	17
3. Opleiding en training: professionalisering	23
3.1 Programmering en procesopbrengsten	23
3.2 Uitvoering van de trainingen	27
4. Op straat: handhaving van de openbare orde	35
4.1 Patronen en (externe) effecten	35
4.2 Randvoorwaarden die tellen	41
5. Naadloos: politiepraktijk en leerstukken	45
5.1 Naturalistic Decision Making: maatwerk dankzij standaards	45
5.2 Prepressie: de curvilineariteitsthese	45
6. Conclusies en aanbevelingen	49
6.1 Conclusies	49
6.2 Aanbevelingen	50

Literatuur (53)

Bijlage 1: Veldwerk (55)



# Voorwoord

## Openbare Orde Team politie Gelderland-Midden

De politie Gelderland-Midden zag de laatste jaren de problemen op uitgaansavonden toenemen. Vooral op de Korenmarkt in Arnhem was sprake van een serieuze openbare orde-problematiek. De onveiligheid voor het uitgaanspubliek, maar ook voor de dienstdoende politiemensen, nam toe. De districtschef van het district Arnhem-Veluwezooim gaf opdracht tot het ontwikkelen van een vernieuwende aanpak. Het resultaat hiervan is het Openbare Orde Team (OOT) en de bijbehorende training.

Inmiddels zien we al de positieve effecten van het OOT. Er zijn minder incidenten op de Korenmarkt, er wordt minder geklaagd over het optreden van de politie en politiemensen doen weer met plezier dienst op de Korenmarkt.

Om de werkwijze van het Openbare Orde Team en de training te kunnen beoordelen op zijn waarde, heeft het korps onderzoekers van LokaleZaken gevraagd om deze te onderzoeken.

Het rapport dat u nu in handen heeft bevat de resultaten van dit onderzoek. Ik wil deze resultaten graag met u delen omdat de door ons ontwikkelde aanpak ook in andere korpsen kan werken. Samen met de dvd over het Openbare Orde Team geeft dit rapport een goed beeld van onze aanpak van de openbare orde-problematiek op de Korenmarkt. Wilt u meer weten over onze aanpak, dan kunt u informatie opvragen bij André Oudendag, projectleider OOT (e-mail: [andre.oudendag@gelderland-midden.politie.nl](mailto:andre.oudendag@gelderland-midden.politie.nl)). Ik wens u veel inspiratie bij het lezen van het rapport en het bekijken van de dvd!

Pim Miltenburg

Korpschef politie Gelderland-Midden





## Samenvatting

### Professionalisering van de handhaving van de openbare orde

De politie aanpak van het geweld op de Korenmarkt en omgeving (in het centrum van Arnhem) is een *geslaagd professionaliseringstraject*. De kwaliteit van de handhaving van de openbare orde is door de introductie van de Openbare Orde Teams (OOT) in ruim een jaar tijd op een hoog plan getild. Er zijn preventieve effecten zichtbaar en de aangiften van geweld vertonen voor het eerst sinds jaren een dalende lijn.

De werkwijze van het OOT verkleint de afstand tussen 'platte pet' en ME ('helm') stevig. De werkwijzen van Gelderland-Midden zijn doeltreffend bij structurele of ernstige bedreigingen van de openbare orde, ook als de risicopieken niet vallen te voorzien. De professionalisering van de handhaving van de openbare orde heeft een grotere vakmatige betekenis dan louter voor uitgaansavonden op de Korenmarkt. De trainingen en werkwijzen zijn belangrijk bij een *professioneel antwoord* door politie Nederland op de *belangrijkste uitdagingen op het gebied van handhaving van de openbare orde*. De belangrijkste aanbeveling van deze studie luidt dat het trainingprogramma en de werkwijzen uitgerold dienen te worden: in de gehele regio Gelderland-Midden en, in samenwerking met de Politieacademie, over het gehele land.

De professionalisering bestaat uit de vorming van reguliere agenten van de unit Arnhem Noord van politiedistrict Arnhem Veluwezoom. De handhaving van de openbare orde op de Korenmarkt wordt dus niet, zoals vroeger, in handen gelegd van (super)specialisten. De training draagt bij aan de *borging* van openbare orde-kwaliteiten in de unit. Het resulteert in een kwaliteitsverhoging van het reguliere politiewerk, zoals de noodhulp. De focus op reguliere agenten laat onverlet dat *selecties* worden doorgevoerd bij de opleiding, want niet elke cursist haalt het certificaat. Dit onderstreept dat het OOT focus en professionaliteit vergt.

De commandanten van het OOT zijn inspecteurs van politie. Dit onderstreept eens te meer dat het OOT geen gespecialiseerde buitenpost is, maar een team dat deel uitmaakt van het korps. Deze vooruitgeschoven positie van een inspecteur draagt bij aan de borging van kennis over handhaving van de openbare orde in het kader van de politie.

### Van visie naar praktijk

Het functioneren van het OOT stoelt op een visie die in hoge mate in de praktijk is gebracht door training en professionalisering 'op straat'. De visie telt een aantal bouwstenen:

- Agenten worden door training en vorming naar een hoge *norm* voor ordehandhaving en geweldgebruik gebracht. De norm wordt niet naar beneden aangepast om aan te sluiten bij bestaande kwaliteiten. De norm staat.
- Het politieoptreden is *eenduidig*. Wie dienst doet, behoort geen verschil te maken. Het publiek weet waarop ze kan rekenen. Dit werkt preventief.

- Het politieoptreden stoelt op *teamwerk*. Er is een duidelijke rolverdeling en er bestaat invoelingsvermogen met verschillende rollen. Bij trainingen worden rollen verwisseld om dit te versterken.
- Het politiewerk wordt gebaseerd op *standaardrollen* en een taakverdeling. Er zijn standaards, maar het past bij het mental frame van het OOT om zo nodig in concrete omstandigheden te *variëren*. Zo wordt afgestemd op de mate van weerstand.
- Het OOT treedt zoveel mogelijk aan '*de voorkant*' van ordeproblemen op, om ongeregelde heden te voorkomen of in de kiem te smoren.
- De werkomgeving van agenten op de Korenmarkt dient veilig en duidelijk te zijn. Dit vergt *duidelijkheid* over de *nasleep van geweldgebruik* door de politie. Dit vraagt om leerprocessen aan twee kanten. Agenten dienen bekwaam om te gaan met geweld, maar de klachtencommissie, interne zaken en justitie dienen te begrijpen wat de situatie op straat is.
- *Uitstraling telt*. Dit geldt voor de houding, lichaamstaal en alertheid van agenten op straat, maar ook voor het symbolische effect van bikers, politiehonden en de politie te paard. De aanwezigheid van beredenen onderstreept het bijzondere en alerte karakter van de ordehandhaving.
- Er wordt een *neutrale, vriendelijke en open grondhouding* aangenomen, in combinatie met heldere tolerantiegrenzen. Die tolerantiegrenzen worden door houding, uitstraling en tijdige opmerkingen kenbaar gemaakt aan het publiek. Deze 'gepaste hardheid' werkt preventief. Dit markeert duidelijk het punt waarop de politie ingrijpt, verbaliseert of geweld gebruikt.

### **Praktijkgerichte trainingen**

Bij de gerealiseerde stap van visie naar praktijk zijn de trainingen belangrijk. Er zijn in 2009 drie vijfdaagse trainingen verzorgd: in januari, maart en november. Er hebben 75 politiemensen aan deelgenomen. De trainingen worden vier dagen verzorgd in Weeze (Duitsland). Het is uniek dat de eindoefening plaatsheeft op de Korenmarkt.

De gehele voorbereiding, de locatie, de financiering door het regiokorps (ten tijde van bezuinigingen), de ervaren docentenstaf en het stevige trainingsprogramma onderstrepen dat de trainingen ertoe doen. Dit draagt bij aan de grote inzet van de cursisten. De hoogstaande feedback, alertheid en coaching van ervaren (IBT-)docenten versterkt de motivatie en heeft ronduit gunstige leereffecten.

Aan de training doen agenten mee uit verschillende disciplines: de basispolitiezorg, de Koninklijke Marechaussee, de Parketpolitie, zogenoemde bikers, hondengeleiders en beredenen. De commandanten worden getraind op hun specifieke rol. Een belangrijke opbrengst bestaat uit de integratie en (geoefende) samenwerking van verschillende disciplines.

De trainingen zijn *praktijkgericht*. Er worden beproefde werkwijzen getraind. Lopende debatten zijn binnen de opleiding getild, onder meer over de beoordeling van politiegeweld en over justitiële vervolging. Het programma telt inleidingen, fysieke training en praktijklessen.

Er is een mooie opbouw in de toename van complexiteit en dreiging bij de casuïstiek van de praktijklessen. Het leert een combinatie aan van samenwerkingsvormen - ook samenwerken met bikers, honden en beredenen – en inzetstrategieën (van de vriendelijke oplossing tot extraction). Het trainingsprogramma stuurt – met succes, zo blijkt reeds op straat – aan op een aantal belangrijke competenties of tactieken:

- Een actieve en zichtbare politie: de politie toont zich (“smoel maken”), straalt frisheid en gastvrijheid uit, maar ook de bereidheid en het vermogen tot actie.
- Een combinatie van *commandovoering* – de commandant houdt overzicht en stuurt aan – en *ultieme decentralisatie*. Teamleden moeten denken aan het optreden van het team als eenheid. Agenten mogen zich *niet* verschuilen achter de commandant. Ze moeten met hem meedenken, wijzen op opties of risico’s en tegelijkertijd als teamlid opdrachten uitvoeren.
- Constant wordt gehamerd op zelfbeheersing. Er wordt getraind in tijdige opschaling van geweldgebruik, maar evengoed in het afbouwen daarvan. Agenten dienen goed te observeren of de loop der gebeurtenissen aanleiding geeft om ‘af te schalen’: minder geweld of een andere toon.
- Permanent wordt het belang van eigen veiligheid uitgedragen. Het is ‘samen uit, samen thuis’. Er wordt gelet op de veiligheid van collega-agenten.
- Er is, onder meer bij een procedure ‘dreigende escalatie’, een taakverdeling tussen *toppers* (lopen voorop, richting verdachte), *pakkers* (lopen achter de toppers aan en kiezen positie om de verdachte aan te houden), *flankers* (beschermen de commandant en geven rugdekking aan de pakkers) en een *commandant* (centraal en afgeschermd opgesteld, in staat gesteld om het overzicht te bewaren).

Na elke inzetoefening van een team wordt geëvalueerd. Daarbij geeft de commandant kort een indruk van het verloop van de getrainde procedure. Daarna komen teamleden aan het woord. De docent luistert, vraagt door en geeft oordelen. De docenten doen dit uitermate rustig, maar *to the point* en met gezag.

### **Maatwerk en flexibiliteit**

De aanpak van het OOT stoelt op getrainde en in de praktijk *beproefde procedures en daaraan ontleende maatwerkvarianten*. De procedures geven richting en houvast, maar de essentie bestaat uit scherpe situatiebeoordelingen en daarop gebaseerd politiewerk. Standaards en professionalisering bijten elkaar niet. Sterker, een goede uitoefening van het politievak kan niet zonder beproefde standaards. Het OOT is alert op de noodzaak om op straat te kiezen voor doordachte variaties op bestaande procedures. Het grote bereik van de procedures (van “pisverbaal” tot escalatie), en de professionele houding om alert te zijn op de noodzaak om te kiezen voor een variant, maken de werkwijze *zeer flexibel*.

De situatiebeoordeling is de basis van het (flexibele) optreden. Als de situatie erom vraagt, zijn stevige of vergaande interventies mogelijk. Bijvoorbeeld het gebruik van de lange wapenstok (op basis van een speciaal certificaat), het trekken van het dienstwapen, inzet van honden, inzet van paarden of extraction (terugtrekken). Het is belangrijk dat er geen taboes bestaan op rechtmatig politiegeweld, want met de hedendaagse ontwikkelingen op

straat kan het uitsluiten van opties ronduit riskant zijn voor het politiepersoneel.

### **Prepressie: preventieve repressie**

Het OOT realiseert prepressie: preventie door de dreiging van onmiddellijk optreden. Het overgrote deel van het publiek weet dat de politie zo nodig zonder dralen doortastend of repressief optreedt, hetgeen bijdraagt aan de afname van het geweld op straat. Dit effect stoelt op consistent en eenduidig politieoptreden, maar ook op de symboliek van onder meer de gele jassen en de paarden. Belangrijke schakels zijn het zelfvertrouwen en teamspel van het OOT. Het komt tot uitdrukking in de rustige grondhouding van het OOT: de gewoonte om zo mogelijk mensen low profile en neutraal aan te spreken. De evenwichtskunst tussen hard en zacht, en tussen repressie en preventie is een belangrijke bouwsteen van het OOT.

Het OOT treedt zo vroeg mogelijk op: "aan de voorkant". Hiertoe worden tactieken gecombineerd. Het betreft gerichte en actieve surveillancepatronen en een street-level partnerschap met 'goede' portiers, die het OOT rechtstreeks inschakelen met een speciaal mobiel nummer. Het OOT let op gedragssignalen die vooraankondigingen (kunnen) zijn van ordeproblemen. Op basis van die signalen worden mensen aangesproken. Dit vermogen om scherp te signaleren wordt in de nabije toekomst verder getraind onder de noemer Pro Actief Signaleren.

# 1. Inleiding

## 1.1 De onderzoeksvragen

De aanpak van het geweld op de Korenmarkt en direct omgeving (in het centrum van Arnhem) is een aansprekend traject. De handhaving van de openbare orde is in een tijdsbestek van ongeveer een jaar verbeterd. De essentie van deze verbetering bestaat uit de oprichting, het trainen en functioneren van het Openbare Orde Team: OOT. Dit maakt deel uit van het meeromvattende Plan van Aanpak Geweld Korenmarkt. Een reeks incidenten lag hieraan ten grondslag. Het betrof onder meer hevig geweld van Cambuur-supporters tegen de politie en ongeregelde heden rondom een wedstrijd van Vitesse tegen Feyenoord.

Het OOT staat centraal in deze studie. We beantwoorden de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de bouwstenen van de politieke aanpak van het geweld op de Korenmarkt en directe omgeving? Welke visie en analyse liggen hieraan ten grondslag? Zie *hoofdstuk 2*.
2. Hoe is gestalte gegeven aan de uitvoering van deze aanpak? Hoe is vorm gegeven aan de trainingen en daarop gebaseerde leerprocessen op straat van politiemensen in de Openbare Orde Teams? Tot welke politiestijl en interventies op straat heeft de aanpak geleid? Wat zijn tot dusver de effecten? Zie *hoofdstuk 3 en 4*.
3. Welke lessen kunnen aan de aanpak worden verbonden? Zie *hoofdstuk 6*.

## 1.2 Plan van Aanpak Geweld Korenmarkt

In augustus 2008 verschijnt het Plan van Aanpak Geweld Korenmarkt. Hier ligt een opdracht van de districtschef aan ten grondslag om met een innovatieve werkwijze de veiligheid te verbeteren. De stijging van de geweldscriminaliteit diende om te worden gebogen. Het aantal geweldsmisdrijven neemt tot 2007 toe. De geweldsmisdrijven zijn hoog in relatie tot enkele vergelijkbare gemeenten: Haarlem, Enschede, Breda, Nijmegen en Groningen. Bovendien kan een relatief groot deel van de 'slechte' score van Arnhem in de AD-misdadmeter van 2007 worden toegeschreven aan de geweldsmisdrijven. Ook het geweldgebruik door de politie nam toe, zo benadrukken respondenten. De ambitie van het opgestelde plan bestaat uit een gelijktijdige reductie van publiek geweld en politiegeweld.

Naast een zorgelijke cijfermatige trend waren er ook meer kwalitatieve signalen. Het gebruik van drank en drugs - ook op jonge leeftijd - nam toe en vergrootte de kans op escalatie. Er bestond onder politiemensen een bepaalde mate van onzekerheid bij het optreden tegen geweld of bij gewelds dreiging. Er bleek onder politieagenten behoefte te bestaan aan professionele standaards om geweld te hanteren. De onzekerheid bleef niet beperkt tot de straat. Agenten vroegen zich ook af hoe geweldgebruik door de politie achteraf werd beoordeeld (intern en door justitie) en in hoeverre er werd opgetreden bij geweldgebruik tegen de politie. De innovatie diende voor een belangrijk deel te bestaan uit professionalisering, zo blijkt uit de opdrachtformulering:

“De Korenmarkt moet een prettig en divers uitgaansgebied zijn, een leuke gezellige plek voor stappers, een prettige werkomgeving voor de ondernemers maar zeker ook een plek waar collega’s een veilig werkklimaat ervaren en met plezier werken. De collega’s zijn professionals in hun vakgebied, stralen dit uit en gaan duidelijk en correct te werk” (Plan van aanpak Geweld Korenmarkt, p. 3).

Er is ten behoeve van het plan van aanpak een criminologische basisanalyse gemaakt. Daaruit blijkt dat er aanwijsbare plaatsen (*hotspots*) en tijden (*hottimes*) zijn waarop het geweld is geconcentreerd. Precies 31% van alle geweldsmisdrijven in Arnhem had namelijk plaats in de binnenstad, met een sterke concentratie in het horecagebied. Veel geweld had plaats van 00:00 uur tot 03:00 uur, van donderdag tot en met zaterdag. Er kon nog verder worden ingezoomd, namelijk op geijkte looproutes en op enkele horecagelegenheden: de *hotplaces*.

De criminologische analyse vestigt ook de aandacht op sleutelfiguren onder de geweldplegers op enkele groepen met een relatief groot aandeel in het geweld. Er is een top-14 opgesteld van toonaangevende geweldplegers in het horecagebied. Rondom deze sleutelfiguren zijn vaste groepen van geweldplegers actief in het uitgaansgebied. Er opereert ook een vaste groep Antilliaanse geweldplegers (al zijn enkele zaken waar zij naartoe gingen gesloten). Tenslotte zijn er incidenten met andere groepen: militairen, al te uitbundige vrijgezellenfeesten en groepjes voetbalhooligans.

Voorts is een aantal evenementen in Arnhem van oudsher drukbezocht en in meer of mindere mate riskant. Sinds enkele jaren zijn de geweldsrisico’s en het feitelijke geweld bij deze festiviteiten aanzienlijk toegenomen. Op deze dagen keren de alledaagse risico’s en problemen als het ware uitvergroet terug.

Uit het plan van aanpak Geweld Korenmarkt - en de toelichtingen daarop - destilleren we enkele belangrijke doelstellingen of ambities:

### ***I Over outcomes (externe resultaten)***

- a. Een afname van de geweldsdelicten.
- b. Een verbetering van de veiligheidsgevoelens (positiever geformuleerd: een gezellige sfeer bij het uitgaan).

### ***II Over externe samenwerking van de politie:***

- c. Het realiseren van duurzame samenwerking tussen politie, gemeente, justitie en horeca, plus het realiseren van strategische sturing en steun (driehoek, college, stuurgroep, Strategisch Overleg Korenmarkt).
- d. Het treffen van integrale maatregelen (bijvoorbeeld verbetering van het cameratoezicht) om **1.** het politieoptreden te faciliteren (zie vanaf punt f.) en **2.** de externe resultaten te verbeteren.
- e. Het borgen van nieuwe integrale werkwijzen in de staande organisatie.

### **III Over het politieoptreden**

- f. Het realiseren van goede werkomstandigheden, zelfvertrouwen en een toegesneden competentieniveau van dienstdoende agenten, zodat de kwaliteit van de politie-interventies op een hoger plan wordt getild
- g. Het ontwikkelen en uitvoeren van praktijkgerichte trainingen (voor leden van het OOT) om de doelstelling onder *f.* te realiseren.
- h. Het faciliteren en organiseren van de interventies op straat (door het OOT) en van praktijkgerichte trainingen.
- i. Het borgen van nieuwe werkwijzen in de staande organisatie.

In dit onderzoek staan de **inspanningen van de politie** om de handhaving van de openbare orde op een hoger plan te tillen **centraal**. En daarmee dus de training en het optreden van het OOT. Dit betekent dat de aandacht primair uitgaat naar de doelstellingen en ambities over het politieoptreden (III).

#### **1.3 Tussen 'pet' en 'helm': het OOT**

Recent onderzoek van Adang e.a. (2009) wijst op het gat tussen ordehandhaving door de basispolitie (inclusief noodhulp) en door de mobiele eenheden. Er bestaat met andere woorden een kloof tussen 'helm' en 'pet'. De training en werkwijze van de Arnhemse Openbare Orde Teams (OOT) verkleinen deze kloof stevig, zo zal blijken uit deze studie. De werkwijzen zijn doeltreffend bij structurele of ernstige bedreigingen van de openbare orde. Ze vinden nu al de weg naar de basispolitie, omdat lidmaatschap van het OOT een neventaak is. Het OOT draait de zogenoemde horecadiensten van donderdag tot en met zaterdag (van 23.00 uur tot 07:00 uur). De doorwerking van het bijzondere (handhaving op de Korenmarkt) naar het reguliere geeft deze casus extra relevantie voor de discussie over de – in onze ogen noodzakelijke - verbeteringen van ordehandhaving door de Nederlandse politie.

#### **1.4 Zekerheid over geweldgebruik: verbinding tussen basis en bazen**

De opzet en werking van het OOT zijn gericht op een voornamelijk blokkade in het interne en externe werkproces van de politie. Kort gezegd komt het erop neer dat agenten zich onzeker voelden bij geweldgebruik. Dit heeft meerdere oorzaken, onder meer onzekerheid over de interne beoordeling van geweld, over de mate waarin vertrouwd kan worden op teamwerk en op een beperkte preparatie op geweldgebruik.

Dit weegt zwaar door, omdat het bijdraagt aan meer geweld op straat. Het werkt ook op een negatieve manier door in de interne verhoudingen tussen bazen en basis, waardoor het ongewenste invloed heeft op het alledaagse functioneren van de politie.

Een dergelijk zoekproces naar belangrijke blokkades is een sleutelopdracht die wordt beschreven in een bijzonder managementboek van Goldratt: het Doel (2007). Het boek kent de vorm van een roman, maar heeft een zakelijke boodschap. Goldratt stelt dat er in elk organisatieproces knelpunten zijn die aangepakt dienen te worden, alvorens het systeem

kan functioneren en andere deelprocessen in gang gezet kunnen worden. Zolang het knelpunt bestaat en niet wordt opgemerkt, is er een plafond voor de kwaliteit van een organisatie. Het identificeren van de beperkende factor is daarmee een sleutelopdracht. Het knelpunt in het systeem blijkt, verrassend genoeg, meer of minder gemakkelijk op te lossen.

We beschrijven in deze studie hoe een belangrijk knelpunt in het politiewerk is weggenomen. Daarbij wordt de boodschap van Goldratt in de praktijk gebracht: zorg dat de energie die wordt gemorst aan het knelpunt, wordt benut bij gemeenschappelijke inspanningen (het doel) die de blokkade opheffen.

### **1.5 Het decor: de Korenmarkt en omgeving**

De Korenmarkt en directe omgeving is hét uitgaansgebied van Arnhem. Het speelt zich af op een beperkt aantal vierkante meter. Het gaat, naast de Korenmarkt, om de Molenstraat, Korenstraat, Luthersestraat, Duizelsteeg, Varkensstraat, Pauwstraat, Munterstraat en Hoogstraat. Het gebied telt ongeveer vijfendertig cafés, drie discotheken, tien restaurants en negen fastfoodketens. Tijdens ons onderzoek staat een aantal panden leeg, met name in de hoek van de Korenmarkt en de Molenstraat. Een uitgaansweekend trekt naar schatting ongeveer 20.000 bezoekers (De Vreugd, 2008).

### **1.6 Deze studie**

Dit onderzoek telt zes hoofdstukken. Hoofdstuk **twee** presenteert de visie van het regiokorps Gelderland-Midden op handhaving van de openbare orde. Deze visie is in kort tijdsbestek – een looptijd van ruim een jaar – doorgevoerd. Hoofdstuk **drie** gaat in op een belangrijk element: de zelfopgezette en uitgevoerde training en opleiding van het OOT. Hoofdstuk **vier** beschrijft hoe de ingevoerde werkwijze doorwerkt op straat. De professionalisering en praktijken in het korps Gelderland-Midden blijken in hoge mate te overlappen met twee leerstukken (*Naturalistic Decision Making* en de curvilineariteitsthese) die in hoofdstuk **vijf** aan bod komen. Het slothoofdstuk - hoofdstuk **zes** - presenteert de conclusies en aanbevelingen.

De opzet van het veldwerk voor deze studie wordt in de **bijlage** beschreven.



## **2. De visie op geweldsbeheersing**

### **a. Structureel incidentalisme: zelfreflectie**

Er hebben zich in de afgelopen jaren enkele stevige ongeregelheden voorgedaan op de Korenmarkt. Drie daarvan zijn voetbalgerelateerd. Cambuur-supporters gebruiken hevig geweld tegen de politie en bij de wedstrijden Nederland-Rusland en Vitesse-Feyenoord loopt het uit de hand. De opeenvolging van deze ongeregelheden toont reeds aan dat het geen incidenten betreft, maar dat het gaat om een patroon: 'structureel incidentalisme'. Dit blijkt eens te meer uit de toename van de geweldsmisdrijven in de periode 2005-2007, maar ook uit ervaringen op straat: veel jongeren die onder invloed staan van drugs of alcohol.

Bij politiemensen ontstaat het gevoel dat ze minder grip hebben op de situatie dan in het (recente) verleden. Er treedt een zogenoemd leerproces van de tweede orde op. De politie Gelderland-Midden zoekt niet louter naar beperkte aanpassingen van beleid en operatie. Ze zoekt de oorzaken ook niet louter in het gedrag van stappers of horeca. Er wordt namelijk geconcludeerd dat de operatie van de politie dient te worden herzien. En dat deze professionalisering een stevige inspanning vergt van het korps. Daarmee zoekt ze de oorzaak (en oplossing) dus óók in het optreden en functioneren van de politie. Voor een (politie)organisatie die bereid is tot dit soort zelfreflectie dienen zich oplossingen aan die anders onbenut zouden blijven. Het vestigt de interne blik op sterke praktijken (uit heden en verleden) en op bekwame professionals in het korps. Maar ook op politiezaken die beter kunnen of moeten. Tegelijkertijd is er een sterke externe focus: minder geweld en een veiliger gevoel op uitgaansavonden en bij evenementen.

### **b. Aanpak van de problemen: van twee kanten**

Het Plan van Aanpak Geweld Korenmarkt voorziet (dus) in een strategie waarbij het geconstateerde probleem van twee kanten worden aangepakt. Ten eerste worden de problemen op straat aangepakt door maatregelen te richten op risicogroepen, -locaties en -tijden. De horeca wordt bewogen tot verantwoorde bedrijfsvoering, waarbij gastheerschap wordt gekoppeld aan handhaving en controle. Er wordt periodiek portiersoverleg gevoerd, er worden huisregels voor de horeca opgesteld en er wordt werkt gemaakt van zogeheten gebiedsontzeggingen, aanpassingen in de APV en verbetering van het cameratoezicht.

Ten tweede wordt de zelfkritische blik gericht op het politieoptreden. Er wordt onder meer geconstateerd dat er op uitgaansavonden agenten dienst doen die zich onzeker, onveilig of onvoldoende voorbereid voelen. Die onzekerheid of onveiligheid heeft niet alleen te maken met het geweld op straat: de noodzaak om geweld te moeten gebruiken en de kans het te incasseren. Die onzekerheid wortelt namelijk

ook in onduidelijkheid omtrent de nasleep van geweldgebruik door de politie. Agenten vragen zich af hoe ze de maat worden genomen en vrezen dat geweldgebruik door de politie wordt beoordeeld met te weinig gevoel voor de situatie op straat. Sterker, ze vrezen dat sommige functionarissen bij politie of justitie strengere normen hanteren dan de wet en het geweldsprotocol voorschrijven.

Kortom, een categorie agenten voelde zich op straat en intern onvoldoende zeker om het lastige werk op straat met noodzakelijk zelfvertrouwen uit te voeren. Hier komt bij dat het politieoptreden niet eenduidig was. Dit roept vragen op onder stappers. Wat mag nu wel en niet, en waar kunnen we op rekenen? Dit vergroot weer de kans op verzet bij politie-interventies: “maar agent, vorige week kon het wel”, kregen agenten te horen. Deze problemen worden aangepakt door de inzet en training van Openbare Orde Teams (OOT).

### c. Zoeken naar een doortastende tussenweg: ‘het OOT’

De politie Gelderland-Midden zoekt naar een verstandige tussenweg: doortastend optreden ‘met gezag’, maar binnen de piketpalen van recht en bestuur. Op die zoektocht wordt een belangrijk verschil gemaakt met de tijd van het GBO: de Groep Bijzondere Opdrachten. Destijds lag de ordehandhaving op straat in handen van geweldsspecialisten, terwijl er nu voor wordt gekozen om reguliere - “gewoon goede” - agenten op te leiden voor politiewerk op de Korenmarkt. Dit heeft het grote voordeel dat – zodra dit daadwerkelijk lukt – de sleutel tot succesvolle handhaving niet in handen ligt van enkele sleutelfiguren (uitzonderlijke agenten), maar raakt geborgd in een meer regulier systeem van opleiding en ordehandhaving.

De zogenoemde Openbare Orde Teams worden opgericht. Er worden reguliere agenten geselecteerd en opgeleid. Dit wordt onder meer gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. De agenten dienen door training en vorming naar een hoge maar haalbare **norm** voor ordehandhaving en geweldgebruik te worden gebracht. Het mag niet zo zijn dat de norm naar beneden wordt aangepast om zo aan te sluiten bij bestaande kwaliteiten van agenten. Dit betekent dat weliswaar veel agenten een certificaat kunnen halen, maar dat dit bepaald geen zekerheid is. De norm staat.
2. Het politieoptreden dient **eenduidig** te zijn. Wie dienst doet, behoort geen verschil te maken. Het publiek dient te weten waarop ze kan rekenen, zodat ze hier ook rekening mee houdt. Idealiter geeft dit de politie gezag, daalt het geweld en neemt dientengevolge de frequentie waarmee de politie geweld gebruikt af.
3. Het politieoptreden dient te steunen op **teamwerk**. Er is een duidelijke **rolverdeling** en er bestaat over en weer invoelingsvermogen met de verschillende rollen. Juist door het teamwerk is geen uitzonderlijk individuele fysieke kracht nodig om effectief politiegeweld te gebruiken.

4. Het politiewerk wordt gebaseerd op standaardrollen en taakverdelingen. Het optreden wordt afgestemd op de mate van weerstand en op het stadium van escalatie. Er worden **standaards** getraind, maar het behoort tot het mental frame van het OOT om zo nodig te **variëren** op getrainde en beproefde werkwijzen. Die variatie leunt op cyclisch en doordacht politieoptreden: *Plan-Do-Act*. Dit vergt een goede inschatting van de situatie, gevolgd door snelle beoordeling van de risico's bij een concrete aanpak, waarna een aanpak wordt gekozen. Die aanpak kan op onderdelen afwijken van geoefende werkwijzen, maar bouwt daar wel op voort.
5. De **ordehandhaving** dient een **sleutelfunctie** te worden: verankerd binnen het OOT, en daarmee in de unit en in het korps Gelderland-Midden. Hierin schuilt een belangrijke vooruitgang omdat het korps in het verleden te veel afhankelijk was van (super)gespecialiseerde agenten.
6. De politie wil zoveel mogelijk aan '**de voorkant**' van ordeproblemen komen, om zo het begin van ongeregelheden te voorkomen. Of om op het randje in te kunnen grijpen: bij spanningen of bij beginnende ongeregelheden die nog vallen te beteugelen.
7. Goed politiewerk vergt goede **randvoorwaarden**. Randvoorwaarden zijn praktisch gezien nuttig, maar ze geven ook blijk van steun, vertrouwen en waardering van de leiding voor de ordehandhaving op straat.
8. De werkomgeving van agenten op de Korenmarkt dient veilig en duidelijk te zijn. Dit vergt **duidelijkheid** over de **nasleep van geweldgebruik** door de politie. Dit vergt leerprocessen aan twee kanten. Agenten dienen bekwaam om te gaan met geweld. De klachtencommissie, interne zaken en justitie dienen, op hun beurt, aan te voelen en te begrijpen wat de situatie op straat is. Die situatie laat zich nu eenmaal niet altijd beheersen, ook niet met politiewerk van het hoogste niveau. De inhoud en procedure van de beoordeling van geweldsgebruik dienen voorspelbaar en begrijpelijk te zijn.
9. De **trainingen** van het OOT dienen **praktijkgericht** te zijn. Dit vergt dat beproefde werkwijzen worden getraind en dat de trainingen worden verzorgd door docenten die hun strepen hebben verdiend. De trainingssituatie dient levensecht te zijn. Dit geeft de docenten gezag en heeft een gunstig effect op de doorwerking naar de politiepraktijk.
10. **Uitstraling telt**. Het gaat om de houding, lichaamstaal en alertheid van agenten op straat, maar ook om het **symbolische effect** van de gele jassen van het OOT en van de inzet van de politie te paard. De aanwezigheid van beredenen onderstreept de alertheid van de politie en het alerte karakter van de handhaving op uitgaansavonden en bij evenementen.

**d. Institutionaliserings: doorwerking in organisatie en politiewerk**

Het OOT is geen gespecialiseerde buitenpost, maar een team dat bijdraagt aan de professionalisering van de unit die het personeel levert: Arnhem Noord. Het OOT is een neventaak, waardoor de leden en commandanten de opgedane vaardigheden benutten bij regulier werk en in hun verdere loopbaan. Zo profiteren in de komende jaren reeds het gehele district en korps van het OOT. Het OOT wordt ook ingebed in unit en district doordat een inspecteur van politie het commando voert. Deze vooruitgeschoven positie van een inspecteur draagt bij aan het gevoel voor handhaving van de openbare in de leiding.

**e. Veiligheid aan twee kanten: politie en burgers**

De training en vorming dienen agenten zelfvertrouwen en plezier te geven bij politiewerk op de Korenmarkt. Agenten dienen zich veilig te voelen: op straat en in de eigen organisatie. Een veilig gevoel voor agenten gaat vooraf aan een veilig gevoel voor stappers. Immers: "als agenten zich onveilig of onzeker voelen, hoe moet een groepje tieners zich dan wel niet voelen". Eenduidigheid in het politieoptreden geeft stappers ook een veilig gevoel: "je weet wanneer je in conflict komt met de politie, maar ook wanneer je een vriendschappelijke relatie hebt of met rust gelaten wordt als je dat wenst". Een veilig gevoel van burgers op straat is belangrijk, omdat dan een breed samengesteld publiek naar de Korenmarkt komt. Negatieve zelfselectie wordt dan voorkomen: uitgaanspubliek dat wegblijft vanwege onveiligheid, sfeer of imago. Een veilig gevoel van burgers in de relatie met de politie is ook belangrijk, want als burgers het gevoel hebben billijk te worden behandeld, neemt de kans op verzet of spanningen af.

**f. Veiligheid en evenementen- en horecabeleid: een Siamese tweeling**

Veiligheid en het beleid ten aanzien van evenementen en horeca zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: als een Siamese tweeling. Veiligheid is een basisvoorwaarde om een gemengd samengesteld publiek aan te kunnen trekken. De samenstelling van het publiek is vervolgens weer in hoge mate van invloed op de uitdagingen waarvoor de politie zich gesteld ziet. Dit betekent ook dat er niet omheen gedraaid moet worden: een R&B-feest waar Antilliaanse jongeren vanuit het hele land op afkomen heeft gewoonweg een ander risicoprofiel dan een reguliere stapavond of een Karaoke-avond in enkele kroegen. Het plannen van evenementen, het realiseren van goede en betrouwbare horeca en het langs deze lijnen promoten van Arnhem, vergen organisatietalent van publieke en private ondernemers. Het vereist ook doortastende ordehandhaving door de politie, evenals bestuurlijke handhaving, onder meer van vergunningen. Een veiligheidsorganisatie die 'staat', die verstandig gestalte geeft aan bejegening en die zichtbaar aanwezig is, geeft het publiek een veilig gevoel. Onder meer omdat burgers aanvoelen dat hedendaagse massagebeurtenissen simpelweg veiligheidsbeleid vergen.

In het volgende hoofdstuk verleggen we de aandacht van de visie naar de uitvoering: de vorming van het trainingsprogramma en de uitvoering van de trainingen.



### **3. Opleiding en training: professionalisering**

#### **3.1 Programmering en procesopbrengsten**

##### **a. Opdracht: richting en ruimte**

In 2008 roept de districtschef Arnhem Veluwezoom (AVZ) een politieke projectgroep in het leven. Een door de wol geverfde inspecteur van politie wordt aangewezen als projectleider. Hij krijgt ruimte en een opdracht: innoveer de werkwijze van de politie op de Korenmarkt op een dusdanige wijze dat veiligheid, sfeer en een goed imago (onder stappers en politiek-bestuurlijk) met elkaar worden verbonden. Hét Arnhemse uitgaansgebied moet veilig en prettig zijn: voor een gemengd publiek, maar ook voor politiemensen en horecamedewerkers. Het aantal geweldsincidenten moet ook omlaag, zodat het niet alleen op straat veiliger aanvoelt, maar het gebied en daarmee de stad ook in de misdaadstatistieken beter scoort.

##### **b. Docenten die hun strepen hebben verdiend**

Het Plan van Aanpak Geweld Korenmarkt voorziet in samenwerking tussen bestuur, justitie, politie en horeca. In het politietraject staan van meet af aan de training en vorming van de Openbare Orde Teams (OOT) centraal. De coördinatie en samenstelling van de opleiding wordt in handen gelegd van een ervaren driemanschap: naast de projectleider zijn dit twee IBT-docenten, waarvan één met de specialisatie zelfverdediging. Deze docenten hebben veel ervaring opgedaan met het geven van trainingen en toevalligerwijs met topsport op (inter)nationaal niveau, in één geval ook als trainer. Dit alles draagt bij aan een professionele houding en status van de trainers en docenten die doorwerken in de motivatie van de cursisten, zo merkten we bij observaties gedurende de training.

##### **c. Les- en trainingsprogramma: gebaseerd op een (competentie)profiel**

De ontwikkeling van het les- en trainingsprogramma start met het opstellen van een competentieprofiel op hoofdlijnen. Er wordt aangestuurd op het realiseren van een imago “dat er heel wat gebeurd moet zijn voor er een escalatie plaatsvindt”(OOT Politie, basisopleiding 2009, p. 8). De cursisten dienen een goede grondhouding te ontwikkelen. Dit lijkt een open deur, maar het is in feite cruciaal. Agenten dienen op een rustige en neutrale wijze met iedereen te kunnen communiceren. Het eerste contact met burgers dient goed te zijn. Het mag geen onnodige tegenkrachten oproepen en evenmin de indruk wekken dat de politie een vrijblijvende stijl of houding zou hebben. In veel gevallen komt het aan op aanspreken, informeren of informatie vragen, een waarschuwing of een korte uitleg over geldende huisregels. Maar ook: groepjes die onbekend zijn – en die onbekend lijken met de strenge regels en doortastende ordehandhaving op de Korenmarkt – aanspreken en min of meer impliciet duidelijk maken dat ze kunnen rekenen op veiligheid, maar als spiegelbeeld

daarvan ook op interventies bij overtredingen.

De **trainingsparadox** laat zich gelden. Juist omdat op straat, ook bij ordehandhaving op de Korenmarkt, vooral sprake is van 'kleine ordehandhaving' (toekijken, aankijken, aanspreken, waarschuwen, verbaal een halt toe roepen), is het nodig om in het trainingsprogramma juist te oefenen op zwaardere omstandigheden. Het betreft in het bijzonder (dreigende) escalatie, inclusief overwogen terugtrekken (extraction). Docenten benadrukken dat dit onverlet laat dat het trainen van een goede, zo mogelijk rustige, grondhouding een rode draad is in het programma. Bij training dient echter de tijd te worden genomen om vooral ook piekmomenten (wat betreft dreiging en geweld) te trainen, omdat die schaars zijn in het alledaagse politiewerk. Een sterk punt van het trainingsprogramma is dat ook onder bijzondere omstandigheden wordt voortgebouwd op meer routinematige taakverdelingen en uitgangspunten.

**d. Procesopbrengsten: trainen op brede samenwerking**

Aan de training doen agenten mee uit verschillende disciplines: de basispolitiezorg, de Koninklijke Marechaussee (ze worden ingezet op donderdagavond en bij aangewezen evenementen vanwege het forse aantal militairen dat dan aanwezig is), de Parketpolitie (vanwege hun aandeel bij de afvoer van arrestanten), zogenoemde bikers, hondengeleiders en beredenen. De commandanten worden getraind op hun specifieke rol. De brede samenstelling van het trainingsprogramma zorgt dat deelnemers (beter) bekend raken met de specifieke rol van een ieder.

Een belangrijke procesopbrengst van de training bestaat uit de integratie van de verschillende disciplines. Wat zijn de (on)mogelijkheden van agenten te paard en waarmee moet bij de inzet van honden rekening gehouden worden? Marechaussee zijn voornamelijk gericht op grenscontrole en worden nu voorbereid op publieke ordehandhaving. OOT-leden raken bekend met de taak van de commandant en de commandant krijgt gevoel voor datgene wat hij (of zij) nu wel of niet kan verlangen van professionals met een bepaalde rol.

De docentenstaf heeft voorgesteld en overwogen om portiers, werkzaam op de Korenmarkt en omgeving, deel te laten nemen aan het trainingsprogramma. Om zo bekend te raken met elkaars werkwijzen en om de portiers mede te vormen. Dit is uiteindelijk geen element geworden van de training.

**e. Een intensief vijfdaags programma**

De profielschets resulteert in eerste instantie in een 8-daags lesprogramma. Dit wordt vanwege de schaarste aan politietijd teruggebracht naar vijf dagen. De docenten nemen vervolgens de ruimte om deze vijf dagen van vroeg tot laat vol te plannen, zodat het programma overeind blijft. Het programma telt inleidingen (theorie), fysieke training & inspanning en praktijklessen. Er wordt ook getraind op



het gebruik van de lange wapenstok. Juist omdat dit op straat niet vaak gebeurt, is training vereist. Voor het gebruik van de lange wapenstok moet een speciaal certificaat behaald worden. De praktijklessen zijn vier dagen gespeelde situaties, op locatie in Weeze. Uniek is de afsluitende praktijkoefening training op de Korenmarkt. De projectleider en docentenstaf waarderen het vertrouwen dat de burgemeester schenkt door trainingen toe te staan in het uitgaansgebied.

De *inleidingen* gaan over:

- Procedure dreigende escalatie
- Bejegeningprofiel
- Juridische aspecten bij handhaving van de openbare orde
- Samenwerking OOT-teams en het verdachte afhandelingsteam (VAT)
- Het doordenken van manieren om onder verschillende omstandigheden op te treden in horecagelegenheden

De *fysieke training* betreft:

- Samenwerkingstraining / Leiderschapstraining
- Aanhouding en zelfverdediging (elke dag)
- Teamsporten

In de *praktijklessen* komt aan bod:

- Procedure dreigende escalatie (2x)
- *Extraction* (terugtrekken)
- Procedure dreigende escalatie in samenwerking met bikers, beredenen en hondenbrigade (inclusief *extraction*).
- De eindoefening op publiek domein: op de Korenmarkt

#### **f. Procesopbrengsten: professionele discussies naar de opleiding tillen**

Enkele politieke discussies en meer of minder manifeste conflictpunten zijn bewust opgenomen in het programma. Het betreft in de eerste plaats de strafrechtelijke afwikkelingen van zaken die het OOT aanlevert bij het zogenoemde VAT: het verdachte afhandelingsteam van de unit recherche van het district. Agenten vinden dat er te veel zaken blijven liggen, dat de doorlooptijd te lang is of dat de strafmaat uiteindelijk te gering is. Agenten hechten veel waarde aan toepassing van het geweldsprotocol bij geweld tegen de politie. Ze signaleren ook dat wordt gezegd dat de Korenmarkt topprioriteit heeft, maar in de praktijk van opsporing “zijn er nog meer topprioriteiten”. Omgekeerd zou de recherche graag zien dat leden van het OOT met meer precisie processen-verbaal opmaken, zodat de vervolging minder tijd en energie vergt. Om die redenen is een lesuur ingeruimd, verzorgd door rechercheurs van het district, over de samenwerking tussen OOT en VAT. Dit resulteert in procesopbrengsten. OOT-leden en rechercheurs raken (beter) bekend met elkaar. De docentenstaf en de twee rechercheurs kunnen benadrukken wat noodzakelijke elementen zijn in een proces-verbaal. De docentenstaf wil vooral duidelijk maken dat er bij vervolging over en weer verantwoordelijkheden zijn en dat het startpunt “een goed PV is”. Details kunnen belangrijk zijn. Indien de naam van

een portier die getuige was niet wordt vermeld, vergt het al snel diverse e-mails of telefoontjes: "Neem daarom de naam en het mobiele nummer op. Details tellen". Instructie en discussie over de toepassing van het geweldprotocol bij geweld tegen de politie (inclusief belediging) zijn ook belangrijk, onder meer om eenduidigheid in het politieoptreden te kunnen bereiken. Wat is nu bijvoorbeeld wel of geen belediging? De praktijk leert ook dat er verschil kan bestaan tussen de wijze waarop agenten een geweldssituatie beleven en de indruk of feiten op basis van camerabeelden.

Geweldgebruik door de politie en de beoordeling daarvan maken deel uit van het programma. Ook dit onderdeel wordt verzorgd door direct betrokkenen: Bureau Veiligheid & Integriteit (BVI) en de klachtencommissie. Het is ronduit belangrijk, want agenten voelen zich geregeld onzeker na geweldgebruik of na een klacht. Politieologica leert: "Gebruik je op tijd geweld, dan voorkom je geweld in sommige situaties". Agenten die aarzelen kunnen juist onbedoeld 'bijdragen' aan escalatie.

Er bestaat onder agenten onduidelijkheid over de beoordeling van geweldgebruik. Er wordt getwijfeld aan de realiteitszin van de 'beoordelaars'. De presentatie en daarop gebaseerde discussie gaan in op de klachtbehandeling, de taken van BVI en de strekking van een oriënterend, disciplinair en strafrechtelijk onderzoek. Belangrijke lessen zijn: geweldgebruik altijd registreren, doe dit zorgvuldig en in één keer goed, al is het maar om de indruk te vermijden dat het politieverhaal later aangepast zou worden om politiegeweld juridisch te rechtvaardigen. Ook hier schuilen de procesopbrengsten in tweerichtingsverkeer tussen direct betrokkenen, met ervaren docenten als toehoorder en gespreksleider. Een belangrijke opbrengst bestaat uit de feedback die gastsprekers krijgen vanaf de straat. Dit geeft hen (meer) straatgevoel, hetgeen onmisbaar is voor draagvlak onder agenten bij klachtbehandeling en interne onderzoeken.

#### **g. Procesopbrengsten: samenwerking met de gebiedsagent**

De door de wol geverfde gebiedsagent van de Korenmarkt verzorgt een inleiding. Hij stelt relevante thema's aan de orde: brieven, debrieven, muteren en gebiedsontzeggingen. Hij verschaft daarnaast informatie over de gang van zaken op de Korenmarkt. Wederom komt de wisselwerking tussen straat en beleid aan bod: (eenduidig) muteren is belangrijk om inzicht te krijgen in de criminaliteit en overlast. Hij hamert op zorgvuldige mutaties van geweldsincidenten en benadrukt dat ze stuk voor stuk worden gelezen. 'Het doet ertoe', luidt de boodschap. De gebiedsagent wijst ook op het belang van briefings voor de OOT-dienst en op de gewoonte om altijd te debrieven. Zo wordt de fout voorkomen dat louter terug wordt gekeken op (grote) incidenten. Het spotten van trends of van mogelijke toekomstige problemen of spanningen is ook belangrijk. De kwaliteit van de briefing en debriefing is mede afhankelijk van de input door het OOT: "ook zelf aandeel in info voor briefing!!!", vermeldt de power point presentatie.

#### **h. Documentatie van trainingen: van sleutelpersonen naar sleutelfunctie?**

Het trainings- en onderwijsprogramma is gedocumenteerd, onder meer in een uitgebreide reader: Openbare Orde Team Politie: Basisopleiding 2009, BOTC Weeze Duitsland (regio Gelderland-Midden, district AVZ). Dit is onder meer gedaan om ook wat betreft trainers en docenten niet afhankelijk te zijn van sleutelfiguren. De documentatie dient het mogelijk te maken om toekomstige trainingen – bijvoorbeeld regiobreed – (mede) te laten verzorgen door andere docenten.

### **3.2 Uitvoering van de trainingen**

#### **a. Trainingsweken: het doet ertoe**

Er zijn in 2009 drie vijfdaagse trainingen verzorgd: in januari, maart en november. Er hebben in totaal 75 politiemensen aan de trainingen deelgenomen. Per trainingssessie waren er ongeveer 25 deelnemers. De trainingen worden verzorgd in Duitsland, net over de grens in Weeze, bij het BOTC. Dit is een voormalig RAF-vliegveld dat is omgebouwd tot trainingscentrum voor hulpdiensten.

De gehele voorbereiding, de locatie, de financiering door het regiokorps (ten tijde van bezuinigingen), de samenstelling en omvang van de docentenstaf en de inhoud van het stevige programma maken duidelijk dat de trainingen ertoe doen. Het onderstreept het belang van de ordehandhaving op de Korenmarkt. De cursisten voelen dit goed aan. Dit draagt bij aan de grote inzet van de cursisten.

De werkwijze van de docenten is van meet af aan scherp. Agenten die op de eerste ochtend te laat arriveren, worden (door de projectleider) gekapitteld en merken dat er niet op hun komst is gewacht. Gedurende de gehele opleiding wordt gehamerd op discipline. Agenten kunnen er niet bij voorbaat op rekenen dat ze het certificaat behalen, ook niet als ze hun uiterste best doen. De norm staat en wordt niet aangepast. Ook fysiek sterke agenten, of agenten met een flink aantal dienstjaren, kunnen het certificaat mislopen. Aan deze strakke professionele lijn moesten deelnemers en lijnbazen duidelijk wennen. Verzoeken om niet-gecertificeerde agenten in een verkort traject te plaatsen om toch nog snel te slagen worden niet gehonoreerd. Zo wordt de egalitaire politiecultuur doorbroken.

#### **b. Professionele opleidingseffecten: vorming en socialisatie**

Er wordt op professionele wijze gestalte gegeven aan de trainingen. Dit resulteert in een aantal - bijna klassieke - gunstige (neven)effecten:

- Door bewust een zwaar onderdeel opleiden en trainen in te bouwen – onder begeleiding van alerte docenten - wordt focus gecreëerd: ordehandhaving vergt scherpheid en alertheid.

- De training en opleiding brengen kennis en vaardigheden bij, maar er wordt zeker zoveel gewerkt aan houding en attitude: alert en scherp, maar ook met een neutrale insteek en een rustige houding zolang dat kan, en met het vermogen om zo nodig af te schalen bij ingezet geweldgebruik.
- De agenten krijgen al doende vertrouwen in elkaars houding en vaardigheden.
- De training draagt bij aan de interne samenhang. De groepsvorming, het teamgevoel en het gevoel erbij te horen, worden in korte tijd versterkt.
- De gedeelde trainingservaring van cursisten vanuit verschillende rollen en disciplines (KMar, OOT, beredenen, hondengeleiders) brengen de acceptatie over en weer, en de daarop gestoelde samenwerking, in kort tijdsbestek een stuk verder.

### c. De trainingspraktijk: professionele bouwstenen

Uit de interviews en bij observaties gedurende de training in Weeze valt een fors aantal sterke inhoudelijke aspecten op:

1. Er wordt aangestuurd op een gepaste **neutrale, vriendelijke en open grondhouding** in combinatie met **heldere tolerantiegrenzen**. Die tolerantiegrenzen dienen door houding, uitstraling en tijdige opmerkingen kenbaar gemaakt te worden aan het publiek. Deze ‘gepaste hardheid’ werkt preventief, maar markeert tegelijkertijd het punt waarop de politie ingrijpt, verbaliseert of geweld gebruikt.
2. Er wordt aangestuurd op een **actieve en zichtbare politie**. De politie toont zich (“smoel maken”), straalt frisheid en gastvrijheid uit, maar ook het vermogen tot actie. Voor agenten die een blokje omlopen als het erom spant, of die met hun handen in de zak rondkijken, is overduidelijk geen plaats.
3. Er is een mooie **opbouw** in de toename van complexiteit en dreiging bij de casuïstiek van de praktijklessen. Het maakt duidelijk dat een combinatie van samenwerkingsvormen en inzetstrategieën dient te worden beheerst. Een citaat:

“We gaan bij de trainingen van de procedure dreigende escalatie uit van het eindplaatje. Dit gaan we het eerste trainingsmoment neerzetten en gedurende de week zullen we dit eindplaatje ontleden in alle deelfacetten”.

4. Permanent wordt het belang van **eigen veiligheid** uitgedragen. Het staat geregeld centraal bij instructies en bij feedback. Het is ‘samen uit, samen thuis’. Er dient voortdurend te worden gelet op de veiligheid van collega’s.
5. Er wordt gehamerd op het belang van teamrollen. De sterkte van het team wordt bepaald door de **eenheid** ervan. Om dit te benadrukken wordt gezorgd voor zogenoemde *roletaking*. Bij de praktijklessen wisselen de deelnemers van rol, waardoor ze soms oefenen met een andere taak dan ze normaliter op straat hebben. Dit geldt ook voor de commandantenrol.

6. Er wordt aangestuurd op een combinatie van **commandovoering** – de commandant bewaart het overzicht en stuurt aan – en **ultieme decentralisatie**. We bedoelen hiermee dat alle teamleden moeten denken aan het optreden van het team als eenheid. Indien een agent iets opmerkt, acuut nodig heeft of een risico ziet bij de ingezette lijn, mag hij daar met heldere commando's om vragen of op wijzen. Agenten mogen zich *niet* verschuilen achter de commandant. Ze moeten met hem meedenken en tegelijkertijd als onderdeel van een team opdrachten uitvoeren.
7. Constant wordt gehamerd op **zelfbeheersing**. Zodra een cursist bijvoorbeeld een 'wraakstoot' lijkt uit te delen, wordt er bij de evaluatie op aangestuurd dat hij (of zij) tot inkeer komt en wordt hij (of zij) er op aangesproken. Indien zich bij een cursist een negatief patroon zou aftekenen op dit aspect, is dit een reden om niet te certificeren.
8. De opbouw van de opleiding (instructie) en praktijklessen maakt gebruik van een ijzeren wet: **herhaling**, herhaling en herhaling zijn nodig om routines en taken erin te slijpen. Er wordt steeds weer gehamerd op een beperkt aantal cruciale uitgangspunten. Zie onder d.
9. Er wordt getraind in **tijdige opschaling van geweldgebruik** door de politie, maar evengoed in het **afbouwen** daarvan. Agenten dienen goed te observeren of de loop der gebeurtenissen aanleiding geeft om 'af te schalen'. Dit betekent minder geweld of een andere toon vanwege gepaste reacties van publiek of omdat de situatie anders (minder riskant of gewelddadig) in elkaar blijkt te steken dan aanvankelijk werd gedacht. Het wordt agenten zwaar aangerekend als ze blijven "hangen in de geweldsspiraal". Dit is een hard beoordelingspunt.
10. Na elke oefening van een team wordt **geëvalueerd**. Daarbij geeft de commandant kort een indruk van het verloop van de getrainde procedure. Daarna komen de teamleden – waarvan duo's vaak een bepaalde rol hebben (zie onder d.) - aan het woord: eerst één 'topper', dan één 'pakker' en dan één 'flanker'. De docent luistert, vraagt door en geeft oordelen. De docenten stellen – bij onze observaties - goede vragen en communiceren in heldere taal. Door eerst de cursisten aan het woord te laten en door te vragen, stimuleert de docent het zelflerend vermogen van deelnemers en team. Ze maken gebruik van de vuistregel dat eigen conclusies beter beklijven dan die van de docent. Dit laat onverlet dat de docent vaak elementen toevoegt aan de zelfevaluatie. Dit gebeurt helder en duidelijk. Het grijpt terug op de lesstof en er wordt gewezen op de rode draad in de getrainde procedures. Zo wordt het leereffect geoptimaliseerd. De plenaire feedback aan team en commandant stimuleert de commandovoering, maar ook het meedenken door teamleden.  
De docent die feedback verschaft, wordt op zijn beurt geobserveerd door tenminste één docent. Daardoor kan ook docentenfeedback worden gegeven. De

observerende docent overziet het geheel en kan inschatten of de lessen bekijken.

11. De totale opleiding sluit aan op **uiteenlopende leerbehoeften** van cursisten. De commandanten willen groeien in hun commandovoering en agenten die recent de basisopleiding hebben afgerond willen bijleren om met succes de stap te zetten naar ordehandhaving op de Korenmarkt. Marechaussees 'tanken bij' door te oefenen op interacties met burgers, omdat ze in de dagelijkse dienst voornamelijk handhaven bij de grens en dan niet (snel) te maken krijgen met dronken tieners en jongvolwassenen. De opleiding helpt meer in het bijzonder om agenten zonder specialistische achtergrond te bekwamen in daadkrachtige ordehandhaving. Dit is een groot verschil met het GBO tijdperk. De training van personeel uit de basispolitiezorg heeft als groot voordeel dat de voorbereiding op bijzonder politiewerk (in het OOT) bijdraagt aan **kwaliteitsverbetering** van het **alledaagse politiewerk**.

#### d. Training: beproefde uitgangspunten

In de training wordt een aantal uitgangspunten uitgedragen, geoefend en herhaald. De hele week door keren de uitgangspunten terug en worden ze, uitgekiend, in een steeds zwaardere of meer complexe situatie getraind. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

##### Algemeen

- Een optreden dient, zo enigszins mogelijk, *low profile* ingezet te worden. Een neutrale insteek past bij de nagestreefde grondhouding. De houding en het gedrag dienen pas te veranderen als de omstandigheden daar aanleiding toe geven.
- Agenten nemen steeds op een rustige, ogenschijnlijke gewone manier hun positie in: "Niet aan komen marcheren of zo, want dat roept meteen reactie op". De rustige start maakt het mogelijk dat de dreigende escalatie in de kiem wordt gesmoord (amokmakers stoppen als ze de politie zien), maar brengt agenten ook in de uitgangspositie om zo mogelijk snel in te grijpen en aan te houden.
- Het team functioneert als een eenheid: een gedeeld tempo, getrainde taken en tijdige rolwisseling. Om teamwerk te stimuleren worden rollen gewisseld. Er wordt voortdurend gehamerd op meedenken met de commandant (om deze zo nodig op zaken te wijzen) en op eenheid in optreden (onder meer niet uit de linie stappen).
- Bij de toepassing van afhoud- en controletechnieken dienen wensen, opdrachten en bedoelingen van agenten zoveel mogelijk - luid en duidelijk - verbaal te worden ondersteund: "des te kleiner is de kans op escalatie". Ook bij gebruik van

de lange wapenstok of pepperspray geldt: “waarschuwen en bedoelingen verbaal duidelijk kenbaar maken”.

- Eigen veiligheid gaat voor de aanhouding. Dit geldt altijd en komt duidelijk tot uitdrukking bij training van de extraction.
- De keuze van geweldsmiddelen is belangrijk. Er moeten functionele keuzen worden gemaakt, zonder taboe op de lange wapenstok. Juist omdat de lange wapenstok ‘gevoelig’ ligt en zelden wordt gebruikt in de alledaagse praktijk, wordt erop getraind. Er wordt aangestuurd op proportioneel gebruik. Er dient een speciaal certificaat te worden behaald om de lange wapenstok te mogen gebruiken.<sup>1</sup>
- Details tellen, zo wordt keer op keer benadrukt. Greep ik op tijd of te vroeg naar geweld? Dit lijkt een grote vraag, maar komt neer op observaties in soms enkele of tientallen seconden die attenderen op het gehoorzamen van een verdachte (of juist niet). Liep ik in linie naar voren of liep ik te snel? Had ik de goede grondhouding of maakte ik een te gehaaste of ‘zoekende’ indruk? Hoe parkeert de parketpolitie het voertuig om een arrestant af te voeren en hoe wordt daarop aangestuurd? Een paar meter meer naar voren, links of achteren kan veel verschil maken, zo bleek onder meer bij onze observaties van de training.

### **(Dreigende) escalatie**

- Er is bij een procedure dreigende escalatie een taakverdeling tussen zogenoemde toppers (lopen voorop, richting verdachte), pakkers (lopen achter de toppers aan en kiezen positie om de verdachte aan te houden), flankers (beschermen de commandant en geven rugdekking aan de pakkers) en een commandant (centraal en afgeschermd opgesteld, in staat gesteld om overzicht te bewaren).
- Bij de aanhouding worden de toppers en flankers zogenoemde schermers, waarmee wordt bedoeld dat ze het publiek op afstand houden om de pakkers de aanhouding te laten verrichten. Het tempo wordt bepaald door de langzaamste en de commandant stuurt aan.
- Bij extraction (terugtocht) gelden de volgende basisprincipes: er dient goed te worden geobserveerd waar de veilige haven is; onderweg daar naartoe bij voorkeur verticale rugdekking, omdat dit zekerheid geeft over 360 graden; maak gebruik van aanwezige dekkingsmogelijkheden; stel de eigen veiligheid boven een aanhouding en weet dat (zonder het doel van terugtrekking uit het oog te verliezen) dat een - korte - aanval de beste verdediging kan zijn.

---

<sup>1</sup> Op straat mag de lange wapenstok worden gebruikt na toestemming van de unitchef.

- Er wordt voortdurend gehamerd op het belang van schakelen. Hiermee wordt bedoeld dat de inzet wordt afgestemd op de omstandigheden en op wijzigingen daarin, mogelijk mede door toedoen van politieoptreden. Agenten dienen op tijd te kiezen voor minder geweldgebruik of een rustiger bejegening, maar omgekeerd evengoed voor steviger optreden als (verdere) escalatie daarmee wordt voorkomen. Dit schakelen is cruciaal. Het is één van de belangrijke beoordelingspunten bij de trainingen.

### **Specialisten**

- Een biker moet zich steeds afvragen of de fiets functioneel is (bijvoorbeeld bij afscherming) of een obstakel. Cursisten wordt geleerd om in te schatten wanneer samenwerking met bikers nuttig is.
- De leden van het OOT worden bekend gemaakt met het gedrag van paarden: in een theorieles en door met paarden te oefenen. Er wordt in het bijzonder getraind op gedrag in de directe omgeving van paarden. De beredenen oefenen hoe ze aanhoudingen of routes kunnen afschermen.
- Er wordt geoefend hoe de hondengeleider kan assisteren bij een aanhouding en, vervolgens, bij het afschermen van het transport van de arrestant.

#### **e. Standaardprocedures en variaties daarop: ‘blijven nadenken’**

Gedurende de training worden procedures en rolverdelingen getraind en ingeslepen. Het is echter geen keurslijf. Sterker, er wordt op gehamerd dat het zinvol kan zijn te variëren op uitgangspunten en procedures: “blijven nadenken, weten wat je doet”. Hiertoe zijn die standaards nuttig, omdat ze agenten een repertoire en houvast geven. Agenten wordt geleerd om situaties te beoordelen, met bijzondere aandacht voor risico’s. Er wordt gegrepen naar een standaard of procedure zodra de situatie dit toestaat. Indien er te veel restrisico’s zijn, wordt overdacht of een andere procedure toereikend is of wellicht een variant daarop. In een ultieme variant dient het optreden te worden uitgesteld of is het zelfs nodig om terug te trekken.

In de opleiding wordt het belang van “blijven nadenken” onder meer benadrukt in lesstof over het betreden (binnengaan) van een horecagelegenheid, zoals een volle discotheek. Dit gebeurt aan de hand van enkele – soms bewust extreem geformuleerde – stellingen:

“Tijdens een geweldsmisdrijf gaan we altijd naar binnen”

“Als we naar binnen gaan, moet het licht aan en de muziek uit”

“Na een geweldsmisdrijf gaan we altijd naar binnen”

“Bij zwaar lichamelijk letsel gaan de deuren dicht en mag niemand de zaak verlaten”



“We wachten de verdachte buiten op”

“Als de druk binnen hoog wordt, trekken we terug naar buiten en zorgen voor een optimale camerastelling”

“Niemand gaat een horecagelegenheid binnen zonder toestemming van de commandant”

De extreme formuleringen dienen ertoe om agenten te laten ontdekken dat er geen standaardinterventie is voor het betreden van een horecagelegenheid, maar dat de wijze van betreden afgestemd dient te worden op een beknopte analyse van de situatie, met bijzondere aandacht voor risico's. Het is bijvoorbeeld de vraag of de muziek uit moet worden gezet en het licht aan? Dan is alles overzichtelijk, maar het politieoptreden krijgt de volle aandacht.

De stellingen presenteren opties die verstandig kunnen zijn, maar dat niet perse zijn. Agenten dienen te beredeneren wat relevante variabelen zijn, bijvoorbeeld de vraag of ze een discotheek van binnen kennen. Zo nee, dan is het wellicht verstandig begeleiding te vragen van een portier. Is het nodig om dit soort zaken van binnen te kennen? Zo ja, dan kunnen agenten een zaak inspecteren op een rustig moment. Het kan voldoende zijn dat een portier agenten naar twee personen leidt die kort hebben gevochten, of die op het punt lijken te staan om dit te gaan doen, dus zonder het licht aan te laten doen of om versterking te vragen. Cruciaal is dat agenten afwegingen maken voordat ze handelen. Ook als snelle besluitvorming nodig is, is het beter enkele seconden, tientallen seconden of minuten de tijd te nemen dan om te beginnen aan een ongewisse en mogelijk riskante interventie. Het zou niet de eerste keer zijn als agenten in een horecagelegenheid ingesloten raken.

De stelling dat toestemming van de commandant noodzakelijk is bij betreding van een horecagelegenheid, is overduidelijk in strijd met het uitgangspunt van decentralisatie. Er wordt getoetst of agenten hebben begrepen dat kwaliteit niet perse staat of valt met de commandant, zonder enig afbreuk te doen aan zijn positie. Betreding en een rustige interventie in een horecazaak kan broodnodig zijn, bijvoorbeeld op een moment dat de commandant honderd meter verder laat chargeren en niet beschikbaar is.

Het valt op dat het OOT geen strikte grenzen hanteert tussen publiek en privaat terrein, maar functioneel redeneert: is politieoptreden in een horecagelegenheid nodig en mogelijk? Dit maakt deel uit van de operationele strategie om op straatniveau de horeca te zien als partner van de politie.

#### **f. Commandanten: in hun rol**

De commandanten van het OOT – inspecteurs – worden gedurende de training van meet af aan “in hun rol geplaatst”. Het motto luidt dat de commandant “als eerste aanwezig is en als laatste naar huis gaat”. De opzet en inhoud van de training sturen aan op verantwoordelijkheidsbesef van commandanten. Ze dienen leiding te geven aan de oefening, maar ook toe te zien op allerlei randvoorwaarden, tot aan het

opruimen van koffiebekertjes aan toe. Elke avond, dus na een lange dag, wordt met de commandant het optreden van zijn team en van hem zelf besproken en geëvalueerd. Gedurende de training worden commandanten bewust onder tijdsdruk geplaatst of in een situatie gebracht die onduidelijk of onzeker is. Bij een oefening zijn bijvoorbeeld expres zaken niet op orde, zoals de voorinformatie of de verbindingen. Er wordt ook onvrede gecreëerd of gespeeld in de groep, waarna er gezamenlijk wel een opdracht moet worden uitgevoerd.

**g. Basistraining: aandachtspunten**

De trainingen zijn succesvol, maar de observaties en interviews leveren enkele punten op die heroverweging of aanpassing vergen:

- Er wordt bij de trainingen geen gebruik gemaakt van feedback op basis van videobeelden. Dit zou waarschijnlijk wel helpen. De mondelinge feedback is van hoog niveau, maar: zien is geloven.
- De samenwerking op straat tussen getraind OOT personeel en regulier personeel verloopt soms stroef, omdat agenten over en weer niet bekend zijn met procedures. Dit kan van twee kanten worden opgelost. In de eerste plaats kunnen alle dienders (die noodhulp verlenen) worden getraind, maar dit is hoe dan ook niet op korte termijn te realiseren. In de tweede plaats kan het OOT worden getraind of geïnstrueerd over samenwerking met regulier personeel.
- De trainingsdagen zijn intensief en lang. Dit pakt in veel opzichten goed uit. Echter, de situering van een theoretisch stuk over 'juridische achtergronden' aan het eind van de lange eerste dag, is te veel van het goede.
- Er dient altijd weer duidelijkheid te worden verschaft over de gehanteerde norm en over de selectie die tijdens de training wordt doorgevoerd: niet iedereen 'slaagt'.

## 4. Op straat: Handhaving van de Openbare Orde

### 4.1 Patronen en (externe) effecten

#### a. In dienst

Het OOT draait de horecadiensten op de Korenmarkt en directe omgeving van donderdag tot en met zaterdag. De dienst start om 23:00 uur, begint met een briefing, en loopt door tot 07:00 uur. Het OOT is een neventaak van reguliere agenten. Die agenten maken deel uit van de unit Arnhem Noord van het district Arnhem Veluwezoom. Aan het hoofd staat een commandant: een inspecteur van politie. Leidinggevend in deze rang werken dus niet louter vanachter het bureau, maar geven op straat leiding aan de ordehandhaving. Dit voorziet in 'verbinding' tussen de basis en de bazen. Het draagt eraan bij dat het OOT een integraal onderdeel is van de unit. Het OOT bestaat in actie doorgaans uit een team van tien personen. Het telt naast de commandant een plaatsvervangend commandant. Het OOT bestaat verder uit één of twee koppels die te voet surveilleren; twee bikers (soms vier); twee beredenen (op vrijdag en op zaterdag); twee medewerkers van de parketpolitie en op donderdag (omdat dit de stapavond is van militairen) twee Marechaussees.

#### b. Stappers: rekening houden met de politie

Een belangrijk handelsmerk van het OOT bestaat uit consistentie, blijvende oplettendheid en alertheid om zo mogelijk op tijd in te grijpen. Dit is geen theorie. Op straat observeren we een politiestijl die voldoet aan dit beeld. En belangrijker: stappers en horeca herkennen dit beeld. Deze politiestijl vergt vertrouwen om ook onder lastige omstandigheden in te grijpen en alertheid op (kleinere) misstanden of overtredingen. Weinig is zo funest voor het gezag van de politie als nu eens hard en dan weer zacht of helemaal niet optreden, zoals de categorie collega's die enkele jaren terug op de Korenmarkt liever een blokje om liepen op hotspots of bij een lastig incident. Hier is nu in de verste verte geen sprake van. De dienstdoende agenten treden met gepaste snelheid op en organiseren zo nodig eerst de vereiste line up van agenten. Er wordt intensief gesurveilleerd en er wordt postgevat op locaties waar veel bezoekersstromen voorbij trekken. Dit wekt de indruk dat er meer blauw (of in dit geval: geel) op straat surveilleert dan feitelijk het geval is.

De doelgroep weet waar ze aan toe is, zo merkten we bij observaties. Dit vermindert de kans op verzet tegen de politie of op ordeverstoringen aanmerkelijk. Alertheid, gepaste en tijdige repressie en consistentie leiden op de Korenmarkt tot de zogeheten **justitiële paradox**. Die luidt dat de zekerheid van doortastend politieoptreden erin resulteert dat de ordeverstoringen (cetibus paribus) afnemen en dientengevolge ook de werkelijke omvang van incidenten. Kort en goed: gepaste repressie werkt preventief. Op de Korenmarkt speelt de mond-tot-mond reclame onder de stappers de politie in de kaart. Stappers vertellen elkaar over de reële

pakkans en politiële doortastendheid.

Agenten wijzen wel op grenzen aan dit gunstige effect. De anticipatie valt soms geheel of gedeeltelijk weg. Met name bij mensen die onder invloed zijn van alcohol en drugs, bij mensen die niet bekend zijn met de codes op de Korenmarkt en bij de meest lastige groepen of bij de meest riskante feesten of evenementen. Er gaat ook dan nog wel een gunstig effect vanuit, maar er doen zich incidenten voor waarbij de politie is aangewezen op louter reactie of damage control.

**c. Er dicht op zitten: ‘naar de voorkant’**

Het OOT stelt veel in het werk om ‘aan de voorkant’ geweldsincidenten te voorkomen. Bij observaties valt het op hoe vaak de politie op ‘t randje, dus net op tijd, preventief ingrijpt. Deze preventie stoelt op een aantal tactieken:

- De politie surveilleert met **speciale aandacht** voor locaties, bezoekersstromen, tijden en horecagelegenheid waar problemen vallen te verwachten. Dit wordt gebaseerd op kennis, informatie en analyse. Het OOT beschikt over statische informatie: kaartkennis over geijkte patronen in het uitgaansgebied. Er wordt ook gebruik gemaakt van actuele informatie, bijvoorbeeld over feesten, voetbalwedstrijden of recente incidenten of spanningen. Dit geeft de surveillance focus.
- Het OOT is **beweeglijk**. Er wordt postgevat op geschikte locaties en er wordt continue gesurveilleerd, ook met de bike. De sterke geografische concentratie en de snelheid van de bikers werkt in de hand dat agenten snel ter plaatse zijn. Het OOT spreekt mensen aan op kleine overtredingen, bijvoorbeeld omdat ze met glas op straat rondlopen. Dit zet de toon: er zijn regels, ga er niet overheen. Wie vriendelijk is, wordt ook zo behandeld. Maar wie de politie lijkt te tarten, wordt duidelijk gemaakt dat dit niet zal lukken. De boodschap is dan duidelijk: gedraag je de rest van de avond verstandiger, want er is actief toezicht.
- De politie ontvangt allerhande **signalen vanuit de horeca** over incidenten of (mogelijke) spanningen. Dit bouwt voort op de relatie die is opgebouwd met de horeca. Portiers laten de politie weten welke groepen binnen zijn en wat de sfeer is. Ze attenderen op incidenten of spanningen en vragen zo nodig om politieassistentie. Die verzoeken bereiken de politie onder meer via de zogenoemde Rem op Geweld-telefoon. Dit is een mobiele telefoon waarvan het nummer bekend is bij de horeca, portiers in het bijzonder. De telefoon wordt altijd opgenomen door een ervaren lid van het OOT, onder meer door de gebiedsagent van de Korenmarkt. Portiers stellen vertouwen in de politie en vragen steeds vaker om assistentie bij beginnende of oplopende spanningen, zodat preventie van geweld geregeld nog mogelijk is.
- Het OOT let sterk op zogenoemde **incongruenties: afwijkingen** van het reguliere of ordelijke patroon **die politieaandacht verdienen**. Vroegtijdige signalen bieden

de kans om tijdig preventief op te treden. Stappers die klaarblijkelijk niet bekend zijn in Arnhem worden bijvoorbeeld aangesproken, onder meer om duidelijk te maken dat er daadwerkelijk regels gelden op de Korenmarkt. Zo raken ook zij bekend met de lokale norm, die mogelijk minder rekkelijk is dan op locaties waar ze anders of vaker uitgaan. De klassieker is het vrijgezellenfeest dat denkt eenmalig uit de band te kunnen springen en daar Arnhem voor heeft uitgekozen. Ook andere afwijkingen of signalen van spanningen worden scherp waargenomen. De projectleider wil dit versterken door gerichte trainingen op te zetten om (nog) scherper en eerder signalen op te merken die wijzen op ordeproblemen: Pro Actie Signalering (PAS).

Bij observaties haalt een OOT-commandant op basis van waarneming - en verse voorinformatie - probleemloos een groep op de Korenmarkt neergestreken Schalke-supporters uit de publieksstroom. Die voorinformatie betrof een groep Schalke-supporters die een uitwedstrijd van FC Twente had bezocht en onderweg was naar Arnhem. De OOT-commandant is dan net aangekomen in de verblijfsruimte, laat zijn koffie staan en gaat meteen naar buiten en instrueert het OOT. Het OOT neemt posten in en observeert. Na een kleine tien minuten ziet de OOT-commandant plotsklaps om welk – volstrekt neutraal gekleed - groepje het gaat. Ze worden gedecideerd aangesproken door hem omdat ze een wat masculiene houding hebben. Ze reageren ‘goed’ op het gesprek met de politie (ze gedragen zich meteen ingetogener) en lijken te begrijpen dat er strakke regels gelden. “Het is wat dat betreft een beetje Duitsland hier, heren”, zegt een agent lachend. De jongens mompelen wat over een coffeeshop, maar zeggen de agenten met respect gedag en lopen rustig verder en zorgen die avond en nacht voor geen enkel probleem.

#### **d. Omgaan met horeca**

Het OOT werkt op straatniveau samen met lokale portiers en horecaondernemers. Daarbij wordt al langere tijd een onderscheid gemaakt tussen uitsmijters en portiers. Uitsmijters zijn niet stabiel, werken te veel op basis van macht en zijn te snel met geweld. Uitsmijtersgedrag brengt het OOT in verlegenheid en valt niet te tolereren. Dit soort gedrag leidt tot het intrekken van de vergunning. Portiers zijn daarentegen *street-level* partners van de politie. Ze meten zich een heel andere houding aan. Dit partnerschap verbreedt en versterkt het effect van het OOT. De portiers signaleren problemen, spreken codes en werkwijzen af en assisteren bij incidenten in of rondom een horecagelegenheid. Ze zijn – soms letterlijk – een steun in de rug van de politie. Net als de politie weten portiers door een imposante uitstraling – mede gebaseerd op lichaamstaal en lichaamsbouw - veel problemen te voorkomen. De *testcase* van hun vakmanschap bestaat uit geweldgebruik en de functionaliteit en proportionaliteit daarvan.

Dit *street-level* partnerschap met de horeca vergt evenwichtskunst. De politie keert zich aan de ene kant tegen eventuele misstanden of strafbare feiten van portiers die te veel of incidenteel uitsmijter zijn. Soms wordt een portier ter plekke aangehouden. Bij verdenkingen of bezwaren, moet een portier zich vaker een dag later melden op

het politiebureau: voor een gesprek of een verhoor (als getuige of verdachte), al naar gelang de situatie. Aan de andere kant zijn portiers partners met een zware taak: “Zwaarder dan die van de politie in bepaalde opzichten, want er is vaak wel gedoe en portiers worden eerder uitgedaagd dan de politie. Je kan bepaalde gasten ook niet verbaal een tent uitzetten. Een beetje uitsmijter moeten ze wel blijven”. Maar: “ze staan er voor geld en de tijd van gerommel met van alles, waaronder drugs, is echt voorbij”. Zo mogelijk schenkt de politie vertrouwen aan portiers, want dat voorkomt dat ze hun eigen pad kiezen, informatie afschermen of niet open communiceren over incidenten en kleine misstappen. Portiers zijn ook poortwachters van de horeca voor de politie, in die zin dat de politie ook in (meestal wel in de buurt van de ingang) of pal voor de horeca optreedt. Dit vergt een goede verstandhouding met de horeca. Een agent: “Die relatie is zeer belangrijk, maar altijd voorwaardelijk. Ik help portiers aan de goede kant van de streep te blijven, maar die streep is getrokken en ligt vast”.

In de herfst van 2009 zetten politie en gemeente de norm. Op grond van informatie en daarop gebaseerde analyses wordt een inval gedaan bij een club (op de Jansplaats) door het OOT en het arrestatieteam. Ongeveer 200 aanwezigen worden gecontroleerd. De club veroorzaakte structureel overlast en er was onder meer harde informatie beschikbaar over wapenbezit. De gemeente trok de vergunning in. De actie zet het OOT (“de gele jassen”) op de kaart. Bij de actie worden tien personen aangehouden en worden de volgende zaken aangetroffen: 1 blok hasj van 70,93 gram; 7 MCPP tabletten met Mitsubishi logo; 7 “space packs” inhoudende 2,68 gram cocaïne; 12 “space packs” inhoudende 2,56 gram cocaïne; 7 kleine wikkeltjes met een bolletje cocaïne totaal 1,55 gram; 1 bolletje met 0,35 gram cocaïne; 1 leeg bolletje; 1 etuitje met 3 wikkeltjes inhoudende 1,1 gram cocaïne en 1 joint (cannabis); een bankbiljet van 10 euro met resten cocaïne (0,09 gram); 1 leeg opgevouwen papiertje met wat wit poeder; 2 joints (cannabis); 4 zakjes met weed (cannabis) met een totaal gewicht van 3,68 gram; 1 blokje hasj a 0,66 gram en 2,73 cocaïne. Daarnaast zijn er drie messen aangetroffen en GHB.

#### **e. Op straat: trendbreuk**

De bovenstaande patronen - met name de anticipatie door het publiek en het optreden aan ‘de voorkant’ - brengen in theorie het geweld op straat omlaag. Er zijn wel twee belangrijke voorwaarden. In de eerste plaats zou een toename van het uitgaanspubliek of een achteruitgang in het gedrag van dit publiek kunnen leiden tot meer geweld, ook bij beter en meer politieoptreden en dito horecabeleid. In de tweede plaats dienen er geen beleidseffecten op te treden. We bedoelen hiermee dat het aantal aanhoudingen of geregistreerde incidenten toe zou kunnen nemen vanwege extra inspanningen en scherpte (lage tolerantiegrenzen) van de politie.

We hebben geen aanwijzingen voor belangrijke schommelingen of veranderingen in de bezoekerspopulatie. De intensivering van het politieoptreden kan heel goed (het is zelfs waarschijnlijk) hebben geleid tot meer aangiften, in die zin dat de politie (justitieel) optrad in situaties waar dat in voorgaande jaren niet of in mindere mate het geval was. Onder zulke omstandigheden worden slachtoffers gestimuleerd om

aangifte te doen. Dit beleidseffect ebt, als het goed is, weg. Daarna zou een meer substantiële daling op kunnen of moeten treden.

Er tekenen zich echter reeds begin 2010 gunstige meetbare effecten af. Sterker, er is een trendbreuk zichtbaar sinds de start van het OOT in februari 2009. We baseren ons in deze rapportage op handmatig verzamelde aangiftecijfers van geweld tegen personen en van openlijke geweldpleging. Het aantal aangiften staat minder onder invloed van versturende effecten vanwege intensiever politieoptreden dan bijvoorbeeld processen-verbaal voor kleine overtredingen of bijvoorbeeld belediging. Uit de onderstaande figuren blijkt dat de aangiften voor geweld dalen. In 2008 worden in totaal 245 aangiften gedaan, waarvan 45 op Koninginnenacht of -dag. In 2009 komt de teller uit op 208, met 43 aangiften op Koninginnenacht of -dag. De daling en trendbreuk vallen niet toe te schrijven aan BVH. Immers, de aangiftecijfers zijn handmatig verzameld en de intensivering van het politieoptreden heeft zeker geen dempend effect op het aantal aangiften.

Er zal in de (nabije) toekomst een goed beeld blijven bestaan op de trends. Er is een Uitgaansmonitor opgezet, in samenwerking tussen gemeente, politie en Bureau Beke. Die monitor onderscheidt enkele categorieën: diefstal met geweld; geweld tegen personen; conflicten; geweld tegen goederen; een aantasting van de openbare orde.

#### **f. Straat en veiligheidsorganisatie: Aandachtspunten**

De observaties en interviews leveren enkele aandachtspunten op voor de ordehandhaving:

- De trainingen en diensten van het OOT drukken zwaar op de unit Arnhem Noord. Dit roept de vraag op of het OOT gevormd dient te worden vanuit één unit of meerdere. Is het een zaak van unit, district of regio? Een belangrijk en zwaarwegend argument om het zeker boven de unit te organiseren - en zelfs op regioniveau - bestaat uit de algehele kwaliteitsverbetering van het politiewerk. De vaardigheden die in het OOT worden opgedaan, worden meegenomen naar het reguliere werk en in de verdere loopbaan.
- Het gevaar van succes dreigt. We bedoelen hiermee dat de afname van de incidenten op de Korenmarkt kan leiden tot het idee dat het minder kan: minder agenten in OOT-diensten en minder trainingdagen. In dat geval treden er ongetwijfeld weer pendulebewegingen op: van doortastende en effectieve handhaving naar reductie en kwaliteitsverlies en vervolgens, in een later stadium, een toename van geweld. Dit dient te worden voorkomen (zie hoofdstuk 5). Bij succesvolle en effectieve ordehandhaving neemt de behoefte aan training paradoxaal genoeg eerder toe dan af. Trainingen dienen agenten dan te vormen en voor te bereiden op (escalaties) die ze op straat dan niet meer zo vaak meemaken.

- Er is leegstand op de Korenmarkt, mede vanwege de economische crisis. Dit stemt respondenten bezorgd, omdat het afbreuk doet aan de sfeer. De Horecanota van de gemeente Arnhem wijst op enkele sterke kanten van het centrumgebied, zoals: een sterk ontwikkelde detailhandel, de centrumfunctie en de dienstenfunctie. In 2007 wordt Arnhem zelfs verkozen tot de 'Beste Binnenstad' van het land. De kwetsbare kanten waarop de Horecanota ook wijst, gelden echter onverminderd: een groot aanbod van horecagelegenheden dat is gericht op jong publiek; weinig horecacafés voor oudere doelgroepen; weinig vernieuwende concepten in de horeca; onvoldoende uitstraling van kwaliteit in de straten rondom de Korenmarkt; en de exploitatie van de horeca op de Korenmarkt en omgeving staat onder druk. Door deze druk krijgen eigenaren met veel horeca - één eigenaar heeft acht zaken en een brouwerij is in 2006 eigenaar van tweederde van de horecapanden (De Vreugd, 2008) – een sterke positie.
- Er bestaat verdeeldheid onder de horeca op en rondom de Korenmarkt. De eigenaar van 8 horecazaken is uit de belangenvereniging gestapt en enkele andere zaken hebben zich bij hem aangesloten. Dit bemoeilijkt de communicatie met de horeca. Afspraken maken bij bijvoorbeeld evenementen is lastig.
- Portiers dienen een vergunning te hebben. Het komt voor dat die vergunning wordt ingetrokken vanwege misdragingen, maar dat de desbetreffende personen toch actief blijven in de beveiliging van de(zelfde) horeca. De portiers worden dan omgevormd tot floormanagers. Ze werken dan in de zaak en een vergunning is niet vereist.

**g. Sinds de introductie van het OOT: nauwelijks klachten**

Door de introductie van het OOT wordt duidelijk de norm gesteld op de Korenmarkt. Dit gaat niet of nauwelijks gepaard met klachten of met interne onderzoeken naar geweldgebruik. Die zijn namelijk ronduit gering en afgenomen sinds de introductie van het OOT begin 2009. Er werden in 2008 in totaal 8 klachten ingediend en in 2009 kwam de teller uit op 2 klachten. Sinds de start van het OOT zijn er geen oriënterende, disciplinaire of strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd naar politieel geweldgebruik door leden van het OOT. Zie de onderstaande tabel voor een overzicht van dit soort onderzoeken in 2007 en 2008 in het uitgaansgebied.



Jaar	Type onderzoek	Gebeurtenis
2007	Strafrechtelijk onderzoek	Aangifte mishandeling omstander door politie in uitgaansgebied Arnhem
2007	Strafrechtelijk onderzoek	Klacht openlijk geweld tegen groep personen, Korenmarkt te Arnhem
2008	Strafrechtelijk onderzoek	Klacht openlijk geweld tegen groep personen, uitgaansgebied Arnhem
2008	Oriënterend onderzoek	Geweld bij aanhouding verdachte in uitgaansgebied Arnhem
2008	Strafrechtelijk onderzoek	Geweld tegen omstander bij aanhouding verdachte nabij uitgaansgebied Arnhem.
2008	Strafrechtelijk onderzoek	Geweld tegen omstander bij aanhouding verdachte in uitgaansgebied Arnhem

## 4.2 Randvoorwaarden die tellen

### a. Een tijdelijke verblijfplaats

Het districts bureau van Arnhem ligt in het centrum, op ongeveer tien minuten lopen of fietsen van de Korenmarkt. Dit levert een logistiek probleem op. Er bestaat altijd een kans op (gelijktijdige) gebeurtenissen of incidenten waardoor operationeel het (bijna) voltallige OOT snel – sneller dan binnen tien minuten - ingezet moet worden op de Korenmarkt. Het is tegelijkertijd fysiek ondoenlijk om acht uur lang in de benen te zijn en ook nog alert te blijven. Bij observaties is het buiten zo koud dat dit een verzwarende omstandigheid is voor de agenten. Er is voorzien in een tijdelijke verblijfplaats (een bovenverdieping) van het OOT: op steenworp afstand van de Korenmarkt. Deze faciliteit maakt het mogelijk dat dienstdoende agenten zich voor korte tijd terugtrekken: om naar het toilet te gaan, om wat te eten of te drinken en om op te warmen. Er zijn maximaal twee koppels tegelijk in de verblijfsruimte, mits het werkaanbod dit mogelijk maakt. Agenten kunnen even bijtanken (“weer fris en scherp de straat op”), maar tegelijkertijd binnen één of enkele minuten op locatie inzetbaar zijn, bijvoorbeeld om bijstand te verlenen. Het werkt goed uit op de motivatie en beschikbaarheid van het politiepersoneel, en daarmee op de werkvreugde en veiligheid op straat (ook voor agenten).

### b. Uitrusting: geel op straat, verbindingen

Het OOT surveilleert in gele jassen. Het dragen van zo'n jas is toegestaan zodra agenten na de opleiding zijn gecertificeerd. De uitreiking van een gele jas is een soort rite de passage: de drager ervan maakt deel uit van het OOT. Los van deze betekenis is de jas praktisch. De jas springt in het oog: bij agenten (die collega's zo kunnen zien en zichtbaar zijn voor collega's) en bij stappers. Dit laatste draagt bij aan het idee dat de politie met veel of voldoende agenten op straat is. De gele jas is ook goed zichtbaar voor mensen die de camerabeelden uitkijken.

De verbindingen van het OOT zijn verbeterd. Het oude verbindingensysteem haperde te vaak. Dit weegt zwaar op straat, want communicatie tussen agenten en met of via de meldkamer kan cruciaal zijn op kritieke momenten. De projectleider heeft daarom geen enkel compromis gedaan: de verbindingen ('de oortjes') moeten betrouwbaar en eenvoudig werken.

**c. Cameratoezicht: verbeterd**

Het centrum van Arnhem kent cameratoezicht. Het camerasysteem dateert uit de pioniersjaren van het cameratoezicht. In het kader van het plan van aanpak Geweld Korenmarkt zijn er verbeteringen doorgevoerd: betere camera's, met goede zichtlijnen, goede beelden en inzoomopties. Het cameratoezicht is om twee redenen belangrijke ondersteuning van het OOT.

In de eerste plaats ondersteunen camerabeelden (live uitgekeken) de ordehandhaving op straat. Via de camera worden spanningen, incidenten of andere afwijkingen gesignaleerd waar politie op afgestuurd kan worden. De 'uitkijkers' hebben ook een goed zicht op de situatie op straat, bijvoorbeeld congestie, waardoor ze agenten en andere hulpdiensten als het ware kunnen loodsen. De gele jassen van het OOT vergemakkelijken het uitkijken.

In de tweede plaats spelen de camera's een rol bij strafrechtelijke vervolging. Daders kunnen worden geïdentificeerd en beelden helpen bij het reconstrueren van de gang van zaken bij (mogelijke) strafbare feiten. De recherche is in staat om zo nodig beelden aan elkaar te plakken. De camera's geven agenten op straat de mogelijkheid om onder lastige omstandigheden niet meteen aan te houden, maar om dit uit te stellen tot één of enkele dagen later, op basis van camerabeelden. Dit past bij twee uitgangspunten: maak niet meer arrestanten dan op een veilige manier nodig is en de openbare orde en de veiligheid van agenten en publiek zijn belangrijker dan aanhoudingen. Een agent: "Als ik weet dat een klap is gefilmd, en het is een bekende, dan kan ik me richten op andere verdachten als dat nodig is. Die vaste klant komt dan morgen wel. Sterker, het komt voor dat ze zich melden of zeggen dat ze ons al verwachtten bij een aanhouding op maandag". Een andere agent: "Als ze stomdronken zijn helpt niets, maar als ze nog na kunnen denken, zeg ik wel eens: 'zwaai maar even naar de cameraman'. Het wordt dan rustig en dat blijft het vaak ook als we naar een andere melding gaan".

Bij ongeregelheden met Antilianen besluit een OOT-commandant om niet aan te houden. Hij beschikt over te weinig politie in relatie tot de grote groep agressieve Antilianen. Hij instrueert de cameraman om goede beelden te maken. Op grond van die beelden worden in het daaropvolgende weekend acht verdachten buiten heterdaad aangehouden door het OOT. Na deze aanhoudingen melden twee verdachten zich op eigen initiatief op het politiebureau.

**d. Faciliterende omgeving**

Het OOT werkte in 2009 vanuit een faciliterende interne en externe omgeving. In concreto waren de steun van de districtschef en van het zogenoemde Strategisch Overleg Korenmarkt (SOK) belangrijk, met daarin onder meer de gemeente en

justitie. Er zijn aanpassingen doorgevoerd in de APV (gebiedsontzeggingen, glasverbod), de camera's zijn verbeterd, evenals de verbindingsmiddelen. De (tijdelijke) verblijfplaats is geregeld en er zijn gele jassen geïntroduceerd. Justitie geeft feedback op processen-verbaal.



## 5. Naadloos: politiepraktijk en leerstukken

Dit hoofdstuk beschrijft kort twee leerstukken die in hoge mate overlappen met de intenties en werking van het OOT: *Naturalistic Decision Making* (NDM) en een concept dat attendeert op het preventieve effect van stevig optreden.

### 5.1 Naturalistic Decision Making: maatwerk dankzij standaards

#### a. NDM: gebaseerd op en geschikt voor (goede) professionals

NDM is sterk op de praktijk gericht en bevat bouwstenen die zijn ontleend aan goede prestaties van ervaren professionals onder kritische omstandigheden. Het blijkt dat deze professionals veel lessen van rationele besluitvormingsleerstukken aan hun laars lappen. Het interessante is, dat dit maar goed is ook, omdat het ze helpt om onder kritische omstandigheden tot acceptabele of doeltreffende besluiten te komen. Professionals ontwikkelen mechanismen om adequaat te functioneren onder kritische omstandigheden. Want, onder meer het volgende blijkt:

- Ze focussen bij hun analyse (voor of tijdens een actie) op bepaalde aspecten, waarvan ze uit ervaring weten dat die ertoe doen. Ze winnen tijd door andere aspecten te negeren.
- Hun mentale processen, voordat ze een besluit nemen, lopen niet systematisch alle alternatieven af. Ze sluiten juist snel niet-realistische alternatieven uit. Dit geeft ze tijd om zich te richten op zaken waar het wel om gaat.
- Een professional weet over welke informatie hij wel, en dus ook niet, behoeft te beschikken in een bepaalde situatie.
- Hij of zij maakt een scherp onderscheid tussen informatieverzameling (doen wat nodig is, niet overdrijven) en informatie-interpretatie. Een gevaar is dat een besluitvormer beschikbare informatie 'zelf inkleurt', daar zijn actie op baseert, en dientengevolge fouten maakt.
- Professionals optimaliseren hun doelen: ze moeten realistisch zijn in relatie tot de ervaring en middelen.
- Een professional heeft mentale rust om situaties te overzien, omdat hij standaards en procedures beheerst. Hij past die niet zomaar toe, maar beziet in kort tijdsbestek – maar zelden of nooit in een *split second* – welk alternatief het best past bij de situatie. Hij is bij die keuze alert op risico's en heroverweegt en past aan (in kort tijdsbestek) bij te veel risico.

Doortastende professionals doordenken dus 'rustig, maar snel' passende of bruikbare alternatieven. De basis van het handelen zijn beproefde en getrainde procedures en standaards. Zij dienen te beoordelen of die bij een situatie past en ze wijken zo nodig af van de procedures door deze op onderdelen aan te passen. Kleins leerstuk - 'herkennen doet beslissen' – zoomt juist hierop in (zie onder b.).

## **b. Herkennen doet beslissen**

Een concreet leerstuk binnen de NDM-stroming is dat van Klein (1997): *Recognition Primed Decisions* (RPD). Het uitgangspunt luidt dat besluitvormers zelden alternatieve interventies afwegen. In plaats daarvan beoordelen ze de aard van een situatie en kiezen, op basis van deze beoordeling, een handelswijze die bij deze situatie past. Dit besluitvormingsproces bestaat uit drie fasen, die op hun beurt weer kunnen worden opgedeeld in enkele elementen (zie Van der Torre en Van Bolhuis, 2008). In het Nederlands staat het te boek als 'herkennen doet beslissen'. Het betreft:

### **Fase 1: Beoordeling van de situatie**

In deze fase wordt beoordeeld of een situatie nieuw is of overeenstemt met een standaard. Het zoeken naar herkenning staat centraal. Bij standaardsituaties wordt gegrepen naar interventies die zijn gestandaardiseerd en frequent worden toegepast. Of naar standaardinterventies waarop goed is geoefend, maar die minder vaak voorkomen. Als de situatie niet wordt herkend, en er dus iets 'anders' aan de hand is, volstaat een standaardinterventie niet. Om de situatie goed te beoordelen, zet een expert de volgende stappen:

- Hij stelt vast welke kritische kenmerken de essentie van de situatie karakteriseren;
- Hij beoordeelt de belangrijkste variabelen die verklaren **a.** wat er nu aan de hand is, en **b.** wat er waarschijnlijk nog zal (kunnen) gebeuren

Op basis van deze beoordeling stelt de expert realistische doelen vast, dat wil zeggen doelen die onder de gegeven omstandigheden kunnen worden gerealiseerd. Daarna gaat hij over naar de volgende fase.

### **Fase 2: Rangschikking van de handelswijzen**

In deze fase rangschikt de expert alternatieve handelswijzen. Hij vergelijkt *niet* onderling (ook niet in fase 3). In plaats daarvan maakt hij een ranglijstje met gestandaardiseerde handelswijzen. Bovenaan staat de handelswijze die hem bij de allereerste beoordeling – een soort *very quick scan* – het meest lijkt te passen bij de gegeven situatie.

Nadat het ranglijstje is gemaakt, beoordeelt de expert of hij denkt dat alternatief 1 goed genoeg is. Dat is fase 3: de mentale simulatie.

### **Fase 3: Mentale simulatie**

Om te beoordelen of een handelswijze goed genoeg is, voert een expert de interventie in gedachten uit. Hij simuleert mentaal de stappen die achtereenvolgens moeten worden uitgevoerd bij deze interventie. Hij overdenkt de mogelijke

resultaten van deze stappen, de problemen waarmee hij waarschijnlijk te maken zal krijgen en de manier waarop hij kan reageren op die problemen. Deze mentale simulatie kan leiden tot:

- Uitvoering van de gestandaardiseerde handelswijze;
- Aanpassing van de gestandaardiseerde handelswijze;
- Hij verwerpt de gesimuleerde handelswijze – en gaat over tot beoordeling van de volgende handelswijze op de in fase 2 gemaakte ranglijst;
- De mentale simulatie kan leiden tot herbeoordeling van de situatie (dus fase 1 wordt deels opnieuw doorlopen), als de simulatie de aandacht vestigt op eerder onopgemerkte situatiekenmerken.

Om misverstanden te voorkomen: deze drie fasen worden in kort tijdsbestek doorlopen. Er is uiteraard wel een cruciaal onderscheid tussen besluitvorming tijdens een actie en daaraan voorafgaand. Tijdens een actie kan de besluitvorming een kwestie zijn van seconden. Voorafgaand aan een actie is er wel tijdsdruk en druk van de omstandigheden (dreiging), maar de besluitvorming kan dan ‘minuten’ duren. Het valt uiteraard niet uit te sluiten dat in de voorfase van een interventie wel degelijk ook alternatieven onderling worden vergeleken. Maar een expert zal zich blijven bedienen van mentale simulatie.

## 5.2 Prepressie: de curvilineariteitsthese

De training, werkwijze en praktijktheorie van het OOT vertonen veel overeenkomsten met de zogeheten curvilineariteitsthese (zie hierover Rosenthal, 1978). Die these luidt dat orde en stabiliteit in de eerste plaats worden bereikt door middel van coöptatie van (potentiële) ordeverstoorders, waardoor ze worden opgenomen in de dominante politiek-maatschappelijke instituten, zoals politiek, onderwijs, arbeid en woonbuurten. In de tweede plaats kan de orde worden gehandhaafd door te voorzien in voldoende afschrikking of repressie, gericht op ordeverstoorders die (nog?) niet zijn geïncorporeerd in de dominante instituten. Hoewel coöptatie valt te prefereren, kan het dus nodig zijn om op maat (dreiging met) repressie te organiseren voor de momenten dat dit nodig is.

Een belangrijke bouwsteen voor succesvolle repressie is consistentie in het politieoptreden. Dit vergt de kunde en het vertrouwen om ook onder lastige omstandigheden in te grijpen, aangevuld met alertheid, ook op kleinere misstanden. Weinig is zo funest voor het gezag van de politie als nu eens hard en dan weer zacht of helemaal niet optreden. De doelgroep weet dan ook niet waar ze aan toe is. Jongeren zullen zich dan eerder verzetten tegen politie-interventies. De lijn van het OOT is geheel in overeenstemming met deze academische inzichten. Het korps voelt goed aan dat gepaste (fatsoenlijke) repressie noodzakelijk is om op straat respect en gezag op te bouwen.

Gepaste repressie en consistentie leiden idealiter tot de **justitiële paradox**. Die paradox luidt dat de dreiging van doortastend politieoptreden (politiegeweld, justitieel optreden) erin resulteert dat de noodzaak tot justitieel optreden en politiegeweld afneemt. Anders gezegd, gepaste repressie werkt preventief: ‘prepressie’. Nog anders gezegd: door de wetenschap bij het publiek dat verstoringen van de openbare orde of rechtsorde resulteren in

politiegeweld, neemt het politiegeweld af, net als de verstoringen van de openbare orde. Nu is de cirkel rond, want het project in Arnhem startte vanwege een gecombineerde toename van het geweld op straat en van het politiegeweld.



## 6. Hoofdconclusies en aanbevelingen

### 6.1 Hoofdconclusies

1. De politieke aanpak van het geweld op de Korenmarkt en omgeving is een geslaagd professionaliseringstraject. De handhaving van de openbare orde door de Openbare Orde Teams (OOT) is in ruim een jaar tijd op een hoog plan getild. Het OOT verkleint de gesignaleerde afstand tussen 'platte pet' en ME ('helm') stevig. De ontwikkelde trainingen en werkwijzen zijn belangrijk bij het formuleren van een professioneel antwoord door politie Nederland op de belangrijkste hedendaagse uitdagingen op het gebied van handhaving van de openbare orde.
2. De professionalisering bestaat uit de vorming van reguliere agenten van de unit Arnhem Noord. De training van agenten – met het OOT als neventaak - draagt bij aan de borging van openbare orde-kwaliteiten in de unit. Het resulteert in een kwaliteitsverhoging van het reguliere politiewerk, zoals de noodhulp. Er worden selecties doorgevoerd bij de opleiding van het OOT: niet elke cursist haalt het OOT-certificaat.
3. De commandanten van het OOT zijn inspecteurs van politie. Dit onderstreept eens te meer dat het OOT geen gespecialiseerde buitenpost is, maar een team dat deel uitmaakt van het korps. Deze vooruitgeschoven positie van een inspecteur draagt bij aan de borging van kennis van handhaving van de openbare orde in het kader van de politie.
4. De werkwijze van het OOT stoelt op getrainde en beproefde procedures en daaraan ontleende maatwerkvarianten. Het grote bereik van de procedures (van "pisverbaal" tot escalatie of extraction), en de professionele houding om alert te zijn op de noodzaak om te kiezen voor een variant, maken de werkwijze zeer flexibel.
5. Het OOT realiseert 'prepressie'. De wetenschap onder (het overgrote deel van) het publiek dat de politie zo nodig zonder dralen doortastend of repressief optreedt, draagt bij aan reductie van het geweld op straat. Dit effect stoelt op consistent en eenduidig politieoptreden, maar ook op de symboliek van onder meer de paarden en de gele (OOT-)jassen. Het aantal geweldsincidenten is afgenomen.
6. Het OOT handelt vanuit een rustige grondhouding: de gewoonte om, zo enigszins mogelijk, *low profile* en neutraal – maar met voelbaar zelfvertrouwen - mensen aan te spreken. De evenwichtskunst tussen hard en zacht, en tussen repressie en preventie is een belangrijke bouwsteen van het OOT.
7. De werkwijze van het OOT stuurt erop aan om zo vroeg mogelijk – 'aan de voorkant' van problemen - op te treden. Hiertoe worden tactieken gecombineerd: gerichte en actieve surveillancepatronen en een *street-level* partnerschap met 'goede' portiers die het OOT rechtstreeks kunnen inschakelen per GSM. Het OOT is alert op gedragssignalen die wijzen op mogelijke ordeproblemen.

8. Een noodzakelijk element van de geslaagde professionalisering bestaat uit scherpte gedurende de training en opleiding en uit de weloverwogen samenstelling daarvan. Lopende debatten zijn binnen de opleiding getild, onder meer over de beoordeling van politiegeweld en over justitiële vervolging. De hoogstaande feedback van de docenten bij de training heeft gunstige leereffecten.
9. De projectleider en de docentenstaf zijn door het management – in het bijzonder de districtschef Arnhem Veluwezoom – in staat gesteld om met focus de handhaving van de openbare orde in relatief kort tijdsbestek op een hoog plan te tillen. Dit is gebaseerd op veel ervaringskennis en op een *getting the job done-attitude* van de projectleider en de docentenstaf. De projectleider kan zich gedragen als een ‘zwerfer door de hiërarchie’. Hij peilde wensen en behoeften op straat en regelde op andere momenten budgetten en faciliteiten bij de top van het korps. De staf is ook gesteund door gemeente en justitie, in het bijzonder via het zogenoemde Strategisch Overleg Korenmarkt (SOK), onder meer bij verbetering van het camerasysteem en bij aanpassingen van de APV.

## 6.2 Aanbevelingen

1. Recente gebeurtenissen (Hoek van Holland, Culemborg), hedendaagse trends bij ordeverstoringen (drank, drugs, toegenomen kans op escalatie, ook doelbewuste escalatie) en recente onderzoeken (Adang e.a., 2009; Van Leiden, Arts en Ferwerda, 2009; Muller e.a., 2009) wijzen in dezelfde richting. Er bestaat een gat tussen aan de ene kant de beschikbare professionele kwaliteit en werkwijze(n) bij de handhaving van de openbare orde, en aan de andere kant de kenmerken van hedendaagse ordeverstoringen. Het is naar onze mening verstandig als landelijk gestalte wordt gegeven aan een (project) **Versterking van de Handhaving van de Openbare Orde**. We raden aan om daarbij gebruik te maken van de inzichten en kennis die zijn opgedaan bij de geslaagde professionalisering van de handhaving van de openbare orde in het regiokorps Gelderland-Midden. De Arnhemse praktijken leveren belangrijke en onmisbare bouwstenen.
2. De professionalisering van de handhaving van de openbare orde door middel van het OOT is zo succesvol dat het in de eerste plaats dient te worden verbreed in het regiokorps Gelderland-Midden: in het district Arnhem Veluwezoom en in de rest van de regio. Het wordt dan mogelijk om agenten uit meerdere units te laten participeren in OOT-diensten op de Korenmarkt. En belangrijker: het tilt de alledaagse ordehandhaving, onder meer bij noodhulp, door de hele regio heen naar een hoger niveau. Zo gaan professionalisering en ontlasting van de unit Arnhem Noord hand in hand.
3. We raden aan om verbreding te zoeken bij de zogenoemde Hebang-gemeenten: Haarlem, Enschede, Breda, Arnhem, Nijmegen en Groningen. Dit zijn gemeenten waaraan Arnhem haar praktijken en veiligheidsontwikkeling spiegelt (en omgekeerd). Er bestaan overlegvormen tussen de politiekorpsen in deze steden. We raden aan om op basis van een korte verkenning te bezien of professionalisering volgens de

ontwikkelde werkwijzen en trainingen valt te realiseren en hoe daar precies gestalte aan zou moeten worden gegeven.

4. We raden het korps Gelderland-Midden aan om ten behoeve van de verbreding (aanbeveling 2 en 3) subsidie aan te vragen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is niet realistisch als zo'n belangrijke innovatie drukt op de begroting van één regiokorps. Voor het departement is de verbreding een uitermate leerzame proeftuin voor een grote (landelijke) opdracht die de politie staat te wachten om de handhaving van de openbare orde op een hoger plan te tillen. Het is verstandig om hiertoe (onder meer) samen te werken met de Politieacademie.
5. We raden aan om de basistrainingen langs de volgende lijnen verder te verbeteren: het benutten van videobeelden bij feedback; zware lesstof (over juridische zaken) niet aan het eind van een lange en fysiek zware dag; nog meer duidelijkheid over de gehanteerde normen en over de mogelijkheid om het certificaat niet te behalen.
6. Vervolgtrainingen van leden van het OOT zijn noodzakelijk. Ten eerste voor verdere professionalisering van de handhaving van de openbare orde. Ten tweede vanwege de trainingsparadox: indien escalaties en ordeverstoringen op straat minder vaak voorkomen (onder meer vanwege de effectiviteit van de handhaving van de openbare orde), dan neemt het belang van training juist toe. Ten derde kan dan invulling worden gegeven aan het voornemen om het herkennen van gedragsaanwijzingen (ook non-verbaal) die wijzen op mogelijke ordeverstoringen gericht ten uitvoer te brengen. Dit staat bekend als Pro Actief Signaleren (PAS).
7. We raden aan om in de vervolgtrainingen een zogenoemde beslispunten-simulatie uit te voeren met (plv.) commandanten. Daarbij dient op (fictief) casusniveau te worden ingezoomd op de organisatorische aspecten en op de politiek-maatschappelijke of juridische nasleep die ordehandhaving kan hebben. Ook dit vergt scherpste, maar die is van een andere orde dan actie-intelligentie.
8. Er is geen betrouwbaar beeld over de meningen en opvattingen van het uitgaanspubliek over het veiligheidsniveau en over het politieoptreden. Monitors onder bewoners geven nu eenmaal geen uitsluitel. We raden aan om in 2010 straatenuêtes af te nemen onder het uitgaanspubliek.
9. We raden aan om kort na serieuze geweldsincidenten te evalueren met één of enkele IBT-docenten. Dit draagt bij *learning on the job*.



## Literatuur

Adang, O.M.J red. (2009), *Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland*, Reed business, Politie & Wetenschap (politiekunde nummer 28), Amsterdam/Apeldoorn.

Gemeente Arnhem (2005), *Horecanota 2005*.

Goldratt, E.M. (2007), *Het Doel: Een proces van voortdurende verbetering*, Het Spectrum, Utrecht.

Leiden, I. van, N. Arts en H. Ferwerda (2009), *Rellen om te rellen: Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorders*, Reed business, Politie & Wetenschap (politiekunde nummer 25), Amsterdam/Apeldoorn.

Muller, E.R e.a. (2009), *Strandrellen in Hoek van Holland: Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009*, Den Haag/Arnhem.

*Plan van Aanpak Geweld Korenmarkt, 25 augustus 2008*.

Regiopolitie Gelderland-Midden, district Arnhem Veluwezoom (2009), *Openbare Orde Team Politie: Basisopleiding 2009, BOTC Weeze Duitsland*.

Rosenthal, U. (1978), *Political order: Rewards, punishments and political stability*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn.

Strategisch Overleg Korenmarkt (februari 2009), *Uitgaan in Arnhem: gezellig en veilig dankzij verantwoord gastheerschap. Een gemeenschappelijke visie op de (sociale) veiligheid*.

Strategisch Overleg Korenmarkt (oktober 2009), *Arnhemse Huisregels Horeca: een voorstel*.

Torre, E.J. van der (2008), *Blauw Relas: Verhalen over het vakmanschap van politiebazen*, Politieacademie, Apeldoorn.

Torre, E.J. van der en V. van Bolhuis (2008), *Arrestatieteams: Natuurlijke besluitvorming*, Den Haag.

*Voortgangsrapportage Korenmarkt, augustus 2009*.

Vreugd, S. de (2008), *De Korenmarkt Arnhem: Een 'Hot Spot'?!: Een onderzoek naar onveiligheid tijdens de avond en nacht en de invloed van institutionele maatregelen*, Utrecht.

*Werkdocument Veiligheids- en uitgaansmonitor, maart 2009*.

Zsombok, C.E. and Klein, G. (1997), *Naturalistic Decision Making*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahway, New York.



## *Bijlage 1*

### **Veldwerk**

We hebben ten behoeve van deze studie relevante beleidsdocumenten geanalyseerd. Op de Korenmarkt en omgeving hebben we observaties uitgevoerd en we hebben enkele (nacht)diensten van het Openbare Orde Team meegedraaid. Voorts hebben we geobserveerd bij een trainingsdag in Weeze, waarop onder meer het optreden bij dreigende escalatie werd geoefend.

We hebben interviews afgenomen van de volgende personen:

Rob Groener	IBT-docent
Henk Heil	Gebiedsagent Korenmarkt
Jos Kuppens	Onderzoeker Bureau Beke
Ton Mol	Unithoofd Executieve Ondersteuning
Wout van Norel	Portefeuillehouder Geweld en Evenementen Korenmarkt
André Oudendag	o.a. Projectleider aanpak geweld Korenmarkt
Sandra van der Put	Beleidsmedewerker district Arnhem Veluwezoom
Ruud Staijen	Districtschef Arnhem Veluwezoom
Jan Toebes	Teamleider werkstudenten, voorheen portefeuillehouder Evenementen Korenmarkt