

# TUSSEN REGELS EN REALITEIT

*Hoe frontlijnprofessionals hun werkzaamheden rond multi-problematiek op recreatieterreinen vormgeven*

Naam: F. (Fenne) Engelen  
Studie: Besturen van Veiligheid (MSc.),  
Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit  
Nijmegen  
Type document: Masterthesis  
Scriptiebegeleiders: Dr. D.P. Schaap & H.B. Bos MSc  
Stagebegeleider: Dhr. D. van der Linden  
Datum: 29 oktober 2024  
Versie: Definitief

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis 'Tussen regels en realiteit. *Hoe frontlijnprofessionals hun werkzaamheden rond multi-problematiek op recreatieterreinen vormgeven.*' Het onderzoek vormt de afronding van mijn masterspecialisatie 'Besturen van veiligheid' aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

Na het behalen van mijn vwo-diploma in 2019 ben ik Bestuurskunde & Overheidsmanagement gaan studeren in 's-Hertogenbosch. Na drie jaar behaalde ik mijn diploma. Op naar Nijmegen voor mijn (pre-)master. Het begin was lastig. Tijdens mijn eerste tentamen kreeg ik een paniekaanval. Ik bleek mijn faalangst nog niet te hebben overwonnen. Door goede begeleiding van de studentenpsycholoog en de keuze om wat meer tijd te nemen voor mijn pre-master kreeg ik controle. Vóór de start van mijn masterspecialisatie begon ik als adviseur bij Bureau Horeca Bijzondere Wetten (BHBW) en dit werk heb ik gedurende mijn masterjaar gecombineerd met studeren. Werken en studeren is geen sinecure. Ik ben mijn werkgever en collega's dan ook enorm dankbaar voor alle ruimte die mij is geboden om mijn studie af te ronden.

De gemeente Oss bood mij de gelegenheid om dit onderzoek uit te voeren. Tijdens de onderzoeksperiode was ik regelmatig op het gemeentehuis te vinden. De open en gezellige cultuur sprak mij zeker aan. Ik heb er veel geleerd en hoop dat de uitkomsten van dit onderzoek bijdragen aan een realistische afstemming tussen beleid en praktijk voor wat betreft de multi-problematiek op recreatieterreinen.

De mentale support en constructieve feedback van mijn scriptiebegeleiders waardeer ik enorm. Het was een leerzame periode. De opluchting, nu het er (hopelijk) op zit, is echter groot.

Tot slot wil ik mijn vriend Guus bedanken voor zijn steun en geloof in mij. Vanaf nu kunnen we weer gezellig naar de Bossche markt op zaterdag en 's avonds een drankje doen. Hè hè.

Ik wens u veel leesplezier toe,

Fenne Engelen

's-Hertogenbosch, 29 oktober 2024

## Samenvatting

In 2022 en 2023 ontving de gemeente Oss van de politie, de brandweer, de GGD, de provincie, het RIEC en de Belastingdienst signalen dat het strijdige gebruik van recreatiewoningen weer toeneemt. *“Méér toezichhouden op het strijdige gebruik van recreatiewoningen op recreatieterreinen”* is daarom een speerpunt van het college, beschreven in de Notitie Speerpunten coalitieakkoord VTH (Gemeente Oss, 2023, p. 3). Naar aanleiding hiervan wil het college een integrale aanpak formuleren ten aanzien van illegale permanente bewoning en andere multi-problematiek (Gemeente Oss, 2023). Zo'n integrale aanpak formuleren, waarin verschillende partijen verantwoordelijkheden hebben, is complex. Om die reden wordt er binnen dit onderzoek gekeken naar wat frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn doen, waarom ze doen wat ze doen en hoe ze zich hierbij tot elkaar verhouden.

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*“Hoe geven frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn hun werkzaamheden rondom multi-problematiek op recreatieterreinen gelegen in de gemeente Oss vorm en hoe verhouden ze zich hierbij tot elkaar?”*

Het antwoord op deze vraag kan de gemeente Oss helpen om een juiste afstemming tussen het beleid en de frontlijn te bewerkstelligen, waardoor een realistische uitvoering aanstaande is. Met behulp van de theoretische inzichten over ethische besluitvorming van Schwartz (2015), de morele disposities van Zacka (2017) en de werkstijlen van Terpstra (2008) is een geïntegreerd theoretisch raamwerk ontwikkeld, waarmee men het vormgeven van werkzaamheden door frontlijnprofessionals in een werkelijkheid van multi-problematiek kan duiden. Vervolgens zijn aan de hand van dertien semigestructureerde interviews, waar twee scenario's deel van uitmaakten, kwalitatieve datagegevens verzameld. Deze datagegevens zijn geanalyseerd en uit deze data-analyse vloeien vier hoofdbevindingen voort.

Ten eerste blijkt uit dit onderzoek dat er binnen de beroepsgroepen een grote variëteit aan beoordelingswijzen en morele disposities bestaat. In ieder geval groter dan tussen de beroepsgroepen. Dit betekent dat elke beroepsgroep zowel dienstverlenende professionals als (de orde) handhavende professionals bevat. Zelfs wanneer een bepaalde beroepsgroep van nature meer dienstverlenend van aard of meer handhavend van aard is.

Ten aanzien van de werkstijlen is het beeld minder diffuus. De frontlijnprofessionals ambiëren grotendeels een nabije, weinig handhavende werkstijl ten aanzien van illegale permanente bewoning en andere multi-problematiek op recreatieterreinen. Sterker nog, meerdere professionals vinden handhavend en repressief optreden onverstandig. Zij geven hiervoor twee redenen: onderliggende multi-problematiek wordt door handhavend optreden allesbehalve aangepakt en de gemeente Oss benadeeld externe partners door handhavend op te treden. Let wel, er bestaat derhalve een mismatch tussen het speerpunt van het college en de werkstijlen die de frontlijnprofessionals ambiëren. *“Méér toezichhouden”* en *“Wij gaan handhaven”* conflicteren namelijk met een nabije, weinig handhavende werkstijl.

Ten derde blijkt dat frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn weinig doen ten aanzien van illegale permanente bewoning en andere multi-problematiek op recreatieterreinen. Er is zelfs een witte vlek op de gemeentelijke kaart geconstateerd; frontlijnprofessionals hebben weliswaar sterke vermoedens en/of zijn zich enigszins bewust van eventuele multi-problematiek, maar verrichten tegelijkertijd nauwelijks of

geen werkzaamheden op recreatieterreinen. Hierdoor verhouden de frontlijnprofessionals van de vier beroepsgroepen zich momenteel nauwelijks tot elkaar.

Wetenschappelijke noties en empirische bevindingen over beoordelingswijzen en morele disposities kunnen deze witte vlek helpen begrijpen. Een voorbeeld van een mogelijk aangrijpingspunt is een gebrek aan informatie, waardoor het denksysteem van frontlijnprofessionals niet geactiveerd wordt. Ook nemen frontlijnprofessionals op dit moment niks waar, waardoor hun intuïtie niet geactiveerd wordt. Verder vallen meervoudige problemen op recreatieterreinen op dit moment tussen de taken en verantwoordelijkheden van verschillende frontlijnprofessionals in. De multi-problematiek wordt door iedereen wel degelijk gezien als mogelijk relevant, maar net niet als belangrijk genoeg om binnen de eigen kerntaken te vallen. Hierdoor wijzen ze veelvuldig naar collega's en frontlijnprofessionals van andere organisaties.

Ten slotte blijkt uit dit onderzoek dat een integrale aanpak op dit moment waarschijnlijk onsuccesvol is. Er bestaan namelijk verschillende ideeën over de regie en coördinatie, de passende rol en de werkwijzen van betrokken partijen. Ook hanteren de frontlijnprofessionals verschillende probleempercepties en wijzen ze naar elkaar. Iets wat competitieve interdependentie kan veroorzaken en geen goede voorwaarde voor een samenwerking is (Salet, 2019).

Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen zijn enkele aanbevelingen geformuleerd:

1. Doe grondig onderzoek naar het werkelijke probleem.
2. Neem als bevoegd gezag een bestuurlijk standpunt in met betrekking tot de aan te pakken problematiek. Breng hier een prioritering in aan.
3. Inventariseer welke partijen en organisaties betrokken zijn bij multi-problematiek op recreatieterreinen en wat de mogelijke consequenties voor hen zijn.
4. Leg vervolgens de wederzijdse verantwoordelijkheden expliciet vast, zodat er geen onduidelijkheden over ontstaan.

Formuleer dus geen integrale aanpak aan de hand van probleempercepties van anderen, maar baseer een toekomstige aanpak op een grondige analyse van het werkelijke probleem.

## Inhoud

Voorwoord .....	1
Samenvatting.....	2
1. Inleiding .....	6
1.1. Aanleiding .....	6
1.2. Onderzoeksprobleem .....	8
1.3. Probleemstelling.....	8
1.4. Voorbeschouwing theoretisch kader .....	9
1.5. Voorbeschouwing methodologisch kader .....	9
1.6. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	10
1.7. Leeswijzer .....	10
2. Beleidskader.....	12
3. Theoretisch kader.....	14
3.1. Street-level bureaucrats .....	14
3.2. Complexiteitslogica .....	15
3.3. Moreel oordeel .....	15
3.4. Morele disposities .....	16
3.5. Werkstijlen.....	18
3.6. Conceptueel model .....	19
3.7. Wederzijdse beelden en percepties.....	21
4. Methodologisch kader .....	24
4.1. Case study .....	24
4.2. Onderzoeksbenadering .....	24
4.3. Onderzoeksmethode .....	25
4.3.1. Semigestructureerde interviews .....	25
4.3.2. Vignetten.....	26
4.3.3. Respondentenselectie .....	27
4.4. Operationalisatie .....	28
4.4.1. Moreel oordeel .....	30
4.4.2. Morele disposities .....	30
4.4.3. Werkstijlen.....	31
4.4.4. Wederzijdse beelden en percepties.....	32
4.5. Data-analyse.....	32
4.6. Validiteit .....	33
4.7. Betrouwbaarheid.....	34
5. Resultaten.....	35

5.1.	Een witte vlek .....	35
5.1.1.	Gemeente Oss .....	35
5.1.2.	Politie.....	36
5.1.3.	Veiligheidsregio Brabant-Noord.....	37
5.1.4.	ONS Welzijn.....	38
5.1.5.	Tussentijdse conclusie .....	38
5.2.	Moreel oordeel .....	39
5.2.1.	Rationeel.....	40
5.2.2.	Non-rationeel.....	41
5.2.3.	Geïntegreerd .....	41
5.2.4.	Tussentijdse conclusie .....	42
5.3.	Morele disposities .....	43
5.3.1.	Prioriteitstellingen .....	44
5.3.2.	Verantwoordelijkheden .....	46
5.3.3.	Tussentijdse conclusie .....	49
5.4.	Werkstijlen.....	50
5.5.	Conceptueel model .....	54
5.6.	Wederzijdse beelden en percepties.....	54
6.	Conclusie .....	57
6.1.	Conclusie.....	57
6.1.1.	Moreel oordeel .....	57
6.1.2.	Morele disposities .....	58
6.1.3.	Werkstijlen.....	59
6.1.4.	Wederzijdse beelden en percepties.....	60
6.2.	Reflectie .....	60
6.2.1.	Theoretische reflectie .....	61
6.2.2.	Methodische reflectie .....	62
6.3.	Aanbevelingen .....	64
	Literatuurlijst .....	66
	Bijlage 1. Topiclijst .....	71
	Bijlage 2. Codeboek .....	74
	Bijlage 3. Een ingevuld raamwerk.....	75

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

Uitvoerende professionals, genaamd frontlijnprofessionals, bevinden zich in een positie, waarin ze voortdurend bewegen tussen twee werelden die nauwelijks op elkaar afgestemd zijn. Dit betreft de leefwereld van burgers en de systeemwereld van instellingen en instituties (Lipsky; 2010; van der Land & van Stokkom, 2015). Een werkveld waar deze twee werelden enorm ver uit elkaar kunnen liggen, zijn recreatieterreinen. Recreatieterreinen zijn onder andere vatbaar voor illegale permanente bewoning, waardoor recreatiewoningen worden onttrokken aan een recreatieve functie. Tegelijkertijd hebben gemeenten uitsluitend recreatief gebruik voor ogen (Rots & de Goede, 2019). Deze problematiek is grotendeels ontstaan door twee ontwikkelingen; de grote druk vanuit de woningmarkt en de ruimtedruk die eveneens toeneemt in Nederland (Ginder, 2023; Lupi, 2019; Rots & de Goede, 2019). Ook is er sprake van een verblijfsrecreatieparadox. Recreatieterreinen hebben concurrentie gekregen van grote spelers zoals AirBnB, vliegtickets zijn goedkoper geworden en consumenten zijn kritischer geworden, waardoor de verblijfsrecreatiesector in Nederland verzadigd is geraakt. Toch heeft dit niet geleid tot bedrijfsbeëindiging, sanering of herontwikkeling van verouderde recreatieterreinen (Lupi, 2019). In tegendeel, er is een overaanbod van verouderde recreatiewoningen ontstaan (Ginder, 2023; Rots & de Goede, 2019).

Verder bevinden frontlijnprofessionals zich in een leefwereld waarin kwetsbare permanente bewoners uiteenlopende zorgvragen hebben (Rots & de Goede, 2019). Als de recreatiefunctie deels plaatsmaakt voor permanente bewoning, kunnen recreatieterreinen een toevluchtsoord worden voor een gemêleerde, vaak kwetsbare groep mensen. Voorbeelden hiervan zijn arbeidsmigranten die al dan niet tijdelijk in Nederland verblijven, spoedzoekers die vanwege een echtscheiding, baanverlies, een huisuitzetting of een ander *big life event* acuut op zoek zijn naar woonruimte, mensen die bewust onder de radar willen blijven en mensen die kampen met meervoudige problematiek, omdat ze zijn vastgelopen in voor hen niet-functionele sociaaleconomische zorgsystemen (Rots & de Goede, 2019). Zulke meervoudige problematiek kan gelegenheidsstructuren voor ondermijnende en georganiseerde criminaliteit faciliteren, waardoor een recreatieterrein, naast een toevluchtsoord, zich manifesteert als een locatie waar mensen zich schuilhouden of waar illegale activiteiten plaatsvinden (Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland, 2022). Recreatieterreinen kunnen een biotoop zijn waar georganiseerde misdaad zich kan ontwikkelen, omdat bewoners in conflict kunnen zijn met bureaucratische systemen en ze, om aan geld te komen, zoeken naar alternatieven, zoals wietteelt, illegale bewoning en illegale prostitutie (Tops & van der Torre, 2015). Wanneer de geschetste leefbaarheids- en veiligheidsproblematiek voorkomt op een recreatieterrein, is er sprake van vitaliteitsproblematiek (Ginder, 2023).

Vitaliteitsproblematiek is dus meer dan één type probleem betreffende illegale permanente bewoning van recreatiewoningen, omdat kwetsbare mensen vaak meerdere zorgvragen hebben (*Kamerstukken II, 32847, nr. 1070, 2023; Lupi, 2019*). Naast gemeenten zijn daarom ook andere publieke organisaties betrokken. Frontlijnprofessionals van deze organisaties ondervinden zogeheten multi-problematiek aan den lijve (Lipsky, 2010; Zacka, 2017). Een concrete situatie waarin een werkelijkheid van multi-problematiek zich manifesteerde, was Camping Fort Oranje; een voormalig viersterren campingterrein in Rijsbergen, gelegen in de gemeente Zundert (van Duin et al., 2019).

*Camping Fort Oranje was een verzamelplaats van illegale permanente bewoning in erbarmelijke omstandigheden en criminele activiteiten, zoals hennepcultuur, belastingontduiking en frauduleuze praktijken. Jarenlang probeerden de gemeente Zundert, de politie en de GGD West-Brabant, door middel van integrale handhavingsacties, dergelijke meervoudige problemen te begrenzen. De acties hadden geen structureel effect en pogingen om Camping Fort Oranje te sluiten, strandden keer op keer voor een rechter. Tot 9 juni 2017... De gemeente Zundert kondigde een ontruiming aan. Daarna gebeurde er iets onverwachts; de exploitant tevens grondeigenaar van Camping Fort Oranje kondigde zelf een sluiting aan. De gemeente Zundert nam, in samenwerking met de GGD West-Brabant, de politie en de veiligheidsregio West-Brabant, zelf Camping Fort Oranje over. Er ontstond een crisissituatie, waardoor permanente campingbewoners afhankelijk werden van de gemeente Zundert voor vervangende woonruimte. De gemeente kon hier, ondanks jarenlange voorbereidingen, niet direct in voorzien. Daar was tenslotte medewerking van andere partijen, zoals andere gemeenten, zorginstellingen en woningcorporaties voor nodig (van Duin et al., 2019).*

Hoewel Camping Fort Oranje de gemeente Zundert jarenlang bezighield en de gemeente meermaals een sluiting en ontruiming voorbereidde, was de uitvoering ervan allesbehalve gemakkelijk. In de evaluatie van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) over de crisissituatie op Camping Fort Oranje spreekt men over “implementatieproblemen” en “uiteenlopende uitvoeringskwesties die de ontruiming tot een ingewikkeld proces maakten” (van Duin et al., 2019, p. 53). Zulke implementatieproblemen en kwesties worden onder andere toegeschreven aan onvoldoende operationele slagkracht, waar tegenstrijdige probleemperecepties en taakopvattingen onderdeel van zijn. De omvangrijke triage van permanente bewoners verliep hierdoor moeizaam. Frontlijnprofessionals van de GGD classificeerden permanente bewoners bijvoorbeeld anders dan professionals van de gemeente Zundert. Ook politieagenten en brandweermannen vulden verschillende lijstjes in, maar de dagelijkse praktijk was ingewikkelder dan men verwachtten (van Duin et al., 2019).

Zulke implementatieproblemen en uitvoeringskwesties zijn niet vreemd, omdat frontlijnprofessionals een eigen manier van werken hanteren. Deze eigen manier van werken wordt aangewakkerd doordat professionals aan de verwachtingen van een institutie en die van een burger willen of moeten voldoen. Hierdoor implementeren frontlijnprofessionals beleidsbeslissingen nauwelijks een-op-een, waardoor beleidsvoornemens, weliswaar noodzakelijke, veranderingen ondergaan (Evans, 2011; Lipsky, 2010; van der Land & van Stokkom, 2015).

Gelukkig zijn crisissituaties zoals Camping Fort Oranje een uitzondering. Toch omvat deze extreme casus meerdere voorbeelden van uitvoeringskwesties waarmee frontlijnprofessionals vaak te maken hebben. Navigeren tussen twee werelden die nauwelijks op elkaar afgestemd zijn, waar geen of onduidelijk beleid voor is, problemen sterk met elkaar verbonden zijn en respectievelijk verantwoordelijkheden van frontlijnprofessionals elkaar overlappen is dan ook verre van eenvoudig (Zacka, 2017). Vandaar dat bestuurskundige vraagstukken rondom implementatieproblemen veroorzaakt door verschillende percepties en opvattingen van frontlijnprofessionals allesbehalve uitzonderlijk zijn.

Implementatieproblemen en uitvoeringskwesties kunnen vroegtijdig gesignaleerd worden door het opstellen van beleid over multi-problematiek op recreatieterreinen te kijken naar wat frontlijnprofessionals doen en waarom ze doen wat ze doen (Zacka, 2017). Onderzoek naar beoordelingswijzen en overtuigingen ten behoeve van taken en verantwoordelijkheden van frontlijnprofessionals, geeft mogelijk inzicht in hoe zij werkzaamheden vormgeven. Dergelijke

inzichten kunnen worden vertaald naar een juiste afstemming tussen het beleid en de frontlijn, waardoor een realistische uitvoering aanstaande is.

## 1.2. Onderzoeksprobleem

In 2022 en 2023 ontving de gemeente Oss van de politie, de brandweer, de GGD, de provincie, het RIEC en de Belastingdienst signalen dat het strijdige gebruik van recreatiewoningen weer toeneemt. Om die reden formuleerde het college in de Notitie Speerpunten coalitieakkoord VTH een speerpunt: *“Méér toezichhouden op het strijdige gebruik van recreatiewoningen op recreatieterreinen”* (Gemeente Oss, 2023, p. 3). Het college wil bestuursrechtelijke middelen inzetten om tegen misstanden op te treden en nieuwe problemen te voorkomen. Een effectieve aanpak is volgens de gemeente Oss integraal en neemt onderliggende dynamieken mee, waardoor symptoombestrijding wordt tegengegaan. Een standaard-recept is uit den boze en maatwerk is, zoals vaker in overheidsland, de heilige graal (Gemeente Oss, 2023; Lupi, 2019). De woorden *“integrale aanpak”*, *“maatwerk”* en *“de samenwerking zoeken met lokale partijen”* passeren dan ook vaak de revue binnen het Osse ambtelijke apparaat.

Frontlijnprofessionals zijn binnen zo’n aanpak de schakel tussen het beleid en de praktijk. Zij vertalen beleidsregels naar concrete handelingen. Daarnaast hebben frontlijnprofessionals een belangrijk aandeel ten aanzien van de verstandhouding met verschillende betrokken organisaties. Zij delen informatie en zorgen voor afstemming van acties aan de frontlijn door wederzijdse taken en belangen op elkaar af te stemmen. Dit is essentieel in een situatie waarin de orde handhaven en publieke diensten verlenen elkaar kruisen en verschillende organisaties aan dezelfde doelstellingen werken, maar vanuit uiteenlopende perspectieven. Een integrale aanpak formuleren, waarin verschillende partijen verantwoordelijkheden hebben, is daarom complex en kent geen garantie voor succes (Benson, 1975; Salet, 2019). Om die reden wordt er binnen dit onderzoek ook gekeken naar wat frontlijnprofessionals van andere organisaties doen en waarom ze doen wat ze doen.

Aangezien onvoldoende operationele slagkracht, veroorzaakt door conflicterende beoordelingswijzen en tegenstrijdige taakopvattingen een crisissituatie op Camping Fort Oranje veroorzaakten, wordt er in dit onderzoek geprobeerd om werkwijzen van frontlijnprofessionals aan de hand van beoordelingswijzen en taakopvattingen te duiden. Specifiek wordt binnen dit onderzoek geprobeerd om werkwijzen van frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn te duiden om een vervolg te kunnen geven aan een toekomstige aanpak voor misstanden op recreatieterreinen gelegen in de gemeente Oss.

## 1.3. Probleemstelling

Middels dit onderzoek is geprobeerd om inzicht te krijgen in hoe frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn hun werkzaamheden rond misstanden op Jachthaven en vakantiepark Lithse Ham, Vakantiepark Herperduin en Camping de Brug vormgeven en op welke manier zij zich hierbij tot elkaar verhouden, zodat de gemeente Oss hieruit lessen kan trekken voor een toekomstige aanpak van dergelijke misstanden die als basis dienen voor een eventueel toekomstig formeel netwerk van betrokken partijen. De onderzoeksvraag die hieruit voortvloeit is als volgt:

*“Hoe geven frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn hun werkzaamheden rondom multi-problematiek op recreatieterreinen gelegen in de gemeente Oss vorm en hoe verhouden ze zich hierbij tot elkaar?”*

De onderzoeksvraag is vervolgens onderverdeeld in zes deelvragen:

1. *Wat is het beleid rondom illegale permanente bewoning op recreatieterreinen in de gemeente Oss?*
2. *Wat weten we uit de literatuur over hoe frontlijnprofessionals hun werkzaamheden vormgeven in een werkelijkheid van multi-problematiek?*
3. *Hoe vellen frontlijnprofessionals een moreel oordeel in een werkelijkheid van multi-problematiek?*
4. *Wat vinden frontlijnprofessionals zelf dat zij moeten doen in een werkelijkheid van multi-problematiek?*
5. *Welke werkstijlen ambiëren frontlijnprofessionals ten aanzien van multi-problematiek op recreatieterreinen?*
6. *Wat verwachten frontlijnprofessionals van elkaar rondom de aanpak van multi-problematiek op recreatieterreinen?*

#### 1.4. Voorbeschouwing theoretisch kader

Een theoretisch kader omvat wetenschappelijke noties die de basis vormen voor een onderzoek. Binnen dit onderzoek is de aanzienlijke discretionaire ruimte van frontlijnprofessionals het startpunt van het theoretisch kader. Discretie is noodzakelijk omdat professionals vaak keuzes moeten maken tussen conflicterende normen en waarden. Tegelijkertijd zorgt discretionaire ruimte ervoor dat professionals andere keuzes kunnen maken, wat consequenties heeft voor hoe zij werkzaamheden vormgeven (Lipsky, 2010). Het vormgeven van frontlijnwerkzaamheden begint dus met een oordeel vellen over conflicterende normen en waarden. Daarom is aan de hand van een geïntegreerd model over ethische besluitvorming van Schwartz (2015) toegelicht hoe professionals een moreel oordeel vellen. Schwartz (2015) onderscheidt rationele, non-rationele en geïntegreerde beoordelingswijzen. Een dergelijke beoordelingswijze beïnvloedt vervolgens de intentie om te handelen (Schwartz, 2015). Zo'n intentie is in feite een overtuiging over wat professionals zelf vinden wat zij moeten doen (Schwartz, 2015).

Zacka (2017) schrijft over deze overtuigingen. Volgens hem worden frontlijnprofessionals voortdurend blootgesteld aan verschillende morele dilemma's, waardoor ze gaandeweg een bepaalde systematiek ontwikkelen (Zacka, 2017). Deze systematiek wordt door Zacka (2017) een morele dispositie genoemd. Hij onderscheidt drie disposities: onverschillig, verzorgend en handhavend en pretendeert dat deze disposities gerelateerd zijn aan een bepaalde werkstijl. Om die reden zijn de werkstijlen van Terpstra (2008) aangehaald. Hiermee wordt beschreven welke werkstijlen frontlijnprofessionals kunnen hanteren in een werkelijkheid van multi-problematiek.

Op basis van ethische besluitvorming, morele disposities en werkstijlen is uiteindelijk een geïntegreerd theoretisch raamwerk ontwikkeld. Middels dit raamwerk kan achterhaald worden hoe frontlijnprofessionals hun werkzaamheden in een werkelijkheid van multi-problematiek vormgeven. Het is goed denkbaar dat een bepaalde werkstijl gevolgen heeft voor de wederzijdse beelden en percepties van frontlijnprofessionals. Daarom is met verschillende noties over samenwerken uitgelegd wanneer er sprake kan zijn van een succesvolle samenwerking (Benson, 1975; Salet, 2019).

#### 1.5. Voorbeschouwing methodologisch kader

Dit onderzoek heeft een abductieve onderzoeksbenadering. Binnen dit onderzoek wordt continu gewisseld tussen empirisch bewijs en theoretische inzichten. Zo is empirisch bewijs over onvoldoende operationele slagkracht van frontlijnprofessionals gedurende de crisissituatie op

Camping Fort Oranje het uitgangspunt van dit onderzoek (van Duin et al., 2019; van Essen, 2023). Vervolgens zijn theoretische inzichten gepresenteerd die het uitgangspunt ondersteunen en andere “vruchtbare sporen” voor het onderzoek beschrijven (van Essen, 2023, p. 29). Vervolgens is er een *geïntegreerd* theoretisch raamwerk, ontwikkeld (van Essen, 2023). Aan de hand van semigestructureerde interviews zijn datagegevens verzameld om het sociale verschijnsel, het vormgeven van werkzaamheden op recreatieterreinen, te onderzoeken. Deze datagegevens zijn vergaard middels dertien interviews met frontlijnprofessionals werkzaam voor de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn. Twee scenario’s maakten onderdeel uit van deze interviews. De interviewtranscripten zijn vervolgens op deductieve en inductieve wijze gecodeerd, waarna de empirische datagegevens zijn gepresenteerd. Deze empirische datagegevens zijn, waar nodig, aangevuld met andere theoretische inzichten.

#### 1.6. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek verschaft een wetenschappelijke bijdrage aan de kennis over het vormgeven van werkzaamheden door frontlijnprofessionals in een werkelijkheid van multi-problematiek. Ten eerste is er onderzoek gedaan naar de verhouding tussen vier verschillende frontlijnprofessies gedurende hun werkzaamheden op recreatieterreinen. Deze recreatieterreinen zijn een extreme casus wat betreft het bewegen tussen de systeemwereld en de leefwereld. Uit dit onderzoek vloeit uiteindelijk voort dat frontlijnprofessionals in een werkelijkheid van (extreme) multi-problematiek naar een communicatieve c.q. nabije en weinig handhavende werkstijl lijken te neigen. Zelfs professies die van nature handhavend georiënteerd zijn, bevatten in zulke situaties dienstverlenend georiënteerde professionals.

Ten tweede is middels dit onderzoek een geïntegreerd theoretisch raamwerk ontwikkeld. Met behulp van dit raamwerk is geprobeerd om werkstijlen van verschillende typen frontlijnprofessionals te duiden aan de hand van beoordelingswijzen en overtuigingen ten aanzien van hetgeen professionals zelf vinden dat ze moeten doen. Dit raamwerk kan in verschillende settingen gebruikt worden waar multi-problematiek aan de orde is. Het nieuwe theoretisch raamwerk laat zien dat de werkstijlen-typologie van Terpstra (2008), naast wijkagenten, ook toepasbaar is op andere frontlijnprofessies. Deze meerwaarde en de (wederkerige) verbanden met het moreel oordeel en de morele disposities hebben uiteindelijk aanknopingspunten geboden voor een nieuwe manier van kijken naar een combinatie van beoordelingswijzen, disposities en frontlijnwerkstijlen in het veiligheidsdomein.

Het onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het de gemeente Oss inzichten geeft ten aanzien van werkzaamheden van professionals van de eigen organisatie, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn op recreatieterreinen, waarop zij toekomstig integraal beleid ten behoeve van multi-problematiek op recreatieterreinen kan baseren. Daarnaast kan de gemeente Oss met behulp van de onderzoeksbevindingen de assumpties achter voorgenomen beleid kritisch bevragen en daarmee de beleidsvorming verder helpen.

#### 1.7. Leeswijzer

Eerst wordt het beleidskader gepresenteerd. In dit kader wordt de Osse bestuurlijke context rond illegale permanente bewoning op Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham beschreven. Daarna volgt het theoretisch kader waarin een geïntegreerd theoretisch raamwerk is ontwikkeld, waarmee men de werkstijlen van verschillende typen frontlijnprofessionals kan duiden. Na het theoretisch kader, wordt het methodologisch kader besproken. Onder andere de keuzes met betrekking tot de onderzoeksbenadering, -methode, data-verzameling, data-analyse en kwaliteitswaarborging

worden uitgelegd. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van het onderzoek geanalyseerd en gepresenteerd. Ten slotte worden de conclusie en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien gepresenteerd en vindt er een theoretische en methodologische reflectie plaats.

## 2. Beleidskader

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de Osse bestuurlijke context rond illegale permanente bewoning en het antwoord op de deelvraag: *“Wat is het beleid rondom illegale permanente bewoning op recreatieterreinen in de gemeente Oss?”* Deze context vormt tevens de systeemwereld voor frontlijnprofessionals werkzaam op recreatieterreinen en is daarom nuttig ter verduidelijking van de inhoud van dit onderzoek.

De gemeente Oss heeft drie grote recreatieterreinen op haar grondgebied, Jachthaven en vakantiepark Lithse Ham, Vakantiepark Herperduin en Camping de Brug, waarvan ze eventuele misstanden in kaart wil brengen. Gemeenten houden vaak op grond van het omgevingsplan (voorheen: het bestemmingsplan) en het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (voorheen: het Bouwbesluit) toezicht op het strijdig gebruik van recreatiewoningen. De gemeente Oss is daar een voorbeeld van. Zij hield in 2010 op basis van deze wet- en regelgeving actief toezicht en trad handhavend op. Het ‘Plan van aanpak Maaspark Lithse Ham’ werd door de gemeente Oss en de gemeente Lith opgesteld en uitgevoerd (Gemeente Oss, 2010a).

De voormalige gemeente Lith had jarenlang niet opgetreden tegen de permanente bewoning van recreatiewoningen op Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham. Daardoor kregen de bewoners de indruk dat zij in hun recreatieverblijf mochten wonen. Aangezien het bewonen van een recreatieverblijf in strijd is met het bestemmingsplan koos de burgemeester ervoor om hiertegen te handhaven. De handhavingsactie werd opgezet naar aanleiding van *“het (zeer sterke) vermoeden”* dat op het terrein meerdere woningen permanent bewoond werden (Gemeente Oss, 2010a, p. 3). Het vermoeden werd gevoed door een onderzoek van de bestanden van de gemeentelijke basisadministratie waaruit bleek dat op dat moment (d.d. juli 2010) tientallen personen ingeschreven stonden op het adres van het Maaspark de Lithse Ham. Ook vloemde er uit een dossieronderzoek voort dat er sprake zou zijn van illegale bouw. Legalisatie naar een woonbestemming was juridisch gezien geen optie, vanwege de ligging van de Lithse Ham in het rivierbed van de Maas. Wettelijk gezien is namelijk bepaald dat er niet in de uiterwaarden gewoond mag worden. Ook werd de Lithse Ham niet voor meer dan de helft permanent bewoond en werd het bedrijfsmatig geëxploiteerd (Gemeente Oss, 2010a).

Behalve legaliseren kan een gemeente ook kiezen voor gedogen en/of handhaven. Gezien de omstandigheden waarin bewoners verkeerden heeft de gemeente Oss (de gemeenten Oss en Lith waren inmiddels samengevoegd) de permanente bewoners verschillende regelingen aangeboden. De langst zittende bewoners ontvingen een gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd. Andere permanente bewoners die op de Lithse Ham woonachtig waren, kregen een persoonsgebonden gedoogbeschikking waarbij de duur hiervan, afhing van de duur van de bewoning. Andere bewoners werden opgenomen in een handhavingstraject waarbij aan hen een begunstigingstermijn van twee jaar werd gegund om het strijdige gebruik te beëindigen. Aan de hand van deze persoonsgebonden gedoogbeschikkingen en de handhavingstrajecten is de permanente bewoning in zeven à acht jaar afgebouwd (Gemeente Oss, 2010b).

Ten tijde van de vaststelling van het plan van aanpak en de implementatie ervan, kreeg de gemeente Oss veel media-aandacht. In 2016 stuurden permanente bewoners van de Lithse Ham zelfs een noodkreet, waarin burgemeester Buijs beschuldigd werd van het invoeren van dwangbeleid en het wegstijven van de harde realiteit waar bewoners dagelijks mee te maken zouden hebben (Gemeente Oss, 2016). Verder gingen meerdere bewoners naar de rechter, maar de gemeente Oss werd in alle gevallen in haar gelijk gesteld. Deze stroom van media-aandacht bevestigde de spanningen tussen de gemeente Oss en de bewoners.

Tijdens de coronapandemie leek de burgemeester eenzelfde soort spanning te voelen. Het toezicht op het strijdige gebruik van recreatiewoningen werd afgeschaald. Redenen hiervoor waren dat de gemeente in eerste instantie geen huisbezoeken deed en later in de pandemie wilde de burgemeester geen mensen op straat zetten. Tot 2022; de coronapandemie kwam ten einde en de gemeente Oss ontving diverse signalen over het strijdig gebruik van recreatiewoningen. *“Méér toezichthouden op het strijdige gebruik van recreatiewoningen op recreatieterreinen”* werd een doelstelling van het college die voortvloeit uit de Notitie Speerpunten coalitieakkoord VTH (Gemeente Oss, 2023, p. 3). Het gaat het college dan met name om overbewoning door arbeidsmigranten, de brandveiligheid, permanente bewoning, criminaliteit en ondermijning (Gemeente Oss, 2023).

Het college is voor het voltooien van het speerpunt afhankelijk van frontlijnprofessionals. Meer toezichthouden op het strijdige gebruik heeft invloed op het feitelijk handelen van de frontlijnprofessionals en de informatiepositie. Overigens dragen de frontlijnprofessionals van andere organisaties ook bij aan deze informatiepositie. De uitvoering van de VTH-taken wordt namelijk mede gebaseerd op de signalen die de stakeholders, zoals de politie, de Veiligheidsregio en ONS Welzijn afgeven (Gemeente Oss, 2024).

Door middel van het speerpunt beoogt het college in eerste instantie in beeld te krijgen hoeveel permanente bewoning er daadwerkelijk plaatsvindt en in welke vorm. Daarna wil het college bepalen welke strategie er nodig is om eventuele strijdigheden ongedaan te krijgen. Het college heeft onder andere een aanpak via het Maasland Interventieteam (MIT) voor ogen (Gemeente Oss, 2023). De gemeente Oss werkt binnen dit interventieteam samen met de gemeente Bernheze, de politie en het openbaar ministerie. Zij pakken samen complexe handhavingsscasussen op. Als de gemeente Oss kiest voor een aanpak via het MIT wordt er ook inzet van de politie verwacht. De Veiligheidsregio maakt geen deel uit van het MIT, maar kan gevraagd worden om brandveiligheidsinspecties uit te voeren (van Duin et al, 2019). ONS Welzijn kan sociaal werk aanleveren aan permanente bewoners die daar zelf voor openstaan. Ze werken tenslotte op vrijwillige basis.

### 3. Theoretisch kader

Het antwoord op de deelvraag: “*Wat weten we uit de literatuur over hoe frontlijnprofessionals hun werkzaamheden vormgeven in een werkelijkheid van multi-problematiek?*” is te vinden in dit hoofdstuk. Aan de hand van wetenschappelijke literatuur is uitleg gegeven over het waarom en onder invloed van welke algemene omstandigheden frontlijnprofessionals werkzaamheden uitvoeren. In de volgende paragraaf een expliciete beschrijving van multi-problematiek. Vervolgens de uitwerking van drie concepten: het moreel oordeel, morele disposities en werkstijlen. Ook de uitleg over het bestaan van (wederkerige) verbanden tussen deze variabelen is in dit theoretisch kader opgenomen. Ten slotte zijn wetenschappelijke noties over wederzijdse beelden en percepties van andere externe partijen en ketenpartners beschreven.

#### 3.1. Street-level bureaucrats

Frontlijnprofessionals worden in wetenschappelijke literatuur vaak aangeduid als *street-level bureaucrats*. Deze term komt uit het vooraanstaande werk van Michael Lipsky (1980; 2010). Dit werk geeft handvatten ten aanzien van het waarom en onder invloed van welke algemene omstandigheden frontlijnprofessionals werkzaamheden vormgeven.

Street-level bureaucrats zijn in twee categorieën te onderscheiden; professionals die publieke diensten verlenen (*the Left Hand of the state*) en professionals die orde en economische discipline handhaven (*the Right Hand of the state*) (Zacka, 2017, p. 23). Ze behoren tot het uitvoeringsniveau van organisaties en interacteren hierdoor direct met burgers. Ze hebben een aanzienlijke discretionaire ruimte, ook wel beleidsvrijheid of professionele autonomie genoemd, wat een legitieme manier van macht uitoefenen verondersteld (Lipsky, 2010; Terpstra, 2008; Zacka, 2017).

Frontlijnprofessionals hebben discretionaire ruimte nodig, omdat zij zich tussen een leefwereld van burgers en een systeemwereld van de eigen organisatie en externe ketenpartners en andere partijen bevinden (Hood, 2012). Zij kunnen daarom stress afkomstig van burgers en stress afkomstig van organisaties ervaren (Lipsky, 1980; 2010). De bijzondere positie tussen twee werelden die nauwelijks op elkaar afgestemd zijn, vraagt om keuzes tussen conflicterende normen en waarden (van der Land & van Stokkom, 2015; Zacka, 2017). Conflicterende waarden vloeien onder andere voort uit een dubbelzinnigheid aan doelstellingen opgelegd door politiek bestuurders en managers. Daarnaast zijn frontlijnprofessionals bij het implementeren van beleid verantwoordelijk voor het categoriseren van burgers en hun acties. Deze categorieën zijn bij wet vastgelegd en kennen grenzen. Discretie is hier wenselijk voor zover dit frontlijnprofessionals in staat stelt recht te doen aan bijzonderheden van bepaalde situaties die moeilijk te meten en beoordelen zijn (Terpstra, 2008; Zacka, 2017). Frontlijnprofessionals handelen en beslissen dus aan de hand van hun eigen oordeel en geweten binnen de grenzen van de rede en de wet (Zacka, 2017). Let wel, des te meer wet- en regelgeving er is, des te meer discretionaire ruimte professionals hebben. Meer regels leidt namelijk tot een complexer en inconsistent stelsel aan regels, waardoor professionals zelf keuzes moeten maken over hoe ze de regels interpreteren en toepassen (Evans, 2011). Verder vereisen beperkte middelen, wegens een grotere zorgvraag dan aanbod, discretionaire ruimte (Terpstra, 2008). Ook is discretionaire ruimte noodzakelijk, omdat frontlijnprofessionals een persoonlijke morele invulling willen geven aan werkzaamheden (Terpstra, 2008). Frontlijnprofessionals hebben zodoende, weliswaar noodzakelijkerwijs, een aanzienlijke discretionaire ruimte om een werkelijkheid van multi-problematiek te verdragen (Lipsky, 1980; Zacka, 2017).

### 3.2. Complexiteitslogica

Een complexiteitslogica kan een werkelijkheid van multi-problematiek helpen begrijpen. Met multi-problematiek worden *wicked problems* bedoeld. Volgens Rittel en Webber (1973) hebben wicked problems verschillende oorzaken en kennen ze geen eenduidige definitie, waardoor ze binnen elke context een andere betekenis hebben. Eventuele interventies zijn een verbetering van de situatie, maar geen definitieve oplossing. Verder zijn zulke problemen altijd een symptoom van een nieuw probleem, waardoor een interventie altijd consequenties heeft op andere vlakken (Rittel & Webber, 1973).

Volgens Hood (2012) kan men een werkelijkheid van multi-problematiek in vier gebieden, waarin complexe zaken zich voordoen, onderscheiden, namelijk complexe systemen c.q. onvoorspelbaarheid, risico, onzekerheid en groepsdynamiek. Er is sprake van een complex systeem, omdat oorzaken en gevolgen door meerdere factoren worden bepaald en veranderlijk zijn. Hierdoor kan een situatie voor een frontlijnprofessional onvoorspelbaar zijn. Daarnaast brengen veel interventies van frontlijnprofessionals risico's met zich mee en kunnen ze voor onzekerheid zorgen. Verder kan een interactie tussen een frontlijnprofessional en een cliënt en/of een externe partner voor een bepaalde groepsdynamiek zorgen wat complexiteit veroorzaakt. De vier uitingsvormen van complexiteit vallen telkens uiteen in *complexe casussen* c.q. de leefwereld en *geïntegreerd werken* c.q. de systeemwereld. Volgens Hood (2012) en Hupe en Hill (2007) kunnen frontlijnprofessionals een complexiteit aan de frontlijn beheersen middels geïntegreerd werken. Overheden en andere semipublieke organisaties werken dan samen aan een aanpak voor sociale multi-problematiek (Hood, 2012).

Binnen dit onderzoek wordt verondersteld dat vrijwel alle uitingsvormen van complexiteit zich manifesteren op recreatieterreinen. Zo kan de groepsdynamiek tussen permanente bewoners en de dynamiek tussen externe partners complicerende effecten geven. Enerzijds mengen professionals zich in een wereld waarin kwetsbare permanente bewoners kleine gemeenschappen vormen die worden gekenmerkt door een behoorlijke sociale cohesie (Rots & de Goede, 2019). De sociale cohesie wordt veroorzaakt door een collectieve identiteit, organisch gegroeide groepsregels en uiteenlopende zorg- en ondersteuningsvragen, wat voor interveniërende professionals onvoorspelbaarheid, risico's en onzekerheid ten aanzien van hun handelingswijze kan opleveren (Rots & de Goede, 2019). Anderzijds zorgen externe partners voor een bepaalde dynamiek. In een werkelijkheid van multi-problematiek vellen betrokken partijen vaak uiteenlopende oordelen over het probleem, waardoor er verschillende opvattingen bestaan over de beoogde aanpak ervan (van Duin et al., 2019). Een werkelijkheid van multi-problematiek omvat zodoende complexe en ongestructureerde problemen die professionals zelf structureren (Rittel & Webber, 1973).

### 3.3. Moreel oordeel

Frontlijnprofessionals oordelen verschillend, omdat zij binnen een werkelijkheid van multi-problematiek andere aspecten horen, zien en voelen en deze aspecten anders interpreteren (van Duin et al., 2019; Zacka, 2017). Door middel van *Ethical Decision-Making (EDM)* kan dit verschil verklaard worden. Theoretische raamwerken over EDM zetten zulke cognitieve processen en/of affectieve processen van individuen uiteen (Schwartz, 2015). Deze processen bevatten, volgens Rest (1984), vier procesfasen: 1) het aanvankelijke bewustzijn of de herkenning van een ethische kwestie (*awareness*), 2) een moreel oordeel vellen (*judgment*), 3) de intentie om te handelen (*intention*) en 4) bepaald gedrag vertonen rechtdoend aan geldende morele waarden, normen en regels (*behavior*). Deze reeks van fasen is een rationele benadering van EDM (Schwartz, 2015).

Volgens Rest (1984) vindt er namelijk een overwegend op rede gebaseerd cognitief proces plaats, waarbij een professional een ethisch dilemma probeert op te lossen door normen, waarden en/of claims af te wegen.

Ethische besluitvorming vindt daarentegen ook op non-rationele basis plaats (Schwartz, 2015). Conform non-rationele benaderingen domineren emotie en intuïtie een beoordelingsproces en spelen rede en ratio slechts een secundaire rol bij een moreel oordeel (Schwartz, 2015, p. 758). Schwartz (2015) combineerde deze twee benaderingen en ontwikkelde een geïntegreerd model over EDM. De procesfasen van Rest (1984) vormen hierin de basis. Aan de hand van de fasen *awareness* (hierna: moreel bewustzijn) en *judgment* (hierna: moreel oordeel) wordt beschreven hoe frontlijnprofessionals een moreel oordeel vellen (Schwartz, 2015).

Moreel bewustzijn is de fase waarin professionals zich realiseren dat zij geconfronteerd worden met een ethisch dilemma die om een beslissing vraagt. Tegelijkertijd realiseren zij zich dat deze beslissing een gevolg heeft voor de belangen, het welzijn en de verwachtingen van belanghebbenden (Schwartz, 2015). Na moreel bewustzijn volgen vijf *moral judgment and intention stages*. Dit zijn emotie, intuïtie, rede, ratio en moreel overleg (Schwartz, 2015). In eerste instantie voelen beslissers emoties (Haidt et al., 1993). Haidt et al. (1993) onderscheiden *pro-social emotions*, zoals empathie, sympathie, bezorgdheid en mededogen, *self blame emotions*, zoals schuld en schaamte, en *other blame emotions*. Zulke emoties beïnvloeden vervolgens intuïtieve en automatische oordelen over voorgenomen handelingen, beslissingen en/of gedragingen (Haidt et al., 1993). Na emotie en intuïtie volgen morele redeneerprocessen, waarin beslissers nadenken over conflicterende normen, waarden en claims en zij een moreel oordeel vellen. Na deze redeneerprocessen starten de rationaliseringsprocessen, waarin beslissers het uiteindelijke morele oordeel verantwoorden. Uiteindelijk kan er moreel overleg plaatsvinden, waarbij een ethisch dilemma wordt besproken met anderen, waardoor beslissers feedback genereren (Schwartz, 2015). Frontlijnprofessionals kunnen rond hetzelfde moreel dilemma verschillende oordelen vellen, vanwege een verschil in moreel bewustzijn, emotie, intuïtie, rede, ratio en moreel overleg. Sommige ethische besluitvormingsprocessen worden immers gedomineerd door rationale elementen, oftewel rede, ratio en moreel overleg, terwijl andere besluitvormingsprocessen overwegend non-rationele elementen, oftewel emotie en intuïtie, bevatten (Schwartz, 2015). Uiteindelijk vormen zulke elementen het moreel oordeel en beïnvloeden ze de morele intentie van een frontlijnprofessional. Morele intenties zijn in feite overtuigingen over wat professionals zelf vinden wat zij moeten doen (Schwartz, 2015).

Aangezien frontlijnprofessionals voortdurend worden blootgesteld aan verschillende morele dilemma's, ontwikkelen ze gaandeweg een bepaalde systematiek (Zacka, 2017). Deze systematiek wordt door Zacka (2017) een morele dispositie genoemd. Morele disposities zijn meer dan een morele intentie; het zijn terugkerende, systematische overtuigingen over wat professionals zelf vinden wat zij moeten doen. Ze vormen zagezegd een selectieve filter, waardoor professionals op een bepaalde manier een moreel oordeel vellen (Zacka, 2017). Morele disposities beïnvloeden zodoende ook het moreel oordeel van een frontlijnprofessional. Het verband tussen deze theoretische concepten is dus wederkerig.

#### 3.4. Morele disposities

Zacka (2017) onderscheidt drie morele disposities: *indifferent* (onverschillig), *caregiver* (verzorgend) en *enforcer* (handhavend) (p. 92). Deze disposities variëren over twee dimensies; de mate van persoonlijke betrokkenheid en de aard van die betrokkenheid. Onverschilligheid creëert een emotionele afstand tussen een frontlijnprofessional en zijn/haar cliënt. Hierdoor zijn

onverschilligen allesbehalve persoonlijk betrokken. De verzorgende en handhavende morele disposities variëren door de aard van die betrokkenheid. Een meer op maat gemaakte ondersteunende service bieden *versus* iemand aan meer controle onderwerpen, aldus Zacka (2017).

Volgens Zacka (2017) willen onverschilligen een situatie snel en efficiënt afhandelen. Zij voelen zich alleen verantwoordelijk voor reguliere werkzaamheden, waarmee zij pragmatische, kwantitatieve doelstellingen voltooien. Verzorgers en handhavers daarentegen hebben een missie en hanteren daarom een idealistischere taakopvatting dan onverschilligen. Echter, deze missies verschillen van elkaar; verzorgers zijn toegewijd om aan alle behoeften van cliënten te voldoen. Een goede professional zijn, betekent volgens hen je uiterste best doen voor cliënten. Handhavers zijn daarentegen toegewijd om alle goede burgers tegen het kwaad te beschermen (Zacka, 2017). Dit verschil wordt veroorzaakt door de manier waarop verzorgers en handhavers de mensheid zien; handhavers onderscheiden mensen in goed en kwaad, terwijl verzorgers geen harde lijn trekken. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat frontlijnprofessionals die continu blootgesteld worden aan *"the difficult & dangerous"* in de maatschappij sneller cynisch zijn, waardoor zij een negatief wereldbeeld gaan projecteren op alles binnen het werkveld, wat werktevredenheid ondermijnt (Björk, 2008, p. 98). Tegelijkertijd kan er ook over-enthousiasme ontstaan, wat kan leiden tot doelverschuiving; elke burger tegen het kwaad willen beschermen (Björk, 2008). Dit sluit dan weer aan bij de handhavende dispositie en de quote die Zacka (2017) citeert: *"It isn't just a job. It is a job that needs to be done."* (p. 94)

De morele disposities zijn drie ideaaltypen (Zacka, 2017). Toch kan er door middel van deze driedeling een antwoord worden gegeven op de vraag welke morele disposities frontlijnprofessionals hanteren in een werkelijkheid van multi-problematiek. Echter, de dimensies die Zacka (2017) omschrijft bevatten enkele tekortkomingen. Ten eerste heeft 'betrokkenheid' meerdere invullingen. 'Een meer op maat gemaakte service bieden' (verzorgend) en 'iemand aan meer controle onderwerpen' (handhavend) zijn tenslotte twee verschillende duidingen. Om die reden is het lastig om aan te geven of betrokkenheid voorbehouden is aan een bepaalde morele dispositie. Ten tweede stelt Zacka (2017) dat een verzorgende dispositie en een handhavende dispositie variëren door de aard van de betrokkenheid. Hiermee suggereert hij dat een morele dispositie professe gebonden is, waardoor hij een variëteit aan disposities binnen één beroepsgroep voor onmogelijk houdt. Ten derde kan een professional, op basis van Zacka's typologie (2017), nooit verzorgend en handhavend tegelijkertijd zijn. Iets wat volgens andere typologieën wel kan (Muir, 1979; Terpstra, 2008). Een dergelijke combinatie negeren, kan problematisch zijn, omdat een bepaalde groep frontlijnprofessionals mogelijk wordt buitengesloten. Vanwege bovenstaande tekortkomingen zijn de dimensies waarover de morele disposities variëren waarschijnlijk onvoldoende om een morele dispositie aan een frontlijnprofessional toe te kennen. Daarom wordt er binnen dit onderzoek vooral gekeken naar de reden van toewijding en de pragmatische dan wel idealistische taakopvatting.

Terugkomend op het geïntegreerde EDM-model van Schwartz (2015) volgen handelingen en gedragingen van frontlijnprofessionals na morele intenties. Daarnaast beschrijft Zacka (2017) dat een morele dispositie gerelateerd is aan een bepaalde werkstijl. Er bestaat dus een verband tussen morele disposities en werkstijlen. Terpstra (2008) formuleerde eenzelfde soort typologie als Zacka (2017), maar dan over werkstijlen van wijkagenten. Terpstra (2008) hanteert twee andere dimensies, waardoor een variëteit aan morele disposities en werkstijlen binnen één beroepsgroep wel degelijk kan bestaan. Verder onderscheidt hij, in navolging van Muir (1979), een werkstijl waarbij een professional zowel verzorgend als handhavend kan zijn (Terpstra, 2008).

### 3.5. Werkstijlen

Werkstijlen zijn terugkerende patronen van handelingen die professionals uitvoeren (Terpstra, 2008). Terpstra (2008) onderscheidt vier werkstijlen, die variëren over twee dimensies; de mate waarin frontlijnprofessionals gebruikmaken van handhaving en dwangmiddelen en de mate waarin sprake is van een instrumentele dan wel communicatieve oriëntatie ten opzichte van de burger. Hoewel Terpstra's studie (2008) betrekking heeft op wijkagenten, is zijn typologie waarschijnlijk ook van toepassing op andere frontlijnprofessionals. Handhavende en toezichhoudende professionals van gemeenten en dienstverlenende professionals van zorginstellingen kunnen immers ook gebruikmaken van handhavende dwangmiddelen. Daarnaast kunnen zij een communicatieve of instrumentele oriëntatie hanteren.

Volgens Terpstra (2008) hangt de mate waarin frontlijnprofessionals handhavend en repressief optreden, in ieder geval voor wijkagenten, samen met prestatiebesturing voor zover die van toepassing zijn op hun werkzaamheden. Professionals die weinig handhaven en repressief optreden stellen dat kwantitatieve sturing perverse effecten geeft, terwijl professionals die veel handhaven en repressief optreden zeggen dat kwantitatieve sturing nauwelijks perverse effecten geeft. Handhaven en een relatie onderhouden, hoeft volgens hen elkaar niet te bijten (Terpstra, 2008). Een andere verklaring voor veel of weinig aandacht voor handhaving en repressie licht Terpstra (2008) niet toe. Desalniettemin kan, aan de hand van theoretische inzichten uit de vorige paragraaf, gemotiveerd worden dat morele disposities ten grondslag kunnen liggen aan veel of weinig aandacht voor handhaving en repressie. Verondersteld wordt dat wanneer een frontlijnprofessional een handhavende dispositie heeft, hij/zij meer aandacht heeft voor handhaving en repressie dan een professional die een onverschillige of verzorgende morele dispositie hanteert (Zacka, 2017).

De tweede dimensie, een instrumenteel optreden *versus* een communicatief optreden, betreft de houding van frontlijnprofessionals ten opzichte van burgers (Terpstra, 2008). Ten eerste streven professionals die communicatief optreden naar nabijheid, zichtbaarheid, persoonlijke bekendheid en vertrouwen, terwijl instrumenteel georiënteerde professionals enkel functioneel en probleem specifiek handelen en afstandelijk zijn (Terpstra, 2008). Dit onderscheid heeft overigens dezelfde conceptuele kenmerken als *het citizen agent-narratief* en *het state agent-narratief* van Maynard-Moody en Musheno (2000). Binnen het citizen agent-narratief spelen professionals in op de behoeften en omstandigheden van individuen en zijn zij gericht op responsiviteit, empathie en maatwerk. Iets wat aansluit op een communicatieve oriëntatie ten opzichte van de burger. Binnen het state agent-narratief prioriteiten professionals daarentegen formele beleidsdoelen boven individuele omstandigheden van burgers. Dit sluit dan weer aan op de instrumentele oriëntatie ten opzichte van de burger (Maynard-Moody & Musheno, 2000; Terpstra, 2008).

Ten tweede zijn communicatief georiënteerde professionals gericht op individuele burgers, terwijl burgers voor instrumenteel georiënteerde professionals slechts een onderdeel van een onpersoonlijk opgevatte omgeving zijn. Deze tegenstelling vloeit voort uit de opvatting van een frontlijnprofessional over de mensheid; een derde tegenstelling. Communicatief georiënteerde professionals bekommeren zich namelijk over cliënten gerelateerd aan hun incidenten of zaken en over "gewone burgers." Zij richten zich derhalve op een breder scala van problemen, dan instrumenteel georiënteerde professionals die zich alleen bekommeren over problemen die betrekking hebben op hun kerntaak. Ten vierde hechten professionals met een communicatieve oriëntatie waarde aan persoonlijke kennis over burgers, terwijl professionals met een instrumentele oriëntatie meer waarde hechten aan abstracte kennis en informatie uit systemen.

Volgens Terpstra (2008) vinden instrumenteel georiënteerde professionals de relaties met partners belangrijker dan communicatief georiënteerde professionals. Instrumenteel georiënteerde professionals prioriteren, volgens Terpstra (2008), het tweedelijnskarakter van het frontlijnwerk, omdat ze zich eigenlijk alleen richten op problemen die aansluiten bij wat zij zien als hun kerntaak. Deze professionals willen voorkomen dat al het werk op hun bord valt en schakelen daarom externe partners in voor een oplossing van uiteenlopende problemen binnen hun werkveld. Om die reden houden ze de relaties met partners warm. Communicatief georiënteerde professionals richten zich daarentegen op een breed scala van problemen en prioriteren zodoende het eerstelijnskarakter van het frontlijnwerk; contacten met en zichtbaarheid bij burgers (Terpstra, 2008). Iets wat Terpstra niet beschrijft, maar denkbaar is, is dat communicatief georiënteerde professionals ook naar externe partners verwijzen. Niet om te voorkomen dat het werk op hun bord valt, maar om het brede scala aan problemen, waar communicatief georiënteerde professionals zich op richten, aan te pakken.

Beide dimensies worden door Terpstra opgevat als dichotomieën, waardoor vier werkstijlen ontstaan die in Tabel 1. worden weergegeven.

Tabel 1. Noot. Uit Terpstra, 2008, p. 329. Vier werkstijlen van wijkagenten.

	<i>Instrumentele oriëntatie</i>	<i>Communicatieve oriëntatie</i>
<i>Relatief veel aandacht voor handhaving en repressie</i>	<i>Afstandelijke, zakelijke handhaver</i> Wijkagent als afstandelijke handhaver	<i>Nabij, maar ook optredend</i> Staat in veel opzichten nabij bewoners uit zijn wijk, maar treedt ook corrigerend op tegenover zijn 'pappenheimers'.
<i>Relatief weinig aandacht voor handhaving en repressie</i>	<i>Tweedelijns probleemoplosser</i> Op preventie gerichte wijkagent die zich vooral richt op samenwerking met externe partners (tweedelijnsfunctie).	<i>Communicatief, weinig handhaving</i> Nabije, communicatief georiënteerde wijkagent met relatief weinig aandacht voor handhaving.

Voordat omschreven wordt welke implicaties deze werkstijlen hebben voor hoe frontlijnprofessionals zich tot elkaar verhouden in een werkelijkheid van multi-problematiek, worden de beoordelingswijzen, de disposities en de werkstijlen hieronder samengevoegd in een conceptueel model.

### 3.6. Conceptueel model

In dit theoretisch kader zijn verschillende verbanden tussen het moreel oordeel, de morele disposities en de werkstijlen toegelicht. Hieronder wordt beargumenteerd welke beoordelingswijze gerelateerd kan zijn aan welke morele dispositie en andersom. Verder wordt beredeneerd welke morele dispositie gerelateerd kan zijn aan welke werkstijl. Ten slotte wordt er een vermoeden uitgesproken over welke oriëntatie ten opzichte van de burger voortvloeit uit welke beoordelingswijze.

Zacka (2017) wordt wederom aangehaald om te achterhalen welke wijze van oordelen aan een specifieke morele dispositie gerelateerd is én andersom. Zacka (2017) beschrijft per morele dispositie een hermeneutisch raster, oftewel wat professionals horen en zien, en een vorm van affectieve afstemming, oftewel wat professionals voelen. Volgens Zacka (2017) luisteren onverschilligen alleen naar relevante informatie van een burger en blijven zij onberoerd bij een

verhaal. Om die reden is het besluitvormingsproces van onverschilligen waarschijnlijk rationeel. Verzorgers daarentegen luisteren naar een verhaal en proberen tegelijkertijd signalen van spanning en stress te detecteren. Zij voelen vaker sympathie voor een burger dan onverschilligen. Sympathie is een prosociale emotie (Haidt et al., 1993). Om die reden is het besluitvormingsproces van verzorgers waarschijnlijk non-rationeel. Hetgeen wat handhavers horen, zien en voelen is niet zo zeer rationeel dan wel non-rationeel. Wel kan beredeneerd worden dat handhaving en repressie vaak gepaard gaan met een continue verantwoording van deze handhavende handelingen en gedragingen. Om die reden is het besluitvormingsproces van handhavers waarschijnlijk rationeel.

Door middel van de morele disposities van Zacka (2017) en de werkstijlen van Terpstra (2008) kan het verband tussen een morele dispositie en een werkstijl inhoudelijk worden ingevuld. Beide typologieën vertonen tenslotte dezelfde conceptuele kenmerken. Een onverschillige morele dispositie heeft dezelfde conceptuele kenmerken als een instrumentele oriëntatie. Volgens Zacka (2017) prioriteren onverschilligen snelheid en efficiëntie en hebben zij daardoor een smalle, pragmatische taakopvatting. De werkstijl *tweedelijns probleemoplosser* vloeit daarom voort uit een onverschillige morele dispositie. De werkstijl *afstandelijke, zakelijke handhaver* wordt ook getypeerd door een instrumentele oriëntatie. Echter, afstandelijke, zakelijke handhavers hebben meer aandacht voor handhavend en repressief optreden dan tweedelijns probleemoplossers. Relatief veel aandacht voor handhaven en repressief optreden kan voortvloeien uit een handhavende dispositie. Niettemin, omvat een handhavende morele dispositie, volgens Zacka (2017), een aanzienlijke persoonlijke betrokkenheid. Iets wat in eerste instantie beter bij een communicatieve oriëntatie zou passen. Toch kan een instrumenteel georiënteerde werkstijl ook uit een handhavende dispositie voortvloeien. Terpstra (2008) en Zacka (2017) geven namelijk een andere invulling aan persoonlijke betrokkenheid. Volgens Zacka (2017) omvat een handhavende dispositie een aanzienlijke persoonlijke betrokkenheid, omdat een professional burgers aan meer controle gaat onderwerpen. De relatie tussen een professional en een burger is dan tijdelijk en functioneel van aard en wordt vooral als middel ingezet om een bepaald doel te behalen. Iets wat Terpstra (2008) onder een instrumentele oriëntatie schaaft. Om die reden ligt er vermoedelijk een onverschillige dan wel handhavende dispositie ten grondslag aan een afstandelijke, zakelijke handhaver.

Een verzorgende dispositie daarentegen heeft dezelfde conceptuele kenmerken als een communicatieve oriëntatie. Professionals, die een verzorgende dispositie hanteren, prioriteren het willen voldoen aan de behoeften van burgers en hebben daardoor een brede, idealistische taakopvatting. Ze richten zich op een breed scala aan problemen, aldus Terpstra (2008). De werkstijl *communicatief, weinig handhavend* vloeit daarom voort uit een verzorgende dispositie. Terpstra's typologie (2008) kent echter ook een vierde werkstijl. Gezien de dimensie relatief veel aandacht voor handhaving en repressie zou je denken dat een nabij, maar ook optredende werkstijl voortvloeit uit een handhavende morele dispositie. Hoewel handhaving een belangrijk onderdeel is van de werkzaamheden, staat dit aan de behoeften van cliënten willen voldoen niet in de weg. Om die reden ligt er vermoedelijk een handhavende en verzorgende dispositie ten grondslag aan een nabije, maar optredende professional. Deze professionals zijn in staat om meerdere perspectieven af te wisselen en hun stijl aan te passen al naar gelang de situatie (Terpstra, 2008).

Nu er vier samenvoegingen van oordelen, disposities en werkstijlen geformuleerd zijn (zie Tabel 2), kan geconcludeerd worden dat een overwegend rationeel besluitvormingsproces leidt tot een werkstijl met een instrumentele oriëntatie én dat een overwegend non-rationeel en/of geïntegreerd besluitvormingsproces leidt tot een werkstijl met een communicatieve oriëntatie.

Tabel 2. Conceptueel model

	<b>Instrumentele oriëntatie</b>	<b>Communicatieve oriëntatie</b>
<b>Relatief veel aandacht voor handhaving en repressie</b>	<i>Moreel oordeel</i> Overwegend rationeel	<i>Moreel oordeel</i> Geïntegreerd
	<i>Morele dispositie</i> Onverschillige dan wel handhavende morele dispositie	<i>Morele dispositie</i> Handhavende dan wel verzorgende morele dispositie (situationeel gebonden)
	<i>Werkstijl</i> Afstandelijke, zakelijke handhaver	<i>Werkstijl</i> Nabij, maar ook optredend
<b>Relatief weinig aandacht voor handhaving en repressie</b>	<i>Moreel oordeel</i> Overwegend rationeel	<i>Moreel oordeel</i> Overwegend non-rationeel
	<i>Morele dispositie</i> Onverschillige morele dispositie;	<i>Morele dispositie</i> Verzorgende morele dispositie;
	<i>Werkstijl</i> Afstandelijke, tweedelijns probleemoplosser	<i>Werkstijl</i> Nabij, weinig handhavend

Let wel, de samenvoegingen van beoordelingswijzen, disposities en werkstijlen zijn ideaaltypen. Er kunnen verschillende variaties optreden, aangezien verschillende morele disposities en werkstijlen binnen één beroepsgroep voor mogelijk worden gehouden. Daarnaast kunnen individuen afwijken van bovenstaande samenvoegingen. Ook kan een bepaalde combinatie van beoordelingswijzen, disposities en werkstijlen situationeel gebonden zijn. In dit onderzoek worden zodoende verschillen in beoordelingswijzen, morele disposities en werkstijlen binnen vier frontlijnprofessies en tussen vier frontlijnprofessies onderzocht. Aan de hand van deze variabelen geven professionals namelijk frontlijnwerkzaamheden op recreatieterreinen in de gemeente Oss vorm.

Vermoedelijk worden dergelijke recreatieterreinen gekenmerkt door een werkelijkheid van multi-problematiek, waardoor partijen genoodzaakt zijn om samen te werken (Hood, 2012; Hupe & Hill, 2007). In dit theoretisch kader is ten aanzien van samenwerken alleen gesproken over een gerichtheid op de relaties met externe partners van instrumenteel georiënteerde professionals. Voor communicatief georiënteerde professionals zouden deze relaties minder belangrijk zijn. Verder zegt Terpstra (2008) alleen over tweedelijns probleemoplossers hoe zij naar samenwerkingen kijken. Hoe 'afstandelijke, zakelijke handhavers', 'nabij, maar ook optredende professionals' en 'nabij, weinig handhavende professionals' over samenwerken denken, licht Terpstra (2008) niet toe. Iets wat wel degelijk interessant is binnen dit onderzoek, aangezien conflicterende beoordelingswijzen, morele disposities en werkstijlen implementatieproblemen en onvoldoende operationele slagkracht kunnen veroorzaken tijdens een aanpak van misstanden rondom misstanden op recreatieterreinen (van Duin et al., 2019).

### 3.7. Wederzijdse beelden en percepties

Volgens Hood (2012) is geïntegreerd werken een oplossing om sociale multi-problematiek te beheersen. Ook de gemeente Oss verwijst in haar beleidsdocumenten naar een integrale aanpak van maatschappelijke problemen. Volgens zowel Hood (2012) als de gemeente Oss is geïntegreerd werken een *ultimum remedium* om een werkelijkheid van multi-problematiek te beheersen. Geïntegreerd werken is volgens hen een kans, waar betrokken partijen vrijwel altijd positief

tegenover staan (Hood, 2012). Toch kan dit standpunt weerlegt worden aan de hand van theoretische inzichten van Benson (1975) en Salet (2019).

Volgens Benson (1975) is een succesvolle integrale samenwerking afhankelijk van eensgezindheid over de passende rol, het werkterrein, de aard van de taken en de werkwijzen van betrokken partijen. Daarnaast is een positief oordeel over de noodzaak van elkaars werk belangrijk en moet er sprake zijn van coördinatie en afstemming van de werkzaamheden. Betrokken partijen moeten namelijk in staat zijn om hulpbronnen te verdelen, verwerven en beschermen (Benson, 1975). Deze inzichten van Benson (1975) zijn door Salet (2019) vertaald naar een wetenschappelijke notie van wederzijdse afhankelijkheid, oftewel interdependentie.

Salet (2019) onderscheidt symbiotische interdependentie en competitieve interdependentie. Van symbiotische interdependentie is sprake wanneer partijen elkaar aanvullen en aan elkaars taken en doelstellingen kunnen bijdragen. Er is sprake van competitieve interdependentie wanneer partijen concurreren met elkaar, doordat zij gelijksoortige organisaties betreffen en er overlap bestaat in eenzelfde domein (Salet, 2019). Onder andere Salet (2019), van Stokkom en Terpstra (2021) beschrijven bijvoorbeeld een weerbarstige verhouding tussen gemeenten en de politie, waarin een verandering in de taakopvatting van de politie, deels veroorzaakt door een terugtrekkende houding van de politie, en steeds meer bevoegdheden in het veiligheidsdomein voor gemeenten, een verborgen strijd in het veiligheidsdomein veroorzaken. Gemeenten springen namelijk in een gat dat de politie laat vallen. Vervolgens kunnen zij hun positie, middelen en bevoegdheden versterken (Salet, 2019). Volgens Salet (2019) loopt de winst voor gemeenten parallel aan het verlies voor de politie. Het verlies biedt de politie meer gelegenheid om taken af te schuiven en zich alleen nog maar te focussen op het domein van strafrechtelijke handhaving. Hierdoor hanteren politieagenten alleen een strafrechtelijke logica, terwijl handhavende en toezichthoudende professionals van gemeenten een bestuursrechtelijke logica hanteren. Wanneer organisaties systematisch andere logica hanteren, begrijpen ze elkaar vaak niet en kan geïntegreerd werken als bedreiging ervaren worden door betrokken partijen (Salet, 2019; van Stokkom & Terpstra, 2021).

Tussen de vier frontlijnprofessies die in dit onderzoek vergeleken worden, kan ook verdeeldheid over de passende rol, het werkterrein, de aard van de taken en de werkwijzen van betrokken partijen bestaan. Vermoedelijk wordt een frontlijnprofessie gekenmerkt door een dominante morele dispositie en een dominante werkstijl. Zo'n dominante dispositie of dominante werkstijl van een specifieke beroepsgroep wordt bijvoorbeeld aangehaald door Terpstra (2012). Hij veronderstelt bijvoorbeeld dat politiemensen hoofdzakelijk *crimefighters* zijn, terwijl private beveiligers hoofdzakelijk service georiënteerd zijn. Met service georiënteerd wordt zichtbaar en preventief toezicht willen houden, bedoeld (Terpstra, 2012).

Bervoets (2013) illustreert eenzelfde verschil, maar dan tussen politiemensen en gemeentelijke handhavers. Volgens Bervoets (2013) zijn sommige politiemensen niet overtuigd van de meerwaarde van gemeentelijke handhavers. Tegelijkertijd proberen zij gemeentelijke handhavers naar een crimefighting logica te bewegen. Dit tot ergernis van sommige gemeentelijke handhavers (Bervoets, 2013). Dit heeft negatieve gevolgen voor een adequate samenwerking. Volgens Eikenaar en van Stokkom (2014) is een adequate samenwerking namelijk grotendeels afhankelijk van een ervaren noodzaak aan hulp op politieel terrein, het serieus nemen van toezicht en handhaving door politiemensen, het spreken van dezelfde taal en de bereidheid gezamenlijk op te trekken. Dergelijke verschillen en de consequenties voor een samenwerking zijn tussen de andere frontlijnprofessies binnen dit onderzoek ook denkbaar.

Door wederzijdse beelden en percepties van professionals van betrokken partijen in kaart te brengen, kan achterhaald worden wat frontlijnprofessionals van elkaar verwachten rondom de aanpak van misstanden op recreatieterreinen in de gemeente Oss. Let wel, symbiotische interdependentie en competitieve interdependentie manifesteren zich, volgens Salet (2019) op organisatieniveau. Of en zo ja, in hoeverre interdependentie terug te zien is op individueel niveau en welke gevolgen dat heeft voor de wederzijdse beelden en percepties wordt mogelijk pas achterhaald in dit onderzoek.

## 4. Methodologisch kader

In dit methodologisch kader is beschreven op welke wijze dit onderzoek is uitgevoerd. Eerst is de *typical case study* en de abductieve onderzoeksbenadering toegelicht. Daarna volgt een beschrijving van de kwalitatieve onderzoeksmethoden en de operationalisatie. Opgevolgd door een beschrijving van de wijze waarop de data is geanalyseerd. Ten slotte is de kwaliteitswaarborging van het onderzoek onderbouwd.

### 4.1. Case study

Dit onderzoek is een *case study*. Een case study is empirisch onderzoek waarin een hedendaags fenomeen diepgaand wordt onderzocht binnen een afgebakende werkelijkheid (Thomas, 2011; Yin, 2018). Middels een case study kan de interactie tussen mechanismen in een specifieke context bestudeerd worden. Daarom is een case study een ideale manier om een complexe hoe-vraag, zoals de onderzoeksvraag van dit onderzoek, gedetailleerd te beantwoorden (Thomas, 2011).

In dit onderzoek is ervoor gekozen om een hedendaags fenomeen binnen één gemeente te onderzoeken; de gemeente Oss. De gemeente Oss vloeit vanzelfsprekend uit de aanleiding van dit onderzoek voort en kan als *typical case* bestempeld worden. Het doel van een *typical case* is om een casus te onderzoeken die de meest alledaagse kenmerken van een fenomeen weerspiegelt, zonder dat de case wordt beïnvloed door extreme omstandigheden (Flyvbjerg, 2006)

De gemeente Oss is een typische casus, omdat sinds 2019 het aantal inwoners van de gemeente Oss dat op het adres van een recreatieterrein ingeschreven staat is gestegen. Op dit moment zijn dit 170 mensen. Dit is 0,2 procent van alle inwoners van de gemeente Oss. Daarmee volgt de gemeente Oss een nationale trend; in Nederland is het aantal bewoners van recreatiewoningen toegenomen. Ook in vergelijking met andere gemeenten, gelegen in Noordoost-Noord-Brabant, is de gemeente Oss een gangbare casus. Enkel de gemeente Bernheze en de gemeente Meierijstad kennen procentueel gezien meer permanente bewoners op recreatieterreinen. De gemeente Heusden kent daarentegen minder permanente bewoners. De overige zeven gemeenten kennen procentueel gezien ongeveer hetzelfde aantal permanente bewoners. De situatie op Camping Fort Oranje is daarentegen een extreme casus waarin mechanismen die naar alle waarschijnlijkheid ook elders spelen helderder te zien zijn (Thomas, 2011; Yin, 2008). Kijkend naar dezelfde databron als de bron waaruit bovenstaande cijfers voortvloeien is de gemeente Zundert inderdaad aan te merken als een extreme casus (Klerks, 2024).

Let wel, er vindt geen vergelijking plaats tussen Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham, Vakantiepark Herperduin en Camping de Brug. Er vindt alleen een vergelijking plaats tussen vier frontlijnprofessies die werkzaamheden verrichten binnen de Osse context. Dit betreft een vergelijking op hoofdlijnen. Enkel opvallende verschillen binnen de frontlijnprofessies en eventuele opmerkelijke verschillen tussen de frontlijnprofessies worden aangehaald.

### 4.2. Onderzoeksbenadering

Dit onderzoek bevat kenmerken van een deductieve onderzoeksbenadering en een inductieve onderzoeksbenadering. Mede hierdoor is er sprake van een abductieve onderzoeksbenadering. Binnen een abductieve onderzoeksbenadering worden theoretische inzichten en empirische datagegevens afgewisseld om een onderzoeksvraag te beantwoorden. De verzamelde empirische gegevens zijn hierin leidend (Timmermans & Tavory, 2012). Volgens Rinehart (2020) wordt een abductieve onderzoeksbenadering dan ook gekenmerkt door een heen-en-weer-proces tussen empirisch bewijs en theoretische inzichten.

Ook binnen dit onderzoek wordt continu gewisseld tussen empirisch bewijs en theoretische inzichten. Verschillende empirische bevindingen, zoals onvoldoende operationele slagkracht van frontlijnprofessionals veroorzaakt door conflicterende probleemperecepties en tegenstrijdige taakopvattingen, fungeerden namelijk als uitgangspunt om het vormgeven van frontlijnwerkzaamheden te onderzoeken (van Duin et al., 2019; van Essen, 2023). Vervolgens zijn theoretische inzichten gepresenteerd die het uitgangspunt ondersteunen en andere “vruchtbare sporen” voor het onderzoek beschrijven (van Essen, 2023, p. 29). Aan de hand van theoretische inzichten rondom het geïntegreerd EDM-model van Schwartz (2015), de morele disposities van Zacka (2017) en de werkstijlen van Terpstra (2008) is uiteindelijk een *sensitizing conceptual model*, oftewel theoretisch raamwerk, ontwikkeld (van Essen, 2023). Aangezien quasi-deductieve theorietoetsing een valkuil voor abductief onderzoek is, wordt er alleen op dit theoretisch raamwerk gereflecteerd (Dubois & Gadde, 2002; van Essen, 2023).

Ten behoeve van de data-verzameling vond er ook een wisselwerking plaats tussen theoretische inzichten en empirische datagegevens. Deels zijn er aan de hand van theoretische inzichten interviewvragen geformuleerd waarmee empirische datagegevens zijn verkregen. Dit betreft een meer deductieve benadering. Daarnaast is er middels inleidende vragen naar een thema gevraagd. Vervolgens zijn er indicatoren van een bepaalde dimensie verkregen, waar vervolgens op doorgevraagd werd. Dit betreft een meer inductieve benadering.

Aan de hand van empirische datagegevens zijn vervolgens beoordelingswijzen, morele disposities, werkstijlen en wederzijdse beelden en percepties geïnterpreteerd. Na de data-analyse zijn de empirische datagegevens vergeleken met de theoretische inzichten, beschreven in het theoretisch kader. Deze theoretische inzichten bleken af en toe ontoereikend om de empirische datagegevens te begrijpen. Daarom zijn er nieuwe theoretische inzichten aangehaald in Hoofdstuk 5. Resultaten. Onder andere de theoretische inzichten van Klein (2008), Groenendaal et al. (2014), Muir (1979) en Kahneman (2011) helpen bijvoorbeeld de verzamelde empirische datagegevens rond het moreel oordeel begrijpen.

### 4.3. Onderzoeksmethode

Dit onderzoek bevat een kwalitatieve onderzoeksmethode, omdat er betekenis wordt gegeven aan het sociale handelen van frontlijnprofessionals. Kwalitatief onderzoek omvat empirisch onderzoek waarin talig materiaal wordt verzameld en geïnterpreteerd om uitspraken te kunnen doen over het sociale verschijnsel (Bleijenbergh, 2016, p. 12). Daarnaast kan middels een kwalitatieve onderzoeksmethode informatie over de context van het sociale verschijnsel worden verkregen (Bleijenbergh, 2016). De context van het sociale verschijnsel is binnen dit onderzoek relevant, omdat contextuele factoren beoordelingswijzen, morele disposities, werkstijlen en wederzijdse beelden en percepties van frontlijnprofessionals helpen begrijpen. Daarnaast is kwalitatief onderzoek geschikt om onderzoek te doen naar meervoudige causaliteit (Bleijenbergh, 2016). Deze mogelijkheid is van meerwaarde voor dit onderzoek, omdat er een geïntegreerd theoretisch raamwerk is ontwikkeld waarin de beoordelingswijzen de morele disposities beïnvloeden en andersom én de werkstijl wordt beïnvloed door het moreel oordeel en de morele dispositie.

Binnen dit onderzoek zijn de kwalitatieve datagegevens verzameld aan de hand van semigestructureerde interviews, waar twee vignetten onderdeel van uitmaken (zie Bijlage 1).

#### 4.3.1. Semigestructureerde interviews

Volgens Boeije en Bleijenbergh (2019) is een interview een gespreksvorm waarin een interviewer respondenten vraagt naar gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van

een sociaal verschijnsel, zoals het vormgeven van frontlijnwerkzaamheden in een werkelijkheid van multi-problematiek (Boeije en Bleijenbergh, 2019, p. 74). Semigestructureerde interviews zijn binnen dit onderzoek een geschikte dataverzamelmethode, omdat de volgorde van de interviewvragen aangepast kan worden. Dit bood respondenten de mogelijkheid om zelf onderwerpen aan te dragen die zij relevant vonden om te vermelden. Hier werd dan ook vaak gebruik van gemaakt. Daarnaast biedt een semigestructureerd interview de mogelijkheid om door te vragen en andere vragen te stellen. Door deze mogelijkheid kwamen er nieuwe thema's gedurende de interviews ter sprake. Deze mogelijkheden zijn van meerwaarde voor dit onderzoek om nieuwe empirische informatie te ontlocken. Dit is van belang omdat het theoretisch raamwerk ideaaltypen bevat, waardoor een pluriforme werkelijkheid platgeslagen kan worden (Boeije & Bleijenbergh, 2019).

Hoewel de ruimte voor een eigen inbreng van belang is, zijn er vooraf toch eventuele vervolgvragen geformuleerd. Dit gaf houvast en zorgde er ook voor dat de respondenten ongeveer dezelfde vragen voorgeschoteld kregen. Hierdoor kunnen de antwoorden van de respondenten eenvoudiger vergeleken worden. Iets wat van meerwaarde is voor dit onderzoek omdat er vier frontlijnprofessies op hoofdlijnen met elkaar vergeleken worden.

#### 4.3.2. Vignetten

Twee vignetten maken onderdeel uit van het interview (zie Bijlage 1.). Vignetten zijn beschrijvingen van situaties, scenario's of cases, die voorgeschoteld worden aan respondenten. Daarna wordt aan de respondent om een reactie gevraagd. Ze kunnen inzicht geven in hoe mensen denken, voelen en handelen in bepaalde situaties (Skilling & Stylianides, 2020; Veenma et al., 2004). Idealiter worden werkstijlen van frontlijnprofessionals geobserveerd, omdat ze slecht te meten zijn met open vragen. Er kan namelijk een bias optreden; een respondent beschrijft de handelingswijze waarvan hij/zij denkt dat dat van hem/haar verwacht wordt in plaats van de handelingswijze die hij daadwerkelijk hanteert (Rijksoverheid, 2019). Het observeren van werkstijlen voor dit onderzoek is echter lastig, omdat de respondenten vooral elders frontlijnwerkzaamheden verrichten.

Tijdens het interview werd ten minste een scenario op papier gedeeld met de respondenten. Vignet 1 is afkomstig uit een tijdschriftartikel van Rots-de Vries (2015) en een evaluatie van van Duin et al. (2019). Het artikel en de evaluatie gaan allebei over Camping Fort Oranje, maar de informatie over deze locatie is er voor het vignet uitgehaald. Vignet 2 is afgeleid van een nieuwsbericht over een reeks brandstichtingen en vernielingen op een camping in Giethmen (RTV Oost, 2022). Door de situatie af te leiden uit deze stukken is gewaarborgd dat beide vignetten bestaan uit een casus die aansluit bij de dagelijkse praktijk. Er is voor deze situaties gekozen, omdat ze allebei raakvlakken hebben met het werkterrein van de frontlijnprofessionals die geselecteerd zijn voor de interviews. Daarnaast zijn de vier uitingsvormen van complexiteit aan de frontlijn, beschreven door Hood (2012), terug te zien in deze casussen. De vignetten verschillen van elkaar, omdat in Vignet 1 een situatie op parkniveau wordt geschetst. In Vignet 2 is daarentegen een situatie op individueel niveau geschetst. In Vignet 1 wordt daarmee een voorschot genomen op de wederzijdse beelden en percepties. In Vignet 2 is dat niet het geval. Daarnaast kan er in beide situaties zowel gekozen worden voor een handhavende en repressieve aanpak als een preventieve aanpak. Ook zijn beide oriëntaties ten opzichte van de burger mogelijk. Beide vignetten moeten immers informatie opleveren over de mate waarin een frontlijnprofessional relatief veel of weinig aandacht heeft voor handhaving en repressie en welke oriëntatie diezelfde frontlijnwerker hanteert gedurende zijn/haar werkzaamheden op recreatieterreinen.

### 4.3.3. Respondentenselectie

Een goede respondentenselectie is belangrijk om de juiste data te genereren. Eerst zijn er vier frontlijnprofessies geselecteerd. Aangezien de gemeente Oss de case van dit onderzoek is, maken toezichthouders en handhavers werkzaam voor deze gemeente deel uit van het onderzoek. Naast frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, zijn professionals van de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn bevestigd. De politie en de Veiligheidsregio Brabant-Noord zijn betrokken bij dit onderzoek, omdat zij signalen rond illegale permanente bewoning van recreatiewoningen hebben doorgegeven aan de gemeente Oss. Ook de provincie, het RIEC, de Belastingdienst en de GGD hebben signalen doorgegeven aan de gemeente Oss, maar voor deze organisaties zijn geen frontlijnprofessionals werkzaam die daadwerkelijk werkzaamheden verrichten en/of hebben verricht op recreatieterreinen. Frontlijnprofessionals van ONS Welzijn zijn daarentegen betrokken bij dit onderzoek, omdat hun professe meer dienstverlenend van aard is dan handhavers en toezichthouders van de gemeente, politieagenten en specialisten van de Veiligheidsregio Brabant-Noord. Door frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio en ONS Welzijn bij dit onderzoek te betrekken is er een breed scala aan dienstverlenende, toezichthoudende en handhavende professionals bereikt.

Na het selecteren van de frontlijnprofessies zijn er per professe respondenten geselecteerd aan de hand van een selecte steekproef. Voorafgaand aan de data-verzameling was het niet helemaal duidelijk welke professionals hier aan voldeden. Daarom is er gebruikgemaakt van een selectieve selectiemethode; een sneeuwbalsteekproef.

Om respondenten te werven, is aan de teamleider Toezicht & Handhaving gevraagd welke professionals weleens werkzaamheden verrichten op recreatieterreinen, daar ooit in functie geweest zijn of er slechts iets vanaf weten. Naar aanleiding van dit gesprek zijn twee toezichthouders benaderd. Daarnaast heeft de teamleider doorverwezen naar de leidinggevende van de boa's. Aan hem is dezelfde vraag gesteld, waarna twee blauwe boa's en een groene boa zijn benaderd. Verder heeft de teamleider Toezicht & Handhaving verwezen naar zijn contactpersonen van de politie en de Veiligheidsregio Brabant-Noord. Deze contactpersonen zijn eerst zelf geïnterviewd. Vervolgens is gevraagd aan welke collega's soortgelijke vragen gesteld kunnen worden. Beide respondenten hebben vervolgens twee nieuwe respondenten aangedragen. De frontlijnprofessionals werkzaam voor ONS Welzijn zijn benaderd via een vierdejaars student Integrale Veiligheidskunde die ten tijde van dit onderzoek ook onderzoek deed naar misstanden op recreatieterreinen en wist te vertellen dat zij op de hoogte zijn van misstanden op recreatieterreinen.

Alle respondenten zijn benaderd per e-mail. Wanneer een reactie uitbleef, zijn ze telefonisch benaderd. In de e-mail en het telefoongesprek werd het onderzoek toegelicht en gevraagd of ze wilden deelnemen aan het onderzoek. Wanneer ze aangaven mee te willen werken, werd er een datum geprikt.

In juni en juli 2024 zijn uiteindelijk dertien semigestructureerde interviews afgenomen. De interviews hadden een duur van tenminste 35 minuten. Het langste interview duurde 75 minuten. Vooraf werd er door middel van een formulier toestemming gevraagd om het interview op te nemen. Alle interviews zijn opgenomen en daarna getranscribeerd. Het interviewtranscript werd, indien gewenst, naar de respondent ter controle gestuurd. Daarnaast is er aangegeven dat de deelname aan het onderzoek vertrouwelijk is en dat de verzamelde gegevens uitsluitend voor wetenschappelijke analyses gebruikt worden. Verder zijn vanwege die vertrouwelijkheid namen

niet opgenomen in de resultaten-sectie. In plaats daarvan is er gebruikgemaakt van identifiers (zie Tabel 3).

Tabel 3. Respondentenselectie

<b>Functie</b>	<b>Identifier</b>	<b>Geslacht</b>	<b>Locatie</b>
<i>Gemeente Oss</i>			
Inspecteur milieu, welzijn en infrastructuur (c.q. groene boa)	G inspecteur 1	Man	Gemeentehuis in Oss
Blauwe boa	G boa 1	Man	Gemeentehuis in Oss
Blauwe boa	G boa 2	Vrouw	Gemeentehuis in Oss
Bouwinspecteur	G inspecteur 2	Man	Gemeentehuis in Oss
Bouwinspecteur	G inspecteur 3	Man	Microsoft Teams
<i>Politie</i>			
Wijkagent	P wijkagent 1	Vrouw	Politiebureau in Oss
Expert wijkagent	P wijkagent 2	Man	Politiebureau in Oss
Coördinator ondermijning en coördinator evenementen	P coördinator ondermijning	Vrouw	Microsoft Teams
<i>Veiligheidsregio Brabant-Noord</i>			
Accountmanager	V accountmanager	Man	De brandweerkazerne in Zeeland
Specialist brandpreventie	V specialist brandpreventie	Man	Gemeentehuis in Oss
<i>ONS Welzijn</i>			
Opbouwwerker	O opbouwwerker	Vrouw	Microsoft Teams
Sociaal werker	O sociaal werker	Vrouw	MFC De Koppellinck in Geffen
Jeugdwerker	O jeugdwerker	Man	Microsoft Teams

G	Gemeente Oss
P	Politie
V	Veiligheidsregio Brabant-Noord
O	ONS Welzijn

#### 4.4. Operationalisatie

De theoretische concepten zijn geoperationaliseerd. Elk concept heeft tenminste één dimensie. Verder zijn er per dimensie voorafgaand aan het interview of aan de hand van de verzamelde kwalitatieve datagegevens indicatoren geformuleerd. In Tabel 4 is het operationalisatieschema weergegeven.

Tabel 4. Operationalisatieschema

<b>Concepten</b>	<b>Dimensies</b>	<b>Indicatoren</b>
------------------	------------------	--------------------

Moreel oordeel	Rationaliteit	De respondent maakt gebruik van een methodische analyse.
		De respondent maakt gebruik van procedures en richtlijnen.
		De respondent pleegt (intern) overleg voordat hij/zij beslist.
		De respondent zet verschillende opties denkbeeldig op een rij.
		De respondent beslist o.b.v. een onmiddellijke druk.
		De respondent beschrijft de impact van een oordeel op zichzelf en/of anderen.
		De respondent beschrijft uitingen van persoonlijke gevoelens.
Morele disposities	Prioriteitstellingen	De respondent prioriteert iets m.b.t het eigen handelen.
		De respondent prioriteert de behoeften van een burger.
		De respondent wil bijdragen aan een ideaal.
	Verantwoordelijkheden	De mate waarin taken afgewezen worden.
		De mate waarin gewezen wordt naar verantwoordelijkheden van derden.
		Termijnvisie
Werkstijlen	Aandacht voor handhavend en repressief optreden	De mate waarin verwezen wordt naar wetten, regels, normen en voorschriften.
		De mate waarin verwezen wordt naar preventieve maatregelen.
	Oriëntatie ten opzichte van de burger	De aard van de relatie
		De doelstelling van de interactie
		De oriëntatie t.a.v. problemen
		De oriëntatie t.a.v. oplossingsrichtingen
	Wederzijdse beelden en percepties	Interdependentie
Consensus over het werkterrein		
Consensus over de aard van de taken		
Consensus over de werkwijzen		

Ten aanzien van de operationalisatie van moreel oordeel, morele disposities, werkstijlen en wederzijdse beelden en percepties zijn twee verschillende benaderingen gebruikt; een inductieve benadering en een deductieve benadering. Rond rationaliteit is een inductieve benadering gehanteerd. Ten aanzien van prioriteitstellingen, verantwoordelijkheden, aandacht voor handhavend en repressief optreden, oriëntatie ten opzichte van de burger en interdependentie is daarentegen een (meer) deductieve benadering gebruikt. Hieronder worden de werkwijzen per theoretisch concept geëxpliciteerd.

#### 4.4.1. Moreel oordeel

Moreel oordeel heeft één dimensie; rationaliteit. Ratio, non-ratio en geïntegreerd zijn scores op deze dimensie (Schwartz, 2015). Allereerst zijn er inleidende interviewvragen geformuleerd. *“De gemeente Oss kent enkele recreatieterreinen. Waar ben je weleens te vinden?”* en *“Wat speelt daar eigenlijk?”* zijn daar voorbeelden van. Aan de hand van deze vragen is per respondent een moreel dilemma geïdentificeerd. Vervolgens is er naar dit dilemma gerefereerd en is er aan de respondent gevraagd hoe hij/zij daarin een afweging maakt. Met de scores in het achterhoofd, zijn er signalen van ratio en non-ratio opgepikt. Hierop is vervolgens doorgevraagd. Indien er een signaal werd opgevangen ten aanzien van een rationele beoordelingswijze is aan de respondent gevraagd welke informatie hij/zij gebruikte om de beslissing te onderbouwen. Eventuele vervolgvragen naar aanleiding van rationele signalen waren: *“Het klinkt alsof je een aantal verschillende denkstappen zet, te beginnen met X. Klopt dat?”*, *“Wat zijn die andere stappen dan?”* en *“Welke informatie gebruik je om jouw beslissing te onderbouwen?”* Wanneer er een signaal van een non-rationele beoordelingswijze werd opgevangen, is aan de respondent gevraagd hoe hij/zij zich toen voelde en in hoeverre zijn/haar gevoel invloed had op de beslissing. Eventuele vervolgvragen waren *“Hoe voelde je je toen?”* en *“In hoeverre had jouw gevoel invloed op jouw beslissing?”* Uiteindelijk is er een aantal indicatoren geïdentificeerd (zie Tabel 4.). Deze zijn gedurende de data-analyse verfijnd.

#### 4.4.2. Morele disposities

‘Morele disposities’ heeft twee dimensies; prioriteitstellingen en verantwoordelijkheden. De indicatoren van de dimensies zijn van tevoren afgeleid uit de theoretische inzichten. Ze worden impliciet genoemd door Zacka (2017).

Prioriteitstellingen is aan drie indicatoren te herkennen. Aan de hand van deze operationalisatie zijn er interviewvragen geformuleerd; *“Waar steek je de meeste tijd in?”*, *“Welke activiteiten staan tijdens een typische werkdag centraal?”*, *“Wat zijn jouw drijfveren?”*, *“Wat motiveert jou?”* en *“Waar steek je de meeste tijd in?”* Ook na het lezen van een vignet is er naar een prioriteitstelling gevraagd. De vraag: *“Wat is in deze situatie het allerbelangrijkst voor je?”* is hier een voorbeeld van.

Verantwoordelijkheden is te herkennen aan de mate waarin taken afgewezen worden en de mate waarin verwezen wordt naar verantwoordelijkheden van derden. Daarnaast is deze dimensie te herkennen aan de termijnvisie. Pragmatisch en idealistisch zijn scores van deze dimensie. Zo wijzen pragmatische professionals taken en verantwoordelijkheden af die buiten de formele rol vallen, terwijl idealistische professionals in principe geen taken afwijzen. Daarnaast verwijzen pragmatische professionals naar collega’s en/of professionals van andere organisaties die volgens hen wel verantwoordelijk zijn, terwijl idealistische professionals dit niet doen. Ten slotte is verantwoordelijkheden te herkennen aan een termijnvisie. Pragmatische professionals zijn vaak gericht op de korte termijn, terwijl idealistische professionals ook oog hebben voor de lange termijn en de bredere impact van acties (Zacka, 2017).

Met behulp van onderstaande interviewvragen is uiteindelijk de dimensie verantwoordelijkheden gemeten. *“Hoe beslis je welke taken je op je neemt en welke niet?”* Eventuele vervolgvragen die gesteld zijn, zijn: *“Heb je een voorbeeld waarbij dat moeilijk was? Of waarbij jij daar anders over dacht dan jouw collega’s?”* en *“Wat deed je toen?”* Na het lezen van het vignet kwam verantwoordelijkheden ook aan bod. Na de vraag *“Wat is in deze situatie het allerbelangrijkst voor je?”* is namelijk de vraag gesteld *“En wat is minder belangrijk of meer iets voor partners?”*

#### 4.4.3. Werkstijlen

Werkstijlen heeft twee dimensies; aandacht voor handhavend en repressief optreden en de oriëntatie ten opzichte van de burger. De indicatoren van deze dimensies zijn wederom afgeleid uit de theoretische inzichten. Ze worden door Terpstra (2008) aangehaald.

Aandacht voor handhavend en repressief optreden is te herkennen aan de mate waarin verwezen wordt naar wetten, regels, normen en voorschriften én de mate waarin verwezen wordt naar preventieve maatregelen. Veel aandacht en weinig aandacht zijn scores op deze dimensie. Professionals met veel aandacht voor handhavend en repressief optreden leggen constant de nadruk op wetten, regels, veiligheidsnormen en/of voorschriften, terwijl professionals met weinig aandacht dat nauwelijks of niet doen. Professionals met weinig aandacht voor handhavend en repressief optreden, benadrukken preventieve maatregelen; ze proberen de oorzaken van problemen aan te pakken en leggen de nadruk op het dialoog aangaan om daarmee tot een gezamenlijke oplossing komen. Ze zijn, in tegenstelling tot professionals met relatief veel aandacht voor handhaving en repressie bereid om flexibel om te gaan met regels en procedures; maatwerk is voor hen belangrijker (Terpstra, 2008).

De oriëntatie ten opzichte van de burger heeft vier indicatoren. Een communicatieve oriëntatie en een instrumentele oriëntatie zijn scores op deze dimensie. De aard van de relatie tussen de professional en de burger is een indicator van de oriëntatie ten opzichte van de burger. Zo is een communicatieve oriëntatie te herkennen aan nabijheid. Dat wil zeggen dat de professional streeft naar persoonlijk contact en zichtbaarheid. Een instrumentele oriëntatie is daarentegen afstandelijker. Verder is de doelstelling van de interactie een indicator. Voor communicatieve professionals is de relatie met burgers een doelstelling op zich, terwijl voor instrumentele professionals de relatie met burgers vooral een middel tot een ander doel is. Ook is de oriëntatie ten aanzien van problemen een indicator. Zo hebben communicatieve professionals een brede oriëntatie op problemen. Zij richten zich op een breed scala aan kwesties, variërend van sociale problemen tot criminaliteit. Instrumentele professionals richten zich daarentegen op kernproblemen, waarbij gefocust wordt op specifieke, urgente zaken. Ten slotte is de oriëntatie ten opzichte van probleemoplossingsrichtingen een indicator. Communicatieve professionals leggen de nadruk op preventie en persoonlijke betrokkenheid en proberen door aanwezigheid en interactie met burgers vroegtijdig problemen te signaleren en op te lossen, terwijl instrumentele professionals gericht zijn op doelgerichte oplossingen (Terpstra, 2008).

Met bovenstaande operationalisatie in het achterhoofd zijn twee waargebeurde situaties gekozen voor de vignetten. Na het lezen van het vignet is de vraag gesteld *“Wat doe je in deze casus?”*. Aan de hand van het antwoord van de respondent is geanalyseerd welke werkstijl de professional zou ambiëren. Eventuele vervolgvragen ter verduidelijking zijn afgeleid van de twee dimensies ten behoeve van werkstijlen. Zo gaan *“Wat is daarin de rol van handhavend/repressief optreden?”* en *“Een vaak voorkomende discussie is in hoeverre gemeenten handhavend moeten/willen optreden tegen illegale permanente bewoning. Hoe sta jij hierin?”* over de aandacht voor handhavend en repressief

optreden. Ten aanzien van de oriëntatie ten opzichte van de burger is een vraag gesteld: *“Hoe verhoud je je ten opzichte van (permanente) bewoners?”*

#### 4.4.4. Wederzijdse beelden en percepties

Wederzijdse beelden en percepties heeft één dimensie; interdependentie. Competitieve interdependentie en symbiotische interdependentie zijn twee scores op deze dimensie (Salet, 2019). Volgens Salet (2019) is interdependentie te meten aan de hand van consensus over de passende rol, consensus over het werkterrein, consensus over de aard van de taken en consensus over de werkwijzen. Dit zijn tevens de indicatoren van de dimensie.

Allereerst wordt er gevraagd naar de huidige informele samenwerking: *“Met welke instanties kom je in aanmerking gedurende jouw werkzaamheden op recreatieterreinen?”, “In hoeverre heb je contact met mensen van deze organisaties? En hoe verloopt dat contact?”* en *“Heb je een voorbeeld van iets wat goed ging in de samenwerking met andere instellingen en professionals, en van iets waarbij het minder goed ging.* Daarna wordt er gevraagd naar een eventuele toekomstige samenwerking: *“Wat is verstandig en wat moet de gemeente zeker niet doen?”*

De indicatoren zijn ook middels andere vragen gemeten. Door de antwoorden op de interviewvragen die zijn opgesteld ten behoeve van de morele dispositie te vergelijken, kan er deels beargumenteerd worden of er sprake is van eensgezindheid over de passende rol en het werkterrein. Door de antwoorden op de interviewvragen ten behoeve van de werkstijlen te vergelijken, kan er deels beredeneerd worden of er sprake is van eensgezindheid over de aard van de taken en werkwijzen (handhavend/repressief versus preventief optreden).

#### 4.5. Data-analyse

De interviews zijn aan de hand van geluidsopnamen getranscribeerd. Vervolgens zijn alle interviewtranscripten geüpload in het codeerprogramma ATLAS.ti. Een codeerproces omvat een systematische organisatie van de transcripten. Tijdens dit proces zijn codes, oftewel omschrijvingen, aan elk tekstfragment toegekend (Bingham, 2023; Boeije & Bleijenbergh, 2019). Enkel irrelevante tekstfragmenten, zoals het inleiden van het interview, het praten over het weer en het reserveren van ruimtes in het gemeentehuis zijn overgeslagen. In dit onderzoek is gecodeerd op deductieve en inductieve wijze. Er is namelijk gebruikgemaakt van vooraf opgestelde codes, genaamd deductieve codes, en van codes die gedurende de data-analyse zijn opgesteld, oftewel inductieve codes (Boeije & Bleijenbergh, 2019).

Ten behoeve van het moreel oordeel is er hoofdzakelijk gebruikgemaakt van inductieve codering. Tijdens een eerste lezing is er open gecodeerd. Opvallende tekstfragmenten zijn in ATLAS.ti gearceerd. Naar deze lezing zijn bepaalde patronen opgemerkt en zijn verschillende codes samengevoegd onder een overkoepelende code. Dit gebeurde gedurende een tweede lezing. Let wel, deze patronen zijn deels afgeleid uit de noties van Schwartz (2015). Denk hierbij aan de code *intern overleg*. In de derde lezing zijn de codes nogmaals verfijnd. Deze codes zijn tevens de indicatoren van rationaliteit (Thomas, 2006).

Ten behoeve van de morele disposities, de werkstijlen en de wederzijdse beelden en percepties is er hoofdzakelijk deductief gecodeerd. De codes zijn voorafgaand aan de data-verzameling bepaald met behulp van de theoretische inzichten, gepresenteerd in het theoretisch kader. Vervolgens is er gecodeerd op basis van deze vooraf opgestelde codes. Wel zijn er buiten deze indicatoren/theoretische inzichten om relevante opmerkingen geplaatst, die niet onder een van de

codes ondergebracht konden worden. Hetgeen wat ook beoogd werd door gebruik te maken van de open vragen. Daarom zijn de tekstfragmenten over de morele disposities, de werkstijlen en de wederzijdse beelden en percepties ook voor een klein deel inductief gecodeerd (van Thiel, 2014). Alle codes zijn weergegeven in een operationalisatieschema (zie Bijlage 2.). Met behulp van dit schema zijn de tekstfragmenten die onder dezelfde codes vallen met elkaar vergeleken en zijn de onderzoeksresultaten beschreven.

#### 4.6. Validiteit

Validiteit gaat over de vraag of er gemeten is wat geprobeerd werd om te meten. Hierin worden interne validiteit en externe validiteit onderscheiden. Interne validiteit gaat over de geloofwaardigheid van het onderzoek. Het onderzoek is intern valide als de resultaten te wijten zijn aan de gemeten variabelen (LoBiondo-Wood & Haber, 2005). Externe validiteit gaat over de representativiteit en generaliseerbaarheid van het onderzoek (Findley et al., 2021).

De interne validiteit is binnen dit onderzoek gewaarborgd door de theoretische concepten vanuit de theorie uitgebreid te onderbouwen. Vervolgens zijn de theoretische concepten secuur geoperationaliseerd, wat voor een hoge interne validiteit zorgt (van Thiel, 2014). Ten aanzien van de operationalisatie van de morele disposities, de werkstijlen en de wederzijdse beelden en percepties zijn vervolgens vragen voor de semigestructureerde interviews geformuleerd. Hierdoor is gewaarborgd dat de interviewvraag meet wat er gemeten moet worden. Wel zijn de interviewvragen erg open geformuleerd. Een goede inleiding per interviewvraag is daarom essentieel. Hierdoor weet de professional beter waar naar gevraagd wordt, zonder dat hij/zij aan de hand van de vraagstelling gestuurd wordt. Op deze manier kan de onderzoeker te allen tijde open blijven staan voor empirische inzichten en doorvragen indien gewenst. Volgens Bleijenbergh (2013) is dit namelijk essentieel voor het interpreteren van subjectieve ervaringen.

Verder zijn de vignetten representatief voor de werkelijkheid, aangezien de situaties afgeleid zijn van Camping Fort Oranje en een incident in Giethmen. Zo'n waargebeurde situatie helpt respondenten om vragen toe te passen op een specifieke casus, wat bijdraagt aan het verhogen van de interne validiteit. De interne validiteit is ook gewaarborgd door aan de respondent te vragen of de geschetste situatie representatief is voor de werkelijkheid. Dit betreft een controlevraag.

Zoals hierboven beschreven, gaat de externe validiteit over de generaliseerbaarheid van een onderzoek. Statistische generaliseerbaarheid en analytische generaliseerbaarheid worden daarin onderscheiden. Aangezien dit onderzoek een *single case study* omvat, is de statistische generaliseerbaarheid beperkt (Yin, 2018). Dit onderzoek gaat namelijk specifiek over vier frontlijnprofessies die werkzaamheden vormgeven binnen een Osse context. De vraag is in hoeverre deze context vergelijkbaar is met de context elders. Echter, door middel van de vignetten zijn de frontlijnprofessionals ietwat losgetrokken van de Osse context. Dit vergroot de statistische generaliseerbaarheid.

Dit onderzoek is daarentegen wel analytisch generaliseerbaar. Ten behoeve van de analytische generaliseerbaarheid wordt de relevantie van de inzichten die uit het onderzoek voortvloeien benadrukt. Het is zeker denkbaar dat de meervoudige causaliteit tussen het moreel oordeel, de morele disposities en de werkstijlen van frontlijnprofessionals binnen een andere context vergelijkbaar is. Zeker binnen settingen waar multi-problematiek aan de orde is. Iets wat de analytische generaliseerbaarheid en daarmee de externe validiteit van dit onderzoek verhoogd.

#### 4.7. Betrouwbaarheid

In deze paragraaf wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek onderbouwd. Een betrouwbaar onderzoek is vrij van willekeurige fouten, omdat er consistent is gemeten (LoBiondo-Wood & Haber, 2005). Consistent meten is binnen dit onderzoek gewaarborgd door aan de hand van de operationalisatie een topiclijst op te stellen. Daarnaast zijn willekeurige fouten voorkomen door elk interview op te nemen en volledig te transcriberen in eenzelfde format. De verzamelde empirische datagegevens zijn derhalve volledig vastgelegd.

Daarnaast is een betrouwbaar onderzoek controleerbaar en reproduceerbaar (Bleijenbergh, 2016). Om die reden zijn methodologische keuzes binnen dit onderzoek verantwoord in een methodologisch kader. Methodologische keuzes rondom de case study, de onderzoeksbenadering, de onderzoeksmethode(n), de operationalisatie en de data-analyse zijn daarom volledig beschreven.

Verder bevat een betrouwbaar onderzoek geen oneigenlijke invloed van opdrachtgevers, anderen of eigen voorkeuren (De Vries, 2023). Ten behoeve van de positie van de onderzoeker is het relevant om te vermelden dat er tijdens dit onderzoek wekelijks contact was met frontlijnprofessionals van de gemeente Oss. Frontlijnprofessionals van de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn zijn daarentegen slechts één keer gesproken. Dit intensievere contact kan mogelijk van invloed zijn geweest op de dynamiek van de interviews en de interpretatie van de gegevens en geleid hebben tot een variërende diepgang in de gesprekken met de frontlijnprofessionals.

Daarnaast beschikt de onderzoeker over specifieke voorkennis door haar eerdere ervaring op een recreatieterrein in Noord-Limburg. Deze ervaring stelde haar in staat om de context van de vignetten nauwkeurig te formuleren en zorgde ervoor dat zij de antwoorden van de respondenten beter kon interpreteren en plaatsen. Deze contextuele kennis minimaliseerde mogelijke misvattingen en droeg bij aan de betrouwbaarheid van de interpretatie van de resultaten.

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven. Eerst is toegelicht of en zo ja, hoe vaak en waarvoor de geïnterviewde frontlijnprofessionals op de recreatieterreinen in de gemeente Oss te vinden zijn. Ook hetgeen ze daar aantreffen is beschreven. Vervolgens zijn de theoretische concepten een voor een besproken om overkoepelende uitspraken te kunnen doen over hoe frontlijnprofessionals hun werkzaamheden vormgeven. Ten slotte is beschreven in hoeverre een eventuele toekomstige samenwerking rondom misstanden, zoals illegale permanente bewoning, succesvol zou zijn.

### 5.1. Een witte vlek

Uit de data-analyse komt een patroon naar voren; Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham, Vakantiepark Herperduin en Camping de Brug zijn een witte vlek op de gemeentelijke kaart voor frontlijnprofessionals. De frontlijnprofessionals hebben vermoedens of zijn zich enigszins bewust van eventuele problemen, maar verrichten er tegelijkertijd nauwelijks of geen werkzaamheden (zie Tabel 5).

Tabel 5. Hoe vaak de frontlijnprofessionals zeggen dat ze op de recreatieterreinen te vinden zijn

<b>Frequentie</b>	<b>Wie</b>
Regelmatig	G inspecteur 1
Nauwelijks	G boa 1, G boa 2 en P wijkagent 1
In het verleden	G inspecteur 2, G inspecteur 3, P wijkagent 2, V specialist brandpreventie en O sociaal werker
Nooit	P coördinator ondermijning, V accountmanager, O opbouwwerker en O jeugdwerker

In deze paragraaf wordt besproken waarom recreatieterreinen een witte vlek zijn. Daarnaast wordt toegelicht wat voor voorstellingen professionals hebben van wat zich daar afspeelt. Hierin zijn drie categorieën voorstellingen te onderscheiden. Ten eerste zijn er professionals die geen (volledig) beeld kunnen schetsen. Ten tweede zijn er professionals die een beeld schetsen van opzichzelfstaande overtredingen van recreanten. Ten derde zijn er professionals die een beeld schetsen door middel van aannamen. Sommige aannamen gaan over meervoudige, nauw verbonden, problematiek, terwijl andere aannamen gaan over dat het allemaal wel meevalt of dat er geen problemen zijn.

#### 5.1.1. Gemeente Oss

Waarom zijn recreatieterreinen een witte vlek voor de frontlijnprofessionals van de gemeente Oss? De witte vlek kan allereerst ontstaan zijn door het uitblijven van meldingen en klachten. G boa 1 en G boa 2 geven namelijk aan er weleens langs te rijden tijdens een surveillanceronde, maar er verder niet te komen, omdat er geen meldingen en klachten zijn. Verder geeft G boa 2 aan dat als er meldingen en klachten zijn, die vaak voor de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) zijn. Volgens haar hebben deze meldingen dan vaak te maken met permanente bewoning of ondermijnende criminaliteit. Toch verrichten G inspecteur 2 en G inspecteur 3, waar G boa 2 naar verwijst, nauwelijks werkzaamheden op recreatieterreinen. Zij komen er alleen voor (her)controles van bouwvergunningen. Echter, momenteel wordt er niks gebouwd, aldus G inspecteur 2. Beide inspecteurs zijn overigens wel betrokken geweest bij de actie rondom illegale permanente bewoning op Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham zoals beschreven in het beleidskader.

Wanneer er gevraagd wordt naar wat men op recreatieterreinen aan kan treffen, geven de frontlijnprofessionals verschillende antwoorden. G inspecteur 1 geeft voorbeelden van kleine opzichzelfstaande overtredingen van recreanten op de Lithse Ham, zoals open vuur, overmatig alcoholgebruik en vissen in de badzone. G boa 1 en G boa 2 doen daarentegen aannamen over meervoudige problematiek. G boa 2 benadrukt dat recreatieterreinen aparte, afgesloten gebieden zijn, waardoor ze zich kan voorstellen dat het terreinen zijn waar mensen *“iets kunnen uithalen”*. Ze denkt dan aan een drugslab, overbewoning van arbeidsmigranten en permanente bewoning. Verder kan ze zich voorstellen dat mensen weten dat daar nauwelijks gecontroleerd wordt. Ook denkt ze dat de onderlinge verhoudingen aldaar goed zijn, waardoor ze elkaar niet verklikken. De vermoedens van G boa 1 sluiten hierbij aan. Volgens hem wordt *“het onderling wel een beetje uitgevochten.”* Verder geeft G boa 1 een gedetailleerdere beschrijving over Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham.

*“We weten wel plaatsen waar dingen niet kloppen. [...]. Illegale onderverhuur, arbeidsmigranten. In de Lithse Ham is er veel gaande. Je ziet vaak politieauto's staan. Heel veel was buiten hangen. Er kunnen misschien vier of vijf mensen verblijven, maar je ziet gewoon dat er acht of negen mensen in die stacaravan zitten. Dus dat is wel een stukje van ondermijning. Ook, wie weet wat ze ervoor betalen... En je hoort weleens verhalen dat er dingen gebeuren die niet in orde zijn. Handel, sigarettenhandel.”*

- G boa 1

G inspecteur 2 en G inspecteur 3 hebben beide geen beeld van eventuele problemen en/of hulpvragen. G inspecteur 2 doet alleen uitspraken op basis van zijn ervaringen uit het verleden op de Lithse Ham.

### 5.1.2. Politie

De frontlijnprofessionals werkzaam voor de politie lijken minder werkzaamheden te verrichten op recreatieterreinen dan de professionals van de gemeente Oss. Daarnaast lijken recreatieterreinen voor deze professionals vanwege andere redenen een witte vlek te zijn dan voor de professionals van de gemeente Oss. De geïnterviewde professionals van de politie lijken namelijk de problemen die er zijn niet als problemen voor de eigen professie te zien. P wijkagent 1 is bijvoorbeeld weleens te vinden op Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham, maar ze geeft aan alleen met de eigenaren, oftewel *“het secretariaat”*, contact te hebben. Volgens haar zijn er *“her en der wat probleempjes”*. Denk hierbij aan ongewenste gasten en een geit die hinderlijk terug blijft komen. Wanneer er naar permanente bewoning gevraagd wordt, zegt ze:

*“Niet dat ik weet. Volgens mij mag het officieel niet, maar ik weet niet hoe en of daarop gehandhaafd wordt. Want dat is niet aan ons om dat te handhaven. [...] Ik heb er niet veel mee van doen, want ze staan daar toch niet ingeschreven, dus ja ik weet toch niet wie het zijn. [...] Nee ze hebben het over het algemeen goed voor elkaar (red. Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham). Ze hebben de laatste jaren een grote inhaalslag gemaakt in het verbeteren van alles dus ik denk dat ze het daar wel goed voor elkaar hebben.”*

- P wijkagent 1

Hoewel ze erkent dat er misschien wel problemen zijn, benadrukt ze ook dat de politie daar toch niks aan kan doen, want mensen staan daar toch niet ingeschreven. Daarnaast vertelt P wijkagent

1 bijna nooit *“het park op te gaan”* omdat het een vakantiepark is en ze het zelf ook niet fijn zou vinden dat er continu politie rondrijdt als ze op vakantie is. Alleen wanneer er een melding wordt gedaan en er een directe aanleiding is, gaat ze het recreatieterrein op.

De andere professionals, P wijkagent 2 en P coördinator ondermijning, zijn er nauwelijks meer te vinden. P coördinator ondermijning geeft aan dat ze nooit op een van de recreatieterreinen te vinden is, want ze houdt zich alleen bezig met RIEC-casussen die gekozen en geformuleerd zijn door *“de driehoek”* (d.w.z. de burgemeester, de officier van justitie en de teamchef van de politie) en momenteel zijn er geen RIEC-casussen rondom recreatieterreinen in de gemeente Oss. P wijkagent 2 is enkele jaren geleden de contactpersoon geweest van Camping de Brug, maar tegenwoordig komt hij daar niet meer. Destijds had hij vaak en goed contact met de eigenaren. Er was toen geen sprake van meervoudige problematiek. Wel waren er af en toe opzichzelfstaande ongeregeldheden, zoals een Nijmeegse familie die overlast veroorzaakte en een gast die niet wilde vertrekken. Daarnaast is P wijkagent 2 contactpersoon geweest van vakantiepark Herperduin. Hij zegt hierover:

*“Daar ging het voor ons vooral om de nachtregisters, om te kijken van wie verblijft daar nou en klopt dat ook wel. En daarnaast natuurlijk ook zorgen dat je gekend wordt, zodat ze (red. de eigenaar en zijn/haar medewerkers) ook laagdrempelig kunnen melden.”*

- P wijkagent 2

Naast deze ongeregeldheden, benoemt P wijkagent 2 malafide huur- en verhuurconstructies. Op Camping de Brug was dit destijds minder aan de orde dan op Vakantiepark Herperduin. Ook benoemt P wijkagent 2 mensenhandel in een afgelegen bed & breakfast en een Van der Valk hotel, gelegen in de gemeente Oss, en benadrukt hij dat hij zich voor kan stellen dat deze problematiek zich ook weleens voordoet op recreatieterreinen.

### 5.1.3. Veiligheidsregio Brabant-Noord

Binnen de Veiligheidsregio Brabant-Noord zijn twee professionals geïnterviewd. Een professional, V accountmanager, heeft nooit werkzaamheden verricht op recreatieterreinen in de gemeente Oss. Hij geeft hier zelf een verklaring voor; de recreatieterreinen worden naar aanleiding van een risicoanalyse niet aangemerkt als risicoklasse. Een dergelijke risicoanalyse kan de witte vlek voor frontlijnprofessionals van de Veiligheidsregio Brabant-Noord verklaren.

*“In relatie tot recreatieterreinen doen wij eigenlijk heel weinig. [...] Wij categoriseren objecten in risicoklassen. We hebben vanuit het bestuur meegekregen dat we dodelijke slachtoffers bij brand moeten voorkomen. Dat is ons doel. We hebben niet heel erg goede data, maar we weten wel dat er weinig slachtoffers vallen door brand op recreatieterreinen. Plus, er zijn ook weinig voorzieningen die zorgen dat er geen slachtoffers vallen. In een ziekenhuis of hotel zijn er veel voorzieningen om brandveiligheid te borgen, [...] Er is daar dus best wel wat om te controleren. Dat is bij recreatieterreinen eigenlijk niet zo.”*

- V accountmanager

V specialist brandpreventie is 8 à 9 jaar geleden op Camping de Brug geweest voor een controle van het bijbehorende restaurant. Destijds namen ze het volgens hem niet zo nauw met de brandveiligheid. Denk hierbij aan vlaggetjes die druppelvorming geven, geblokkeerde nooduitgangen en afgekeurde blusmiddelen. Daarnaast heeft hij daar geadviseerd over de

bluswatervoorziening. Na de hercontrole en het advies is V specialist brandpreventie er niet meer geweest. Mogelijk heeft bovenstaande risicoclassificatie, aangehaald door V accountmanager, hier mee te maken.

#### 5.1.4. ONS Welzijn

Ook voor de frontlijnprofessionals van ONS Welzijn zijn de recreatieterreinen een witte vlek. Deze witte vlek is te verklaren aan de hand van het uitblijven van meldingen en hulpvragen. Zo zegt O sociaal werker slechts twee keer op Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham werkzaamheden te hebben verricht. Ze bezocht daar een hulpbehoevend gezin, dat daar tijdelijk woonde naar aanleiding van een echtscheiding. Momenteel heeft ze geen beeld van eventuele problemen, hulp- en/of ondersteuningsvragen op recreatieterreinen in de gemeente Oss. O opbouwwerker zegt “*via-via*” wel te weten wat er speelt. Volgens haar is op Vakantiepark Herperduin de illegale permanente bewoning minimaal en wordt er op Camping de Brug meer permanent gewoond.

*“Dan heb ik het in dit geval over de Brug en Herperduin. Daar zijn geen signalen. Ik weet dat daar wat permanente bewoning plaatsvindt in die gebieden. Dat weet ik. Ik weet dat daar wel een aantal mensen wonen die wat aan de onderkant van de samenleving zitten. Maar die geven geen dermate overlast dat daar wat mee moet. Dus daar hebben ze nog geen interventie voor nodig gehad.”*

- O opbouwwerker

Hieruit kan afgeleid worden dat recreatieterreinen voor haar (mogelijk) vanwege een andere reden een witte vlek zijn. Zij is namelijk gewoonweg in de veronderstelling dat er geen problemen zijn. Hier ligt overigens een assumptie achter; pas als er sprake is van overlast, is er sprake van een probleem.

#### 5.1.5. Tussentijdse conclusie

In deze paragraaf is beschreven dat de frontlijnprofessionals nauwelijks of geen werkzaamheden op recreatieterreinen verrichten, waardoor deze terreinen een witte vlek zijn. Hier zijn impliciet vijf redenen voor genoemd:

1. Het uitblijven van meldingen/klachten.
2. Er wordt momenteel niks gebouwd en (her)controles zijn daardoor niet aan de orde.
3. De problemen die er zijn, zijn niet gerelateerd aan het eigen werkterrein/de eigen professie.
4. De problemen die er zijn, zijn onvoldoende overlastgevend.
5. Recreatieterreinen kennen weinig veiligheidsrisico's.

Toch weten sommige professionals welke problemen zich daar afspelen. Zij noemen namelijk opzichzelfstaande overtredingen van recreanten. Denk hierbij aan open vuur, overmatig alcoholgebruik, vissen in de badzone, ongewenste gasten, geblokkeerde nooduitgangen en afgekeurde blusmiddelen. Andere professionals denken daarentegen te weten wat zich daar afspeelt en doen aannames over meervoudige problemen. Een drugslab, overbewoning door arbeidsmigranten, permanente bewoning, malafide huur- en verhuurconstructies, sigarettenhandel en mensenhandel zijn daar voorbeelden van.

Ondanks dat de frontlijnprofessionals merendeels wel degelijk denken te weten dat er sprake is van meervoudige problemen, heeft de witte vlek gevolgen voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. In eerste instantie was het alleen de bedoeling om met het moreel oordeel en

de morele disposities de werkstijlen van frontlijnprofessionals gedurende werkzaamheden op recreatieterreinen te duiden. Nu blijkt dat recreatieterreinen voor de professionals grotendeels een witte vlek zijn, kunnen deze theoretische concepten wellicht ook helpen om het bestaan van de witte vlek op de gemeentelijke kaart van frontlijnprofessionals te begrijpen.

## 5.2. Moreel oordeel

In deze paragraaf wordt beschreven hoe frontlijnprofessionals een moreel oordeel vellen in een werkelijkheid van multi-problematiek. Eerder zijn drie ideaaltypen geïdentificeerd; rationeel, non-rationeel en geïntegreerd. Tijdens elk interview is een moreel dilemma geïdentificeerd. Vervolgens is aan elke respondent gevraagd hoe hij/zij een afweging hierin maakt. Aan de hand van de antwoorden hierop zijn rationele, non-rationele en geïntegreerde beoordelingswijzen geïdentificeerd (zie Tabel 6).

Tabel 6. De beoordelingswijzen van de geïnterviewde frontlijnprofessionals

	Rationeel	Geïntegreerd	Non-rationeel
<i>Gemeente Oss</i>			
G inspecteur 1		X	
G boa 1		X	
G boa 2			X
G inspecteur 2	-	-	-
G inspecteur 3		X	
<i>Politie</i>			
P wijkagent 1	X		
P wijkagent 2			X
P coördinator ondermijning	X		
<i>Veiligheidsregio Brabant - Noord</i>			
V accountmanager	X		
V specialist brandpreventie	X		
<i>ONS Welzijn</i>			
O opbouwwerker		X	
O sociaal werker		X	
O jeugdwerker	X		

Er bestaan verschillen in beoordelingswijzen binnen de beroepsgroepen en tussen de beroepsgroepen. Binnen de Veiligheidsregio Brabant-Noord bestaan geen verschillen; beide professionals lijken gebruik te maken van rationele beoordelingswijzen. Binnen ONS Welzijn en de gemeente Oss lijken de verschillen klein. Echter, waar de professionals van ONS Welzijn overwegend gebruik lijken te maken van rationele beoordelingswijzen, lijken de professionals van de gemeente Oss overwegend gebruik te maken van non-rationele beoordelingswijzen. Binnen de politie zijn de verschillen groter. Voordat er beredeneerd wordt in hoeverre de beoordelingswijzen de witte vlek voor frontlijnprofessionals kunnen verklaren, wordt hieronder beschreven hoe frontlijnprofessionals een moreel oordeel vellen. Eerst worden rationele beoordelingswijzen aangehaald. Daarna worden non-rationele beoordelingswijzen beschreven. Ten slotte worden geïntegreerde beoordelingswijzen toegelicht.

### 5.2.1. Rationeel

Rationele beoordelingswijzen kunnen vormgegeven worden door middel van kosten-batenanalyses en/of risicoanalyses, richtlijnen en/of procedures en overleg tussen collega's. In deze paragraaf worden deze beoordelingswijzen toegelicht.

Ten eerste vellen professionals een oordeel aan de hand van een kosten-baten- en/of risicoanalyse. V specialist brandpreventie beschrijft bijvoorbeeld een risicoanalyse, genaamd scenariogericht werken; een methode waar ze binnen de Veiligheidsregio Brabant-Noord gebruik van maken. Wanneer een ruimte en/of gebouw niet aan bepaalde wet- en regelgeving voldoet, zegt V specialist brandpreventie gebruik te maken van deze risicoanalyse. Hij stelt zichzelf de vraag *"Kan hier een brand ontstaan?"* Daarna koppelt hij daar een bepaalde kans aan. Vervolgens vraagt hij zichzelf af wat het effect van de brand kan zijn en bepaalt hij het risico van een brand. Wanneer het risico klein is, vindt hij wet- en regelgeving minder belangrijk. Hoewel scenariogericht werken op organisatieniveau is opgelegd, benadrukt V specialist brandpreventie dat dit niet door iedereen binnen de Veiligheidsregio Brabant-Noord wordt gebruikt.

*"Sommige collega's van mij kunnen alleen maar zwart-wit kijken. Die zien alleen maar regelgeving. Daar willen wij als brandweer juist vanaf. [...] Er moet een basis zijn natuurlijk, die regels zijn de basis, maar soms moet je ervan afwijken."*

- V specialist brandpreventie

Ten tweede vellen professionals een oordeel door gebruik te maken van procedures en richtlijnen om een oordeel te onderbouwen. V accountmanager beschrijft een fictieve kritische situatie waarin een brand woedt op een recreatieterrein. Vervolgens haalt hij verschillende procedures en richtlijnen aan, zoals *"De urgentie bepaalt welke middelen je inzet"* en *"Zijn er slachtoffers? Dan helpen we de slachtoffers. Vormt de brand een bedreiging voor het slachtoffer? Dan blussen we de brand."* Daarnaast benadrukt hij dat repressieve taken vrijwel altijd gebaseerd zijn op procedures en richtlijnen die zijn aangedragen gedurende de opleiding. Aangezien beide professionals gebruikmaken van procedures, richtlijnen en een risicoanalyse om hun handelen te onderbouwen, worden de beoordelingswijzen hoofdzakelijk gedomineerd door ratio.

De beoordelingswijzen van P wijkagent 1, P coördinator ondermijning en O jeugdwerker zijn ook rationeel. Zij vellen niet zozeer een oordeel door gebruik te maken van een risicoanalyse of aan de hand van procedures en/of richtlijnen, maar zetten verschillende oplossingen/keuzes, samen met collega's, op een rij, waarna ze gezamenlijk de meest effectieve optie kiezen. Een rationele beoordelingswijze kan dus ook aan de hand van overleg vormgegeven worden. Zelfs gedurende een kritische situatie zegt P wijkagent 1 tijd vrij te kunnen maken voor overleg. Hoewel er een onderscheid kan bestaan tussen wat professionals zeggen wat ze doen en wat ze feitelijk doen, lijkt P wijkagent 1 non-rationele beoordelingswijzen zelfs af te wijzen.

*"Je hebt wel in bepaalde casussen een onderbuikgevoel, maar ik denk niet dat je handelen dat mag beïnvloeden. En daarom is het ook goed dat je dan vaak met z'n tweeën even overlegt in zo'n situatie, [...] maar ja, je onderbuikgevoel, ja, die is er altijd eigenlijk, hè. Want die, die heb jij ook elk moment van de dag. Dus ja, bij ons ook. En, eh, maar ja, goed, je handelt wel naar feiten en omstandigheden en naar bevoegdheden."*

- P wijkagent 1

### 5.2.2. Non-rationeel

Het verwijzen naar beslissingen die genomen zijn op basis van een onmiddellijke druk, het verwijzen naar ervaringen en het beschrijven van de impact van een oordeel op zichzelf en/of anderen, refereren naar non-rationele beoordelingswijzen. Deze beoordelingswijzen worden hieronder verder beschreven.

Een oordeel vellen aan de hand van een onmiddellijke druk of gevoel wordt onder andere aangehaald door P wijkagent 2. Hij vertelt bijvoorbeeld dat er momenteel best veel vermissingen zijn in Oss, waardoor hij voor een dilemma komt te staan; vrijwel meteen actie ondernemen en opschalen *versus* het even aankijken.

*“Wanneer denk je nou van dit voelt niet goed, hier moeten we echt iets mee. En wanneer denk je, weet je, het is prima zo, die komt over een paar minuten wel weer terug.”*

- P wijkagent 2

P wijkagent 2 velt een oordeel door te kijken welke impact de vermissing op zichzelf heeft. Wanneer doorgevraagd wordt, kan hij geen gedetailleerde analyse geven van zijn denkstappen. Daarnaast verwijst hij naar eerdere ervaringen, waardoor hij dingen herkent en aan de hand daarvan een beslissing maakt. Deze beoordelingswijze kan samengevat worden als *recognition primed decision making* (Klein, 2008). Volgens Klein (2008) zijn frontlijnprofessionals namelijk in staat om een nieuwe situatie aan de hand van enkele aangrijpingspunten te herkennen en kunnen ze vervolgens een strategie/aanpak kiezen die in het verleden bevredigend heeft gewerkt. Iets wat bekend staat als intuïtie (Groenendaal et al., 2014). Gedurende het vellen van een oordeel maakt P wijkagent 2 dus gebruik van intuïtie.

### 5.2.3. Geïntegreerd

Hierboven zijn indicatoren van rationele beoordelingswijzen en non-rationele beoordelingswijzen aangehaald. Soms omvatten beoordelingswijzen rationele en non-rationele componenten; ze zijn geïntegreerd. Binnen zulke beoordelingswijzen kan ratio opgevolgd worden door non-ratio én andersom. Allereerst worden beoordelingswijzen beschreven waar ratio wordt opgevolgd door non-ratio. Vervolgens worden beoordelingswijzen beschreven waar non-ratio wordt opgevolgd door ratio.

Soms wordt een moreel oordeel verantwoord door het beschrijven van een beslissing die in verhouding staat tot het feit en worden er afwegingen gemaakt door middel van onderbuikgevoelens. G inspecteur 1 beschrijft zo'n logisch verband. Hij beschrijft een waargebeurde situatie waarin hij in zijn eentje op pad is en een grote groep dagrecreanten aantreft *“die alles doen wat daar verboden is”*. Vervolgens wordt hij geconfronteerd met een dilemma; geeft hij een waarschuwing of treedt hij verbaliserend op. Allereerst stelt hij zichzelf twee vragen; *“Hoe lang is de aanrijtijd van collega's?”* en *“Hoe erg is de overtreding?”* Volgens de inspecteur is de ernst van de overtreding gerelateerd aan de boete. Hier beschrijft de inspecteur een logisch verband tussen een feit en zijn uiteindelijke beslissing; een vierde wijze waarop een rationele beoordelingswijze vormgegeven kan worden. Verder vraagt G inspecteur 1 zich af op hij de situatie in zijn eentje aan kan en hoe de personen gaan reageren. Deze vragen zegt de inspecteur te beantwoorden op basis van een onderbuikgevoel. Het vermelden van instinctieve elementen zonder gedetailleerde analyse, kan naar een non-rationele beoordelingswijze verwijzen. Hoewel G inspecteur 1 zegt dat hij onder andere afwegingen maakt op basis van zijn onderbuikgevoel, kan

zijn beschrijving ook geïnterpreteerd worden als een gedachte-experiment (Muir, 1979). Hij denkt bijvoorbeeld na over de gevolgen van het wel en niet in zijn eentje ingrijpen en maakt zo het gevolg van een bepaalde handeling in zijn gedachte inzichtelijk. Deze oorzaak-gevolg redentatie is rationeel (Muir, 1979).

Verder kan een geïntegreerde beoordelingswijze vormgegeven worden door middel van overleg ondersteunt door ervaringen die hebben geleid tot een snelle herkenning van wat gedaan moet worden. O opbouwwerker omschrijft bijvoorbeeld een situatie waarin een vrijwilliger van een sportvereniging, in vertrouwen, iets uit de doeken doet over iemand anders.

*“Dan weeg ik af: is hij een risico voor de omgeving? Is hij een risico voor zichzelf? [...] Veroorzaakt hij dermate overlast?”*

- O opbouwwerker

Om deze vragen te beantwoorden, maakt zij, evenals P wijkagent 1 en P coördinator ondermijning gebruik van intern overleg; een rationele beoordelingswijze. Tegelijkertijd benadrukt ze dat ze deze vragen ook zelf probeert te beantwoorden. Dit verwijst naar een snel gedachte-experiment; een tweede rationele beoordelingswijze. Verder verwijst ze naar haar ervaring, waardoor ze situaties herkent en beter kan inschatten wat er gedaan moet worden. Een situatie beoordelen aan de hand van herkennen doet beslissen, is een non-rationele beoordelingswijze.

In bovenstaande beoordelingswijzen wordt ratio opgevolgd door non-ratio, maar non-ratio kan in een geïntegreerde beoordelingswijzen ook opgevolgd worden door ratio. Een geïntegreerd oordeel kan bijvoorbeeld geveld worden aan de hand van een onmiddellijke druk of gevoel opgevolgd door overleg. O sociaal werker en G inspecteur 3 beschrijven bijvoorbeeld beide een moreel dilemma dat bepaalde emoties en onderbuikgevoelens oproept. Beide professionals proberen deze prosociale emoties te onderdrukken, in te perken en/of bij te schaven door middel van moreel overleg. Opvallend is dat G inspecteur 3 juist probeert om intuïtieve gevoelens te gebruiken bij het maken van beslissingen.

*“En je moet ook niet vergeten, vind ik zelf, elke beslissing die ik maak, gaat iemand benadelen. Of het nou de gemeente is, of de betrokkenen, of de omgeving, maakt niet uit. Elke beslissing heeft altijd invloed op iemand in die omgeving.”*

- G inspecteur 3

#### 5.2.4. Tussentijdse conclusie

Verschillende rationele, non-rationele en geïntegreerde beoordelingswijzen zijn geïdentificeerd (zie Tabel 7).

Tabel 7. Rationele, non-rationele en geïntegreerde beoordelingswijzen

<b>Rationeel</b>
Het gebruikmaken van een kosten-batenanalyse of risicoanalyse
Het gebruikmaken van procedures en richtlijnen
Het gebruikmaken van intern overleg
Het gebruikmaken van snelle gedachte-experimenten
Het expliciet beschrijven van een beslissing die in verhouding staat tot het feit
<b>Non-rationeel</b>

Het verwijzen naar beslissingen die genomen zijn op basis van een onmiddellijke druk/gevoel
Het verwijzen naar ervaringen die hebben geleid tot een snelle herkenning van wat gedaan moest worden
Het beschrijven van de impact van een oordeel op zichzelf en/of anderen
Het beschrijven van uitingen van persoonlijke gevoelens
<b>Geïntegreerd</b>
Een combinatie van een rationele beoordelingswijze en een non-rationele beoordelingswijze, waarbij ratio wordt opgevolgd door non-ratio.
Een combinatie van een rationele beoordelingswijze en een non-rationele beoordelingswijze, waarbij non-ratio wordt opgevolgd door ratio.

Aangezien de rationele beoordelingswijzen aanspraak lijken te maken op het menselijk redeneervermogen en non-rationele beoordelingswijzen een beroep lijken te doen op herkenning, ervaring en intuïtie, maken bovenstaande beoordelingswijzen min of meer hetzelfde onderscheid als Kahneman (2011). Volgens Kahneman (2011) beschikken mensen over twee denksystemen. De rationele beoordelingswijzen lijken te gaan over denksysteem 2, langzaam en deliberatief denken, terwijl de non-rationele beoordelingswijzen lijken te gaan over denksysteem 1, herkennen doet beslissen. Mede aan de hand van dit onderscheid kan beredeneerd worden hoe een bepaalde beoordelingswijze de witte vlek voor frontlijnprofessionals omtrent recreatieterreinen in de gemeente Oss kan helpen begrijpen.

Indien frontlijnprofessionals rationele beoordelingswijzen hanteren, verrichten zij nauwelijks of geen werkzaamheden op recreatieterreinen, omdat er waarschijnlijk geen indicatoren bekend zijn die volgens de aanpak, analyse en/of procedure die zij gebruiken zouden moeten leiden tot ingrijpen. Er is gewoonweg een gebrek aan informatie, waardoor er geen alarmbellen gaan rinkelen. Dit is een zelfversterkend proces; een professional gaat er niet heen, omdat hij/zij geen reden heeft om erheen te gaan. Hierdoor krijgt de desbetreffende professional nog minder informatie, waardoor het steeds minder logisch is om erheen te gaan. Als frontlijnprofessionals non-rationele beoordelingswijzen hanteren, verrichten zij nauwelijk of geen werkzaamheden, omdat bepaalde situaties niet zichtbaar genoeg zijn om hun intuïtie te activeren. Pas als ze iets waarnemen reageren ze er namelijk op. Ook dit betreft een zelfversterkend effect; een professional verricht geen werkzaamheden op recreatieparken, waardoor hij/zij niks waarneemt en doordat hij/zij niks waarneemt, gaat deze professional er niet naartoe. Aangezien een geïntegreerd besluitvormingsproces zowel rationele als non-rationele kenmerken omvat, verrichten frontlijnprofessionals met een geïntegreerd besluitvormingsproces nauwelijks of geen werkzaamheden op recreatieterreinen, omdat hun denksysteem dan wel intuïtie niet geactiveerd wordt.

### 5.3. Morele disposities

In de vorige sub-paragraaf zijn rationele, non-rationele en geïntegreerde beoordelingswijzen besproken. Deze ideaaltypen vormen een denkbeeldige filter, waardoor frontlijnprofessionals op verschillende manieren een oordeel vellen. In deze paragraaf wordt de morele dispositie van elke geïnterviewde frontlijnprofessional aangehaald. De morele disposities zijn ook selectieve filters. Dergelijke filters zorgen ervoor dat frontlijnprofessionals specifieke aspecten en verantwoordelijkheden prioriteren.

Zoals in het theoretisch kader beschreven, onderscheidt Zacka (2017) drie morele disposities; onverschillig, verzorgend en handhavend. Let wel, morele disposities zijn een systematische regelmaat (Zacka, 2017). Als een professional onverschillig, verzorgend of handhavend is, betekent

dat dus niet dat deze professional voortdurend onverschillig, verzorgend of handhavend is. De desbetreffende morele dispositie is alleen dominant ten opzichte van de andere twee disposities. Aangezien onverschilligheid een negatieve bijklank heeft, is het daarnaast goed om te vermelden dat een onverschillige professional per definitie geen slechte frontlijnprofessional is. In tegendeel, onverschilligheid kan een effectieve dispositie zijn waarmee een professional zich tot zijn/haar werk kan verhouden. Denk bijvoorbeeld aan emotioneel veeleisende situaties waarin onverschilligheid kan helpen om emotionele afstand te bewaren, wat professionals in staat stelt om helder en doelgericht te blijven handelen.

Hieronder worden de aspecten en verantwoordelijkheden die frontlijnprofessionals prioriteren in een werkelijkheid van multi-problematiek en, indien aangegeven, gedurende (frontlijn)werkzaamheden op de recreatieterreinen, toegelicht. Mogelijkerwijs kunnen zulke aspecten en verantwoordelijkheden, evenals beoordelingswijzen, de witte vlek helpen begrijpen.

### 5.3.1. Prioriteitstellingen

In het methodologisch kader zijn drie typen prioriteitstellingen onderscheiden: 1) Een prioriteitstelling rondom het eigen handelen, wat gerelateerd is aan een onverschillige morele dispositie; 2) Een prioriteitstelling rondom de behoeften van de burger, wat gerelateerd is aan een verzorgende morele dispositie; 3) Een prioriteitstelling rondom een ideaal, wat gerelateerd is aan een handhavende morele dispositie. Door te vragen naar waar de professional de meeste tijd insteekt en wat zijn/haar drijfveer is, is de prioriteitstelling gereconstrueerd. In Tabel 8 wordt per professional de prioriteitstelling aangegeven.

Tabel 8. De prioriteitstellingen van de geïnterviewde frontlijnprofessionals

	Het eigen handelen	De behoeften van de burger	Een ideaal/bredere doelstelling
<i>Gemeente Oss</i>			
G inspecteur 1			X
G boa 1		"	"
G boa 2		"	"
G inspecteur 2	X		
G inspecteur 3	X		
<i>Politie</i>			
P wijkagent 1	X		
P wijkagent 2			X
P coördinator ondermijning			X
<i>Veiligheidsregio Brabant-Noord</i>			
V accountmanager	X		
V specialist brandpreventie	X		
<i>ONS Welzijn</i>			
O opbouwwerker	"	"	
O sociaal werker		X	
O jeugdwerker		X	

Alleen binnen de Veiligheidsregio Brabant-Noord hanteren de professionals eenzelfde prioriteitstelling rondom het eigen handelen. Binnen ONS Welzijn formuleren de professionals ook eenzelfde prioriteitstelling, maar dan hoofdzakelijk rondom de behoeften van de burger. O

opbouwwerker formuleert namelijk ook een prioriteitstelling rondom het eigen handelen. Binnen de gemeente Oss en de politie bestaan grotere verschillen. Hieronder wordt beschreven welke prioriteitstellingen de professionals expliciet aanhalen. Eerst worden prioriteitstellingen rondom het eigen handelen, daarna rondom de behoeften van de burger en ten slotte rondom een ideaal besproken.

Een prioriteitstelling rondom het eigen handelen is gerelateerd aan een onverschillige morele dispositie. Onverschilligen willen namelijk een zaak effectief en efficiënt afhandelen, zodat ze een kwantitatieve doelstelling kunnen voltooien. Ze nemen zichzelf hierbij als uitgangspunt. In de eerste plaats gaan dergelijke prioriteitstellingen over effectieve en efficiënte werkprocessen. V accountmanager wil bijvoorbeeld snelheid, effectiviteit en efficiëntie bewerkstelligen door middel van duidelijke uniforme werkwijzen. V specialist brandpreventie haalt daarentegen de werkverdeling aan, waar hij veel tijd aan besteedt. G inspecteur 2 en O opbouwwerker prioriteren bovendien het verzamelen en bundelen van gegevens, het vastleggen van gegevens en het schetsen van een context.

*"Het bundelen van de signalen. Dus kijken, wat moeten we ermee? Dat zou ik altijd in overleg gaan met de wijkagenten. [...] En met de gemeente. Van hé, wat is onze plan van aanpak? Wat gaan we eronder leggen? En wat hebben we nodig daarin?"*

- O opbouwwerker

In de tweede plaats benoemen de frontlijnprofessionals *"kennen en gekend worden"* als instrument om een onderliggende doelstelling te behalen. Dit zijn wederom prioriteitstellingen rondom het eigen handelen. G inspecteur 3 wil bijvoorbeeld in eerste instantie gemeentelijke systemen onder de knie krijgen, de samenwerking met externe partners opzoeken en weten hoe de hazen lopen, maar zet daarna kennen en gekend worden in om preventie te bewerkstelligen.

*"Maar, ... als alles weer geregeld is, dan wil ik toch zo vaak mogelijk buiten zijn. Daar is het werk... daar valt het te verdienen. [...] Het netwerk buiten, mensen kennen buiten, kennen en gekend worden, dat is mijn hoofdtak. Ik vind zelf, als er gehandhaafd moet worden en dat leidt tot bezwaar en beroep. Dan vind ik, dan heb ik eigenlijk gefaald als toezichthouder. Eigenlijk had ik daarvoor al dingen moeten tackelen. [...] Ik wil de winst zien aan de voorkant. Als ik van te voren meer tijd kan investeren, waardoor ik de juristen niet hoeft in te schakelen en de rechters ook niet, dan heb ik al winst geboekt."*

- G inspecteur 3

P wijkagent 1 zet daarentegen kennen en gekend worden in om efficiënter reactief op te kunnen treden.

*"Gewoon contact houden met in ieder geval het secretariaat van de Lithse Ham. Dat hun mij weten te vinden en dat ik bij hun terecht kan als ik vragen heb. Dat die lijntjes gewoon kort zijn en daar snel op ingespeeld kan worden als dat nodig is. Want alles staat of gaat met een goede samenwerking. Ook voor hun. Zij willen het park ook veilig hebben, dus dat is het belangrijkste."*

- P wijkagent 1

Hoewel de onderliggende doelstellingen van G inspecteur 3 en P wijkagent 1 verschillend zijn, zijn 'preventie bewerkstellingen' en 'efficiënt reactief optreden' allebei een gevolg van 'het eigen handelen'.

Evenals onverschilligen halen verzorgers *"kennen en gekend worden"* aan, maar zij verwijzen naar kennen en gekend worden als inherent goed voor de burger. O opbouwwerker zet bijvoorbeeld kennen en gekend worden in, zodat vrijwilligers hun werk goed kunnen doen en gelukkig zijn in wat ze doen. Ook G boa 1 en G boa 2 vinden kennen en gekend worden belangrijk, maar dan om de behoeften van de burger te dienen en een brede doelstelling te bewerkstellingen. Zij geven namelijk allebei aan een praatje te willen maken en aanwezig te willen zijn ten behoeve van de veiligheid en de leefbaarheid en om burgers te voorzien in wat ze nodig hebben. Naast kennen en gekend worden als inherent goed voor de burger bestaan er ook prioriteitstellingen rondom de behoeften van de burger zonder deze component. O sociaal werker benoemt zo'n prioriteitstelling.

*"Mensen helpen, dat is mijn drijfveer. Ik wil er gewoon voor mensen zijn en ik wil kijken welke oplossingen ik kan bieden om beter te leven en zelfredzaam te worden."*

- O sociaal werker

Ten slotte bestaan er prioriteitstellingen rondom een ideaal gerelateerd aan een handhavende morele dispositie. Idealen zoals veiligheid, leefbaarheid en ondermijnende criminaliteit worden door de professionals met een prioriteitstelling rondom een ideaal voortdurend aangehaald. De prioriteitstelling van P coördinator ondermijning is hier een voorbeeld van.

*"De ondermijnende criminaliteit de kop in te drukken binnen het Maaslandse. In ieder geval aanpakken en verminderen."*

- P coördinator ondermijning

### 5.3.2. Verantwoordelijkheden

In het theoretisch en methodologisch kader is verantwoordelijkheid beschreven en meetbaar gemaakt door middel van een dichotomie; pragmatisch *versus* idealistisch. Pragmatisme is gerelateerd aan een onverschillige morele dispositie en idealisme is gerelateerd aan een verzorgende en handhavende morele dispositie. Door te vragen naar hoe diegene beslist welke taken hij/zij op zich neemt, zijn uitingen van pragmatisme dan wel idealisme geïdentificeerd. Elke beroepsgroep bevat overwegend pragmatische professionals en overwegend idealistische professionals wat een diffuus beeld geeft (zie Tabel 9).

Tabel 9. De verantwoordelijkheden van de geïnterviewde frontlijnprofessionals

	Pragmatisch	Idealistisch
<i>Gemeente Oss</i>		
G inspecteur 1		X
G boa 1	X	
G boa 2	X	
G inspecteur 2	X	
G inspecteur 3		X
<i>Politie</i>		
P wijkagent 1	X	
P wijkagent 2		X

P coördinator ondermijning	X	
<i>Veiligheidsregio Brabant-Noord</i>		
V accountmanager	X	
V specialist brandpreventie		X
<i>ONS Welzijn</i>		
O opbouwwerker	X	
O sociaalwerker		X
O sociaalwerker		X

Aan de hand van de data-analyse zijn enkele uitingen van pragmatisme en enkele uitingen van idealisme geïdentificeerd. Sommige uitingen staan tegenover elkaar. Pragmatische frontlijnprofessionals wijzen bijvoorbeeld taken af die buiten de formele rol vallen terwijl idealistische professionals in principe geen taken afwijzen die buiten de formele rol vallen. De twee geïnterviewde professionals van de Veiligheidsregio Brabant-Noord hanteren bijvoorbeeld een conflicterende opvatting hierover. Beide professionals geven aan de externe adviseur te zijn van het bevoegd gezag ten tijde van vergunning- en handhavingstrajecten. Daarnaast kunnen ze vooraf de risico's in kaart brengen voor brand, overstroming en de bereikbaarheid van bluswater. Echter, beide professionals vullen de rol van externe adviseur verschillend in. V specialist brandpreventie zegt na een adviesverzoek de controle uit te voeren en een advies op te stellen. Daarnaast is hij bereid om een hercontrole uit te voeren. Aangezien sommige toezichthouders ook kunnen controleren op brandveiligheidsvoorschriften wordt gevraagd hoe de taken tussen de Veiligheidsregio en de gemeente verdeeld zijn. V specialist brandpreventie geeft als antwoord dat het controleren op brandveiligheidsvoorschriften in principe voor de toezichthouder is. Toch wil hij per definitie een adviesverzoek niet afslaan.

*"Ik ben vaak van het gelijk oplossen. [...] Dan gaan we dat gewoon samen controleren. Maar dan wordt ik weleens teruggefloten. [...] Teruggefloten door de coördinator. Hij is meer van, ehm, processen. Hij zegt dan; dit ligt bij de gemeente en dit ligt bij de brandweer. Dat is dan ook zo. Maar als ze dat proces moeten volgen, dan moet je weer een adviesverzoek indienen bij de risicobeheersing en dan moet er een poppetje aangekoppeld worden. Ja, dan gaan er zoveel stappen overeen. En dan zou ik zeggen, als ze er dan rechtstreeks meekomen. Dan gaat het allemaal een stuk makkelijker."*

- V specialist brandpreventie

V accountmanager, die in bovenstaand citaat wordt aangehaald als de coördinator, is pragmatischer, omdat hij wel taken afwijst die buiten zijn formele rol vallen.

*"We hebben een helder takenpakket [...]. De afgelopen tien jaar hebben we geïnvesteerd in uniformiteit. [...] Alle taken op het gebied van risicobeheersing zijn nu gecentraliseerd binnen één afdeling. Voordat we uniformiteit hadden, hadden gemeenten verschillende verwachtingen. Daarom hebben wij ervoor gezorgd dat alle gemeenten dezelfde vragen stellen en dat wij, intern, dezelfde producten leveren. Daardoor zijn we nu bedrijfsmatiger gaan werken [...] Daardoor moeten we soms ook 'nee' zeggen en zijn we aan de voorkant duidelijk over wat we wel en niet doen. [...] De gemeentelijke toezichthouder kan soms net zo goed als wij optreden, dus proberen we hen soms wat af te houden."*

- V accountmanager

Behalve het afwijzen van taken *versus* geen taken afwijzen, zijn er nog meer tegengestelde uitingen; pragmatische professionals verwijzen namelijk vaak naar het beleid en/of de prioriteiten opgelegd door de organisatie of het bestuur terwijl idealistische professionals bredere doelstellingen en idealen nastreven. G inspecteur 2 verwijst bijvoorbeeld naar het handhavingsbeleid van de gemeente Oss.

*"We hebben onze prioriteiten in ons handhavingsbeleid opgenomen. Zo kun je veel zaken afstrepen. Het klinkt zwart-wit, maar dat is wel hoe het werkt. We hebben met z'n allen vastgelegd wat we in eerste instantie doen. [...] In onze handhavingsplannen en tussentijdse plannen hebben we ook veel dingen vastgelegd waarop we niet structureel gaan controleren. Eigenlijk controleren we die gewoon niet. Zo hebben we al prioriteiten gesteld. Alle vergunningen die we niet gaan controleren, schuiven we meteen aan de kant. Het is leuk dat ze verleend zijn, maar ze worden direct naar het archief verwezen. Nou goed, en dan blijven nog de vergunningen over die we wel controleren. En daar prioriteer je je ook wel eens in. Soms kun je ze ook niet allemaal controleren. En dat ligt er ook heel erg aan hoe groot het project is."*

- G inspecteur 2

P wijkagent 2 streeft daarentegen brede doelstellingen na. Hij verwijst namelijk naar het waarborgen van de veiligheid en de leefbaarheid. Hij benadrukt dat hij daar weleens ellende mee op zijn hals haalt, omdat dat hem heel veel tijd en energie kost. Ook suggereert P wijkagent 2 dat zijn collega's daar weleens anders over denken.

*"Ik had weer een signaal opgevangen en vervolgens ga ik daarmee aan de slag, omdat ik me verantwoordelijk vond daarvoor. En ik denk ik, ja, maar dit kan... Het is nu nog heel klein, maar gelet op mijn ervaring en het milieu en noem het maar op. Kan dat dadelijk in één keer escaleren. En kunnen mensen echt in gevaar komen. Ik vind, dan moet ik daar iets mee. En dan merk ik wel, bij mijn mede leidinggevendenden... De één zegt: Ja, ik denk als jij straks weg bent, dan hebben we de helft minder zaken. En de ander zegt: Ja, weet je wat het is, wat je niet weet, daar heb je ook geen last van. En dan denk ik wel, oh, wacht, weet je, en ergens zou ik ook willen dat ik dat kon en dat ik zo zou kunnen denken, maar dat kan ik niet."*

- P wijkagent 2

In bovenstaand citaat komt ook naar voren dat P wijkagent 2 oog heeft voor de lange termijn en de bredere impact van acties; een derde indicator van idealisme.

Echter, ondanks het nastreven van brede doelstellingen en het oog hebben voor de lange termijn en de bredere impact van acties, lijkt P wijkagent 2 ten aanzien van zijn verantwoordelijkheden op recreatieterreinen pragmatischer. Als er gevraagd wordt naar de verantwoordelijkheden van de politie ten aanzien van eventuele ongeregelde heden op recreatieterreinen geeft hij aan terughoudend te willen zijn. Dit verschil is mogelijk te wijten aan een casus waarbij een dakloze man in zijn auto verblijft op een openbare parkeerplaats van Vakantiepark Herperduin. De campingeigenaar vraagt veelvuldig aan een wijkagente om deze man te verwijderen. Echter, deze man is alleen onverzorgd en allesbehalve overlastgevend. In overleg met P wijkagent 2 besluit de wijkagente uiteindelijk niet in te grijpen.

*“Campingeigenaren moeten hun eigen broek ophouden. Wijkagenten denken vaak, misschien is het dat ook wel, “kan ik wel eventjes doen” ofzo. Maar ja, weet je, zo gauw als je “ja” zegt heb je die aap op je schouder en dan heb je hem er ook niet zomaar vanaf.”*

- P wijkagent 2

De andere politieagenten verwijzen naar de gemeente Oss. P wijkagent 1 vindt bijvoorbeeld de gemeente verantwoordelijk voor illegale permanente bewoning en de andere misstanden die daaruit voortvloeien. Opvallend is dat G boa 2 juist naar frontlijnprofessionals van de politie verwijst, die volgens haar wel verantwoordelijk zijn en kunnen optreden.

*“Ben ik bevoegd? Is het veilig? Dan neem ik een taak op me. Als het niet veilig is, neem ik geen taak op me. Maar dan is het ook voor de politie. En met bevoegdheid precies hetzelfde.”*

- G boa 2

Het verwijzen naar een andere organisatie en/of collega's die volgens de frontlijnprofessional wel verantwoordelijk zijn, is overigens een derde indicator van pragmatisme.

### 5.3.3. Tussentijdse conclusie

Door de bevindingen over prioriteitstellingen en verantwoordelijkheden samen te voegen, kan aan acht frontlijnprofessionals een morele dispositie toegekend worden. Aan P coördinator 2 kunnen zelfs twee morele disposities toegekend worden. Zij is onverschillig dan wel handhavend, omdat zij pragmatisch is, maar een brede doelstelling prioriteert. Aan de overige vier professionals kan geen dominante morele dispositie toegekend worden. G boa 1 en G boa 2 zijn namelijk pragmatisch, maar hebben een prioriteitstelling rondom de behoeften van de burger en een brede doelstelling. Aan G inspecteur 3 en V specialist brandpreventie kan geen dominante morele dispositie toegekend worden, omdat zij idealistisch zijn, maar een prioriteitstelling rondom het eigen handelen hanteren (zie Tabel 10).

Tabel 10. De morele disposities van de geïnterviewde professionals

<b>Morele dispositie</b>	
<i>Gemeente Oss</i>	
G inspecteur 1	Handhavend
G boa 1	Geen dominante dispositie
G boa 2	Geen dominante dispositie
G inspecteur 2	Onverschillig
G inspecteur 3	Geen dominante dispositie
<i>Politie</i>	
P wijkagent 1	Onverschillig
P wijkagent 2	Handhavend
P coördinator ondermijning	Onverschillig dan wel handhavend
<i>Veiligheidsregio Brabant-Noord</i>	
V accountmanager	Onverschillig
V specialist brandpreventie	Geen dominante dispositie
<i>ONS Welzijn</i>	
O opbouwwerker	Onverschillig
O sociaal werker	Verzorgend

Verder kan een onverschillige morele dispositie de witte vlek helpen begrijpen. Onverschilligen lijken frontlijnwerkzaamheden ten behoeve van multi-problematiek op recreatieterreinen bijvoorbeeld af te wijzen, omdat zij maar beperkt buiten hun formele taakgebieden en verantwoordelijkheden willen treden. Deze constatering kan twee oorzaken hebben. Ten eerste nemen pragmatische professionals bepaalde prioriteitenlijstjes, zoals het handhavingsbeleid waar G inspecteur 2 naar verwijst, vrij nauw. Als problematiek rondom recreatieterreinen hierin niet is opgenomen, verrichten zij daar waarschijnlijk geen werkzaamheden. Ten tweede wijzen de professionals van de gemeente Oss en de politie voornamelijk naar elkaar. Ook de professionals van de Veiligheidsregio verwijzen continu naar het bevoegd gezag van de gemeente Oss. Zij voelen zichzelf en/of vinden hun organisatie niet verantwoordelijk voor eventuele meervoudige problemen op recreatieterreinen in de gemeente Oss. Zo'n gebrek aan een verantwoordelijkheidsgevoel kan eventueel de afwezigheid van frontlijnprofessionals op recreatieterreinen verklaren.

Volgens Zacka (2017) ervaren verzorgers en handhavers een missie en zijn zij daarom idealistisch. Verzorgers willen bijvoorbeeld hun uiterste best doen voor burgers en handhavers zijn toegewijd om alle goede burgers tegen het kwaad te beschermen (Zacka, 2017). Toch verrichten zij, evenals onverschilligen, nauwelijks of geen werkzaamheden op recreatieterreinen. Anders dan onverschilligheid, kunnen een verzorgende morele dispositie en een handhavende morele dispositie de witte vlek niet opzichzelfstaand helpen begrijpen. Wél kan het bestaan van de witte vlek mogelijk gemotiveerd worden aan de hand van de wederkerige relatie tussen het moreel oordeel en de morele dispositie. Enerzijds beïnvloedt een moreel oordeel namelijk de morele intentie; hetgeen wat professionals zelf vinden dat zij moeten doen. In de vorige paragraaf is gemotiveerd dat frontlijnprofessionals waarschijnlijk nauwelijks of geen werkzaamheden op recreatieterreinen verrichten, omdat hun denksysteem en/of intuïtie niet geactiveerd wordt. Hierdoor gaan er geen alarmbellen rinkelen, waardoor er geen prioriteitstelling rondom de behoeften van bewoners of een brede doelstelling gerelateerd aan meervoudige problematiek op recreatieterreinen wordt gevormd. Anderzijds is een morele dispositie meer dan een morele intentie; het zijn terugkerende systematische overtuigingen over hetgeen wat frontlijnprofessionals vinden dat zij moeten doen. Daarom kan zelfs een idealistische professional weleens een pragmatische, nauwe taakopvatting hanteren, bijvoorbeeld wanneer een taakgebied niet is opgenomen in beleid. Denk hierbij aan P wijkagent 2 die idealistisch lijkt te zijn, maar ten aanzien van problemen op recreatieterreinen toch terughoudend is.

#### 5.4. Werkstijlen

In deze paragraaf wordt beschreven welke werkstijlen frontlijnprofessionals ambiëren als ze werkzaamheden verrichten op recreatieterreinen. Aan de hand van twee vignetten (zie Bijlage 1) zijn terugkerende patronen van handelingen, activiteiten en gedragingen van frontlijnprofessionals geïdentificeerd. Deze werkstijlen kennen vier ideaaltypen die variëren over twee assen; de hoeveelheid aandacht voor handhavend en repressief optreden en de houding/oriëntatie ten opzichte van burgers (Terpstra, 2008).

'De hoeveelheid aandacht voor handhavend en repressief optreden' is gemeten door middel van een dichotomie; (relatief) veel aandacht voor handhavend en repressief optreden en (relatief) weinig aandacht voor handhavend en repressief optreden. 'Veel aandacht' is gerelateerd aan een afstandelijke, zakelijke handhaver en een nabije, maar ook optredende professional. 'Weinig

aandacht' is daarentegen gerelateerd aan een afstandelijke, tweedelijns probleemoplosser en een nabije, weinig handhavende professional. De houding/oriëntatie ten opzichte van burgers kan instrumenteel of communicatief zijn. Een instrumentele oriëntatie is gerelateerd aan een afstandelijke, tweedelijnsprobleemoplosser en aan een afstandelijke, zakelijke handhaver. Een communicatieve oriëntatie is daarentegen gerelateerd aan een nabije, maar ook optredende professional en een nabije, weinig handhavende professional (Terpstra, 2008).

In Tabel 11 wordt aangegeven welke werkstijlen frontlijnprofessionals ambiëren rondom de aanpak van (illegale) permanente bewoning op recreatieterreinen. Aan drie professionals zijn twee werkstijlen toegekend, omdat de hoeveelheid aandacht voor handhavend en repressief optreden, onbekend is.

Tabel 11. De werkstijlen van de geïnterviewde frontlijnprofessionals

	<i>Instrumentele oriëntatie</i>	<i>Communicatieve oriëntatie</i>
<i>Relatief veel aandacht voor handhaving en repressie</i>	<p><b>Afstandelijke zakelijke handhaver</b> G inspecteur 1</p>	<p><b>Nabij, maar ook optredend</b></p>
<i>Relatief weinig aandacht voor handhaving en repressie</i>	<p>G inspecteur 2 V accountmanager</p> <p><b>Afstandelijke tweedelijns probleemoplosser</b> P wijkagent 1</p>	<p>V specialist brandpreventie</p> <p><b>Nabij, weinig handhavend</b> G boa 1 G boa 2 G inspecteur 3 P wijkagent 2 P coördinator ondernijning O opbouwwerker O sociaal werker O jeugdwerker</p>

De frontlijnprofessionals hebben hoofdzakelijk relatief weinig aandacht voor handhavend en repressief optreden en hebben voornamelijk een communicatieve oriëntatie ten opzichte van de burger. Ze ambiëren derhalve een nabije, weinig handhavende werkstijl. Echter, weinig aandacht voor handhavend en repressief optreden en een communicatieve oriëntatie komen in andere paragrafen minder naar voren. Zo wordt het uitblijven van meldingen en/of klachten als een eventuele verklaring voor de witte vlek aangehaald (zie 5.1. Een witte vlek). Iets wat juist kan verwijzen naar een reactieve werkwijze in plaats van een preventieve werkwijze. Verder is in het theoretisch kader beredeneerd dat een verzorgende morele dispositie dezelfde conceptuele kenmerken heeft als een nabije, weinig handhavende werkstijl (Terpstra, 2008; Zacka, 2017). Volgens deze redenatie zouden er binnen dit onderzoek meer professionals met een verzorgende morele dispositie moeten zijn. Toch is een verzorgende morele dispositie slechts aan twee professionals toegekend.

Deze ietwat tegenstrijdige onderzoeksresultaten kunnen veroorzaakt zijn door de vignetten. Aan de professionals werd tenslotte gevraagd om aan de hand van beperkte informatie en een hypothetische situatie verschillende keuzes te maken. Hierdoor bestaat het risico dat de respondenten de situatie anders beoordeeld hebben dan dat ze in werkelijkheid zouden doen (Veenma et al., 2004). Daarnaast kan multi-problematiek sturen naar een communicatieve oriëntatie en relatief weinig aandacht voor handhavend en repressief optreden. Hierdoor komen

de frontlijnprofessionals communicatiever over dan wanneer ze bijvoorbeeld geobserveerd zouden worden. Ondanks deze kanttekening worden hieronder de hoeveelheid aandacht voor handhavend en repressief optreden en de oriëntatie ten opzichte van burgers aangehaald.

'Weinig aandacht' is hoofdzakelijk te herkennen aan het flexibel omgaan met regels en procedures; maatwerk is voor hen belangrijk. 'Veel aandacht' is daarentegen te herkennen aan het leggen van de nadruk op wetten, regels, normen en/of voorschriften. Deze tegenstelling is onder andere te zien bij G inspecteur 1, G boa 1 en G boa 2. G boa 1 geeft namelijk aan van het waarschuwen te zijn en pas na een herhaaldelijke overtreding te verbaliseren. G boa 2 geeft een soortgelijke uitleg en suggereert tegelijkertijd dat haar collega's relatief meer aandacht hebben voor handhavend optreden.

*"Sommige collega's gaan toch anders te werk. Die gaan véél sneller ergens op af als er een melding binnenkomt. Omdat het heel spannend is en het is heel leuk. En die denken verder dan niet na over de veiligheid. En daar ben ik het dan niet mee eens. [...] Dan kan de politie er beter op af gaan. [...] Je bent uiteindelijk gastheer en -vrouw van de gemeente Oss en verbaliseren is altijd de laatste optie. Want als je op een andere manier het feit kan laten ophouden, dan heb je ook je doel bereikt. Dan hoef je niet per se te bekeuren en dan die persoon nog meer hoog in emotie brengen. En dan heb je op die manier ook al je doel bereikt, je kunt altijd waarschuwen en dan de volgende keer, dan kun je dan wel overgaan naar het verbaal."*

- G boa 2

Ook G inspecteur 1 haalt het verschil aan, maar vindt verbaliserend optreden belangrijker dan G boa 1 en G boa 2. Hij treedt verbaliserend op, omdat de overtreding zich anders vaker voor gaat doen. Wanneer er gevraagd wordt naar handhavend, repressief en/of preventief optreden ten aanzien van permanente bewoning, hebben G boa 1 en G boa 2 eveneens relatief weinig aandacht voor handhavend en repressief optreden en heeft G inspecteur 1 relatief veel voor handhavend en repressief optreden. G boa 1 en G boa 2 zouden beide hulp en ondersteuning aan permanente bewoners aan willen bieden om daarmee de zelfredzaamheid te verbeteren, terwijl G inspecteur 1 handhavend zou optreden. Hij zou alleen enkele woningen beschikbaar stellen aan kwetsbaren.

De andere frontlijnprofessionals hebben weinig aandacht voor handhavend en repressief optreden om verschillende redenen. Ten eerste vinden sommige frontlijnprofessionals handhavend optreden onverstandig, omdat de gemeente Oss daarmee onderliggende multi-problematiek niet aanpakt. Om die reden zouden zij hulp en ondersteuning aanbieden. P coördinator ondermijning is hier bijvoorbeeld stellig in.

*"Nee, weet je, mensen zet je op straat. Waar gaan ze heen? Er is een heel groot huizentekort en ik denk dat je eerst naar de omstandigheden van iemand moet gaan kijken, voordat je iemand uit huis zet. Want daarmee bereik je het doel niet. [...] Echtscheiding bijvoorbeeld. Of een uithuiszetting. Je krijgt geen huis meer. Dus inderdaad. Mensen gaan naar dit soort parken op zoek. En het mag niks kosten, dus ja, nemen ze genoeg met wat minder."*

- P coördinator ondermijning

Ten tweede zijn geïnterviewde frontlijnprofessionals tegenstanders van handhavend en repressief optreden, omdat men daarmee andere organisaties benadeeld. Zo heeft G inspecteur 3 het over mogelijke capaciteitsproblemen bij de politie en de brandweer en heeft P wijkagent 2 het over "het

*waterbedeffect*". Een bepaalde actie van de gemeente kan volgens hem nadelige gevolgen hebben voor andere organisaties. Ten derde zijn professionals, zoals P wijkagent 1, geen voorstander van handhavend en repressief optreden, omdat handhaven geen zin zou hebben.

*"Als iemand daar permanent wil verblijven, dan doet die dat linksom of rechtsom toch, denk ik. Want iemand kan zichzelf elders inschrijven bij een familielid en kan eigenlijk het hele jaar door op zo'n park verblijven."*

- P wijkagent 1

Er zijn ook professionals die geen standpunt innemen over handhavend, repressief en/of preventief optreden. G inspecteur 2 zegt geen uitspraken te willen doen over handhavend, repressief en preventief optreden, omdat zijn werkzaamheden afhankelijk zijn van wat het bestuur wil. Vanwege diezelfde reden doen beide professionals van de Veiligheidsregio Brabant-Noord ook geen uitspraken. G inspecteur 2 en V accountmanager lijken, in eerste instantie, de nadruk te leggen op wetten, regels, brandveiligheidsnormen en/of (bouw)voorschriften. Toch nemen ze geen standpunt over handhavend en repressief optreden rondom (illegale) permanente bewoning in. De hoeveelheid aandacht hiervoor is volgens hen afhankelijk van of en zo ja, hoe het bevoegd gezag haar bestuurlijke functie vervult. Na het lezen van vignet 2 en de vraag "Wat doe je?" geeft V accountmanager bijvoorbeeld als volgt antwoord.

*"Oké, haal de vergunde situatie even op. Dus pak je dossiers, probeer die boven water te krijgen. Kijk naar de huidige situatie en het verschil, breng dat in beeld. Leg dat bij ons neer, dan kunnen wij toetsen of er echt wettelijke tekortkomingen zijn. Of het legaliseerbaar is. Als het legaliseerbaar is, en je wil het als gemeente, dan is het makkelijk opgelost. Is het niet legaliseerbaar, dan kun je gaan kijken of je het wilt handhaven. Dat is echt aan het bevoegd gezag dan. "Of dat nou handhaven, legaliseren of gedogen is, daar vind ik niks van. Wat je vaak ziet, is dat dit soort dingen ambtelijk worden afgehandeld. En daar zie ik een gevaar in, want dan wordt een bestuurder niet in positie gesteld om een keuze te maken. En als het misgaat kan niemand het juiste antwoord geven."*

- V accountmanager

Naast relatief weinig aandacht voor handhavend en repressief optreden, ambiëren veel frontlijnprofessionals een communicatieve oriëntatie ten aanzien van permanente bewoners, campingeigenaren en andere betrokkenen. Veel professionals beschrijven namelijk een aanpak waarbij nabijheid en zichtbaarheid centraal staat. Dit kan onder andere gerealiseerd worden door een standaard spreekuur, zoals O opbouwwerker suggereert.

*"Je moet daar standaard een spreekuur hebben. Je moet daar een aantal keer per week gewoon een sociaal opzichter hebben, die gewoon achter de voordeur komt bij deze mensen."*

- O opbouwwerker

Andere professionals hanteren daarentegen een minder persoonlijke aanpak; zij ambiëren een instrumenteel optreden. Deze professionals willen probleem specifiek handelen en afstandelijk zijn. Deze afstand is onder andere te zien in onderstaand citaat.

*"Ik ben wel iemand die graag in gesprek gaat want ik wil wel weten wat er speelt en gaat, zeg maar. Dus dat als de kans er is zeker. Maar daarin blijf ik erbij. Ik ga niet over een park heen banjeren, zeg maar, om de politie daar te laten zien. Dus wat dat betreft doe ik het dan meer met een secretariaat, zeg maar. Die weten vaak ook wat er speelt op hun park. Dus daar hou ik mijn contacten mee."*

- P wijkagent 1

### 5.5. Conceptueel model

Aan de hand van de onderzoeksresultaten ten aanzien van het moreel oordeel, de morele disposities en de werkstijlen is het conceptueel model nader ingevuld (zie Bijlage 3.). In het theoretisch kader is namelijk beredeneerd welke beoordelingswijzen gerelateerd zijn aan welke morele disposities en welke oriëntatie voortvloeit uit een specifieke beoordelingswijze.

Een onverschillige en een handhavende morele dispositie zouden volgens deze redenering gerelateerd zijn aan een rationele beoordelingswijze en een verzorgende dispositie zou gerelateerd zijn aan een non-rationele beoordelingswijze. Een, weliswaar voorzichtige, eerste observatie laat zien dat een rationele beoordelingswijze inderdaad in veel gevallen gerelateerd is aan een onverschillige morele dispositie. Tegelijkertijd bestaat er een enkele uitzondering, waarbij een geïntegreerde beoordelingswijze wordt gehanteerd. Maar goed, een geïntegreerde beoordelingswijze omvat tevens minstens één rationele beoordelingswijze.

Redenaties ten aanzien van non-rationele beoordelingswijzen en een verzorgende dispositie en rationele beoordelingswijzen en een handhavende dispositie lijken daarentegen niet in alle gevallen overeen te komen met de gegenereerde datagegevens van dit onderzoek. Zo lijken professionals met een verzorgende dispositie ook rationele en geïntegreerde beoordelingswijzen te hanteren en lijken handhavende professionals ook non-rationele beoordelingswijzen te hanteren.

Ten slotte roept de overeenkomst tussen verzorgende disposities en een communicatieve oriëntatie ten opzichte van de burger vragen op over de mate waarin deze twee concepten in combinatie voorkomen. De meerderheid van de professionals lijkt immers een nabije, weinig handhavende werkstijl te prefereren, wat zou kunnen impliceren dat verzorgende disposities breder vertegenwoordigd zouden moeten zijn binnen dit onderzoek. Let wel, dit verschil tussen theoretische verwachtingen en een analyse van de data kan mogelijk deels worden verklaard door de gebruikte onderzoeksmethode, waarvoor verdere analyse noodzakelijk is.

Desondanks bieden de bevindingen rondom werkstijlen waardevolle inzichten. Zo kan geconcludeerd worden dat er binnen elke beroepsgroep frontlijnprofessionals zijn die left handed georiënteerd zijn en frontlijnprofessionals die right handed georiënteerd zijn. Ook al is de desbetreffende frontlijnprofessie van nature meer dienstverlenend of handhavend van aard.

### 5.6. Wederzijdse beelden en percepties

Een hoofdbevinding is dat de frontlijnprofessionals nauwelijks werkzaamheden verrichten ten aanzien van multi-problematiek op recreatieterreinen. Deze recreatieterreinen zijn een witte vlek voor de frontlijnprofessionals. Aan de hand van het moreel oordeel en de morele disposities is daarom beredeneerd waardoor deze witte vlek is ontstaan. Eventuele verklaringen hiervoor zijn: a) er is sprake van een gebrek aan informatie, waardoor het denksysteem van frontlijnprofessionals niet geactiveerd wordt; b) frontlijnprofessionals nemen niks waar, waardoor hun intuïtie niet geactiveerd wordt; c) frontlijnprofessionals willen maar beperkt buiten hun

formele taakgebieden/verantwoordelijkheden treden, omdat recreatieterreinen bijvoorbeeld niet zijn opgenomen in 'prioriteitenlijstjes', handhavingsbeleid en/of andere regels; d) het verantwoordelijkheidsgevoel van frontlijnprofessionals is beperkt; ze wijzen immers naar elkaar. Toch is middels dit onderzoek wel degelijk inzicht verkregen in hoe frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn hun werkzaamheden ten aanzien van illegale permanente bewoning en/of andere multi-problematiek zouden vormgeven.

De witte vlek en relatief weinig aandacht voor handhavend en repressief optreden, hebben hoogstwaarschijnlijk implicaties voor een integrale aanpak voor misstanden op recreatieterreinen in de gemeente Oss; een dergelijke samenwerking zou op de korte termijn waarschijnlijk onsuccesvol zijn. Frontlijnprofessionals hebben namelijk een beperkt gevoel voor verantwoordelijkheid. Daarnaast bestaan er verschillende ideeën over de regie en coördinatie, de passende rol en de werkwijzen van betrokken partijen. Iets wat competitieve interdependentie kan veroorzaken en geen goede voorwaarde voor een samenwerking is, aldus Salet (2019). De verschillende ideeën worden hieronder besproken.

Ten eerste worden de verschillende ideeën over de regie en coördinatie aangehaald. Sommige professionals wijzen naar de gemeente Oss als regiehouder, omdat zij het bevoegd gezag zijn. P coördinator ondermijning vindt bijvoorbeeld dat de gemeente de regie absoluut niet uit handen mag geven, want de doelstelling die de gemeente hanteert, hoeft niet de doelstelling van de politie te zijn. Andere professionals wijzen wel naar de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van het bevoegd gezag, maar vinden dat zij absoluut geen regierol mag bekleden, omdat ook zij bepaalde belangen heeft. Deze respondenten noemen een onafhankelijke projectleider, die alleen administratieve sturing geeft en inhoudelijk dus niks bijdraagt.

*"Misschien zou je wel gewoon een onafhankelijke organisatie in moeten vliegen die gewoon kennis en ervaring heeft met deze materie, want anders is het toch altijd gewoon lastig. Iemand die boven partijen staat en die ook gewoon partijen aan kan spreken. [...] Dus die ontkleurt, omdat die niet verbonden is, om ervoor te zorgen dat iedereen ook wel weer dezelfde kant op gaat."*

- P wijkagent 2

Ten tweede bestaan er momenteel verschillende ideeën over de rol van de Veiligheidsregio Brabant-Noord ten aanzien van een integrale aanpak voor problematiek op recreatieterreinen. Zo adviseert V accountmanager de gemeente Oss om de brandveiligheid op recreatieterreinen zelf op te pakken. Volgens hem zou de gemeente moeten kijken naar wat er vergund is en wat niet. De gemeente mag daarentegen niet verwachten dat de Veiligheidsregio Brabant-Noord meegaat om dit in beeld te brengen. "Dat is écht de taak van het bevoegde gezag", aldus V accountmanager. Hier staat tegenover dat verschillende gemeenten een dergelijke adviesvraag wél bij de Veiligheidsregio zouden neerleggen. Verder geven de geïnterviewde professionals van ONS Welzijn aan dat er door de gemeente Oss in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) vaak naar ONS Welzijn wordt gewezen. Enerzijds is dat niet vreemd aangezien zij voorliggend zijn, maar anderzijds wordt er, volgens de professionals van ONS Welzijn, te vaak naar hen gewezen; ook als ONS Welzijn geen ambulante begeleiding kan/mag bieden. Aangezien het goed denkbaar is dat ambulante begeleiding van (permanente) bewoners van recreatieterreinen in de toekomst noodzakelijk wordt geacht, is het verstandig om de rol van ONS Welzijn in relatie tot de gemeente Oss onder de loep te nemen.

Ten derde bestaan er verschillende ideeën over de werkwijzen van organisaties. De Veiligheidsregio Brabant-Noord heeft bijvoorbeeld een transitie doorgemaakt naar zakelijk en bedrijfsmatig werken. Iets wat V accountmanager en V specialist brandpreventie beamen en G inspecteur 2 aanhaalt. De juristen en vergunningverleners van de gemeente Oss zouden de Veiligheidsregio namelijk te bureaucratisch vinden. Verder geeft O opbouwwerker aan, gedurende het kernteamoverleg, weleens te botsen met professionals van de gemeente, omdat volgens haar de wetgeving binnen de gemeente Oss hoger in het vaandel staat dan de leefbaarheid.

## 6. Conclusie

In dit hoofdstuk is de onderzoeksvraag *“Hoe geven frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn hun werkzaamheden rondom multi-problematiek op recreatieterreinen gelegen in de gemeente Oss vorm en hoe verhouden ze zich hierbij tot elkaar?”* beantwoord. Vervolgens is er gereflecteerd op de theoretische inzichten die gebruikt zijn en de methodologische keuzes die gemaakt zijn binnen dit onderzoek. Ten slotte zijn er op basis van de bevindingen van het onderzoek aanbevelingen gedaan.

### 6.1. Conclusie

*“Méér toezichthouden op het strijdige gebruik van recreatiewoningen op recreatieterreinen”* is een wens van het college, beschreven in de Notitie Speerpunten coalitieakkoord VTH (Gemeente Oss, 2023, p. 3). Naar aanleiding van dit speerpunt is met dit onderzoek geprobeerd om inzicht te krijgen in hoe frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn hun werkzaamheden rondom multi-problematiek op Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham, Vakantiepark Herperduin en Camping de Brug vormgeven en op welke manier zij zich hierbij tot elkaar verhouden, zodat de gemeente Oss hieruit lessen kan trekken voor een toekomstige aanpak van dergelijke misstanden.

Dit onderzoek kent vier hoofdbevindingen. Ten eerste blijkt uit de onderzoeksresultaten dat er binnen de beroepsgroepen een grotere variëteit aan beoordelingswijzen en morele disposities bestaat dan tussen de beroepsgroepen. Dit betekent dat er binnen elke beroepsgroep zowel dienstverlenend georiënteerde professionals (*left handed*) als de orde handhavende professionals (*right handed*) zijn. Ook al is een beroepsgroep van nature meer dienstverlenend van aard of handhavend van aard.

Echter, ten aanzien van de werkstijlen is de werkelijkheid minder diffuus. De frontlijnprofessionals ambiëren grotendeels een nabije, weinig handhavende werkstijl ten aanzien van illegale permanente bewoning en andere multi-problematiek op recreatieterreinen. Een werkelijkheid van multi-problematiek lijkt derhalve te sturen naar een communicatieve oriëntatie. Dit betreft een tweede hoofdbevinding.

Ten derde vloeit er uit de onderzoeksresultaten voort dat frontlijnprofessionals van de gemeente Oss, de politie, de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn weinig doen met illegale permanente bewoning en andere multi-problematiek op recreatieterreinen. Er is een witte vlek geconstateerd; frontlijnprofessionals hebben weliswaar sterke vermoedens en/of zijn zich enigszins bewust van eventuele multi-problematiek, maar verrichten tegelijkertijd nauwelijks of geen werkzaamheden op recreatieterreinen. Hierdoor verhouden de frontlijnprofessionals van de vier beroepsgroepen zich momenteel nauwelijks tot elkaar.

Ten vierde blijkt uit de onderzoeksresultaten dat een integrale aanpak op dit moment waarschijnlijk onsuccesvol is. Er bestaan namelijk verschillende ideeën over de regie en coördinatie, de passende rol en de werkwijzen van betrokken partijen. Iets wat competitieve interdependentie kan veroorzaken en geen goede voorwaarde voor een samenwerking is (Salet, 2019).

#### 6.1.1. Moreel oordeel

In dit onderzoek is de deelvraag *“Hoe vellen frontlijnprofessionals een moreel oordeel in een werkelijkheid van multi-problematiek?”* beantwoord. Aan de hand van een geïntegreerd model over ethische besluitvorming zijn drie typen beoordelingswijzen onderscheiden; rationeel, non-

rationeel en geïntegreerd (Schwartz, 2015). Per type zijn concrete beoordelingswijzen geïdentificeerd.

Rationele beoordelingswijzen worden vormgegeven op basis van langzaam en deliberatief denken (Kahneman, 2011). Ze worden vormgegeven aan de hand van een kosten-batenanalyse en risicoanalyse, procedures en richtlijnen, intern overleg en snelle gedachte-experimenten. Daarnaast kan een rationele beoordelingswijze vormgegeven worden door te kijken naar welk oordeel, wettelijk gezien, evenredig is ten aanzien van de zwaarte van het feit. Non-rationele beoordelingswijzen worden vormgegeven op basis van herkenning, ervaring en intuïtie (Kahneman, 2011). Professionals maken bijvoorbeeld beslissingen op basis van een onmiddellijke druk en/of persoonlijke gevoelens. Daarnaast vellen zij een oordeel aan de hand van de impact van een beslissing op zichzelf en/of anderen. Verder maken zij gebruik van ervaringen, waardoor zij snel herkennen wat gedaan moet worden. Geïntegreerde beoordelingswijzen bevatten een combinatie van bovenstaande rationele en non-rationele beoordelingswijzen. Binnen zulke beoordelingswijzen kan ratio opgevolgd worden door non-ratio en kan non-ratio opgevolgd worden door ratio.

Elk type beoordelingswijze is waardevol en nuttig. Wel dienen organisaties, zoals de gemeente Oss, zich bewust te zijn van een variëteit aan beoordelingswijzen welke frontlijnprofessionals hanteren. Welk type beoordelingswijze een professional hanteert, kan namelijk de stuurbaarheid van zo'n professional beïnvloeden. Professionals die rationele beoordelingswijzen gebruiken, zijn hoogstwaarschijnlijk beter te sturen dan professionals die non-rationele beoordelingswijzen gebruiken. Rationele professionals baseren een oordeel immers op vastgelegde analyses, procedures, richtlijnen en formele overwegingen. Iets wat een organisatie kan beïnvloeden. De intuïtie, gevoelens en ervaringen van professionals zijn daarentegen niet te beïnvloeden.

Voortbouwend op deze redentatie kan aan de hand van elk type beoordelingswijze begrepen worden waarom frontlijnprofessionals weinig doen met illegale permanente bewoning en andere multi-problematiek op recreatieterreinen. Rationele professionals verrichten namelijk nauwelijks of geen werkzaamheden, omdat er geen indicatoren of signalen bekend zijn die volgens hun aanpak, analyse en/of procedure leiden tot ingrijpen. Er is sprake van een gebrek aan informatie, waardoor er geen alarmbellen gaan rinkelen. Non-rationele professionals hebben ook een gebrek aan informatie. Echter, in plaats van het denksysteem wordt de intuïtie niet geactiveerd. Aangezien een geïntegreerd besluitvormingsproces zowel rationele als non-rationele kenmerken omvat, doen frontlijnprofessionals met een geïntegreerd besluitvormingsproces weinig met eventuele misstanden op recreatieterreinen, omdat het denksysteem dan wel de intuïtie niet geactiveerd wordt.

#### 6.1.2. Morele disposities

Aan de hand van dit onderzoek is ook onderzocht wat frontlijnprofessionals zelf vinden dat zij moeten doen in een werkelijkheid van multi-problematiek. Er zijn drie typen morele disposities onderscheiden: onverschillig, verzorgend en handhavend (Zacka, 2017). Elke morele dispositie wordt onder andere gekenmerkt door een prioriteitstelling.

'Onverschillig' omvat een prioriteitstelling rondom het eigen handelen en een pragmatische taakafbakening. In dit onderzoek zijn drie typen prioriteitstellingen inzake het eigen handelen geïdentificeerd: a.) een snelle, effectieve en efficiënte bedrijfsvoering bewerkstelligen; b.) kennen en gekend worden om preventie te bewerkstelligen; c.) kennen en gekend worden om efficiënter reactief op te kunnen treden.

'Verzorgend' omvat daarentegen een prioriteitstelling rondom de behoeften van de burger en een idealistische taakafbakening. In dit onderzoek zijn twee typen prioriteitstelling inzake de behoeften van de burger geïdentificeerd. Ten eerste prioriteren professionals kennen en gekend worden als inherent goed voor de burger. Ten tweede prioriteren zij gewoonweg 'mensen helpen'. De component rondom 'kennen en gekend worden' wordt door deze professionals achterwege gelaten.

'Handhavend' omvat een prioriteitstelling rondom een ideaal en een idealistische taakafbakening. Ook ten aanzien van een prioriteitstelling inzake een ideaal zijn twee typen prioriteitstellingen geïdentificeerd. Ten eerste wordt kennen en gekend worden (wederom) geprioriteerd. Dit keer om de veiligheid en de leefbaarheid te waarborgen. Ten tweede zetten 'handhavende professionals' zich in voor de veiligheid en de leefbaarheid. Ze geven aan de ondermijnende criminaliteit de kop in te willen drukken. Deze professionals laten 'kennen en gekend worden' dus achterwege.

Behalve prioriteitstellingen omvatten morele disposities ook een taakafbakening die pragmatisch of idealistisch is. De helft van de geïnterviewde professionals lijkt pragmatisch. Uit dit onderzoek vloeit voort dat zij werkzaamheden afwijzen die buiten de formele rol vallen terwijl idealistische professionals in principe geen taken afwijzen die buiten de formele rol vallen. Ook verwijzen pragmatische professionals vaak naar het beleid en/of de prioriteiten opgelegd door de organisatie of het bestuur terwijl idealistische professionals holistische doelstellingen nastreven.

Aan de hand van pragmatisme kan dan ook beredeneerd worden waarom frontlijnprofessionals weinig doen met illegale permanente bewoning en andere multi-problematiek op recreatieterreinen. Aan de hand van deze bevindingen kan geconcludeerd worden dat pragmatische frontlijnprofessionals maar beperkt buiten hun formele taakgebieden willen treden, omdat recreatieterreinen niet zijn opgenomen in 'prioriteitenlijstjes', handhavingsbeleid en/of andere regels. Verder verwijzen pragmatische professionals vaak naar een andere organisatie en/of collega's die volgens de frontlijnprofessional wel verantwoordelijk zijn.

De andere helft van de geïnterviewde professionals is idealistisch. Deze professionals willen hun uiterste best doen voor burgers of zijn toegewijd om alle goede burgers tegen het kwaad te beschermen (Zacka, 2017). Ondanks dat verrichten zij nauwelijks of geen werkzaamheden op recreatieterreinen. Uit dit onderzoek vloeit voort dat dit eventueel begrepen kan worden aan de hand van de wederkerige relatie tussen het moreel oordeel en de morele dispositie. Aan de hand van het moreel oordeel is namelijk gemotiveerd dat frontlijnprofessionals weinig doen op recreatieterreinen, omdat hun denksysteem en/of intuïtie niet geactiveerd wordt. Anderzijds is een morele dispositie meer dan een morele intentie; het zijn terugkerende systematische overtuigingen over hetgeen frontlijnprofessionals vinden dat zij moeten doen. Ten slotte kunnen idealistische professionals zelfs een pragmatische, nauwe taakopvatting hanteren, aangezien morele disposities terugkerende systematische overtuigingen zijn, waar weleens van afgeweken kan worden.

### 6.1.3. Werkstijlen

Uit dit onderzoek vloeit voort dat frontlijnprofessionals hoofdzakelijk een nabije, weinig handhavende werkstijl ten aanzien van illegale permanente bewoning en andere multi-problematiek ambiëren. Binnen deze werkstijl wordt een flexibele omgang met regels en procedures en maatwerk verkozen boven handhavend en repressief optreden. Sterker nog, meerdere professionals vinden handhavend en repressief optreden onverstandig. Zij geven hiervoor twee redenen: onderliggende multi-problematiek wordt allesbehalve aangepakt en de

gemeente Oss benadeeld externe partners hiermee. Het benadelen is overigens gelieerd aan capaciteitsproblemen van de politie.

Op basis van bovenstaande bevindingen kan geconcludeerd worden dat frontlijnprofessionals ten aanzien van multi-problematiek neigen naar een communicatieve, weinig handhavende benadering. Iets wat enorm relevant is voor de gemeente Oss, omdat multi-problematiek zich op de recreatieterreinen gelegen in de gemeente Oss lijkt te manifesteren. Naar aanleiding van deze bevinding wordt er echter ook een probleem voorzien.

Indien het bevoegd gezag daadwerkelijk kiest voor meer toezichthouden en handhaven en de frontlijnprofessionals een nabije, weinig handhavende werkstijl blijven ambiëren, kan dit implementatieproblemen en uitvoeringskwesties veroorzaken. De beleidsregels en aanpak vastgesteld door het bevoegd gezag en het feitelijk handelen van de frontlijnprofessionals verschillen immers behoorlijk van elkaar. Aangezien de frontlijnprofessionals aan de verwachtingen van het bevoegd gezag en aan de behoeften van de permanente bewoners willen en/of moeten voldoen, gaan zij mogelijk een eigen manier van werken hanteren. Hierdoor worden beleidsbeslissingen vaker niet een-op-een geïmplementeerd, waardoor beleidsvoornemens veranderingen ondergaan (Evans, 2011; Lipsky; 2010; van der Land & van Stokkom, 2015). Iets waar het bevoegd gezag wel degelijk rekening mee moet houden, alvorens het opstellen van een integrale aanpak.

#### 6.1.4. Wederzijdse beelden en percepties

Ten slotte is de deelvraag *“Wat verwachten frontlijnprofessionals van elkaar rondom de aanpak multi-problematiek op recreatieterreinen?”* beantwoord. Behalve een mogelijke mismatch tussen de koers die het college wil varen en de werkstijl die veel frontlijnprofessionals ambiëren, bestaan er momenteel meer implicaties voor een eventuele toekomstige aanpak van illegale permanente bewoning en eventuele multi-problematiek op recreatieterreinen. Een toekomstige integrale aanpak, zoals de gemeente Oss wenst, zou op dit moment waarschijnlijk onsuccesvol zijn. Er bestaan namelijk verschillende ideeën over de passende rol en de regie en coördinatie van betrokken partijen. Daarnaast hebben professionals verschillende probleempercepties.

Uit de onderzoeksresultaten ten behoeve van de morele dispositie vloeit voort dat (hoofdzakelijk) pragmatische professionals continu naar een andere organisatie en/of collega's wijzen die volgens de frontlijnprofessional wel verantwoordelijk zijn. De problemen die er zijn, zijn volgens hen dus niet gerelateerd aan het eigen werkterrein of de eigen professie. Dit is onder andere terug te zien in het gegeven dat professionals van de Veiligheidsregio Brabant-Noord en ONS Welzijn waarschuwen voor verschillende ideeën over de rol van de Veiligheidsregio en ONS Welzijn. Zij worden verantwoordelijk geacht voor verschillende adviesvragen of casuïstieken, maar vinden zichzelf daar niet verantwoordelijk voor. De wederzijdse verantwoordelijkheden zijn derhalve op dit moment onvoldoende geëxpliciteerd. Verder wijzen sommige professionals, wat betreft de regie en coördinatie, naar de gemeente Oss als regiehouder terwijl anderen een onafhankelijke projectleider, die alleen administratieve ondersteuning biedt, voorstellen. Volgens deze frontlijnprofessionals mag de gemeente Oss zelfs geen regierol bekleden. Deze implicaties kunnen competitieve interdependentie veroorzaken dat geen goede voorwaarde voor een samenwerking is, aldus Salet (2019).

#### 6.2. Reflectie

In deze paragraaf wordt er gereflecteerd op dit onderzoek. Eerst worden de verhoudingen ten opzichte van de bestaande wetenschappelijke literatuur besproken. Daarna worden de

beperkingen van het onderzoek besproken aan de hand van een kritische reflectie op theoretisch en methodologisch vlak. Ook worden er aanbevelingen gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

### 6.2.1. Theoretische reflectie

Door middel van de geïntegreerde benadering van ethische besluitvorming van Schwartz (2015), de morele disposities van Zacka (2017) en de werkstijlen van Terpstra (2008) is een geïntegreerd theoretisch raamwerk ontwikkeld. Aan de hand van dit raamwerk is geprobeerd om werkstijlen van verschillende frontlijnprofessies te duiden aan de hand van drie typen beoordelingswijzen en drie typen overtuigingen over wat frontlijnprofessionals zelf vinden dat zij moeten doen (Schwartz, 2015; Terpstra, 2008).

Terpstra (2008) heeft zijn typologie slechts toegepast op één frontlijnprofessie, de wijkagenten. In dit onderzoek zijn de werkstijlen daarentegen toegepast op vier professies; gemeentelijke toezichthouders en handhavers, politieagenten, brandweermannen en sociaal werkers van een welzijnsorganisatie. Daarnaast hanteert Zacka (2017) een redenering rondom de aard van de betrokkenheid waardoor hij impliciet suggereert dat een morele dispositie professe geboden is. Hierdoor houdt hij een variëteit aan opvattingen binnen een professe voor onmogelijk. Binnen dit onderzoek is er daarentegen wel een variëteit aan beoordelingswijzen, morele disposities en werkstijlen binnen een beroepsgroep blootgelegd. Sterker nog, binnen elke frontlijnprofessie zijn dienstverlenend georiënteerde professionals en (de orde) handhavend georiënteerde professionals gesignaleerd. Ook al is een professe van zichzelf *right handed*, zoals handhavers, toezichthouders en politieagenten, of *left handed*, zoals sociaal werkers. De redentatie van Zacka (2017) heeft daarom naar alle waarschijnlijkheid tekortkomingen. De theoretische bijdragen van dit onderzoek bieden derhalve aanknopingspunten voor een nieuwe holistische benadering ten aanzien van beoordelingswijzen, morele disposities en werkzaamheden van verschillende frontlijnprofessionals binnen het veiligheidsdomein. In het theoretisch kader is al beredeneerd hoe een dergelijke holistische benadering eruit zou kunnen zien. Zo is beredeneerd welke beoordelingswijzen aan welke morele disposities gerelateerd zijn en andersom. Verder is beredeneerd welke morele dispositie gerelateerd is aan een specifieke werkstijl (zie Tabel 2). Empirisch vervolgonderzoek zou op deze theorievorming kunnen voortborduren.

Naast dat het theoretisch raamwerk uit twee typologieën bestaat en deze typologieën vanzelfsprekend een sterke vereenvoudiging zijn van de pluriforme werkelijkheid heeft dit onderzoek andere theoretische beperkingen. Zo wordt binnen dit onderzoek verondersteld dat beoordelingswijzen van frontlijnprofessionals de morele disposities van diezelfde professionals beïnvloeden en andersom. Daarnaast wordt verondersteld dat de beoordelingswijzen en de morele disposities de werkstijlen van frontlijnprofessionals beïnvloeden. Desalniettemin is het goed denkbaar dat andere factoren de handelingen en activiteiten van frontlijnprofessionals ook beïnvloeden en daar wordt in dit onderzoek weinig rekening mee gehouden.

De hoeveelheid discretionaire ruimte die frontlijnprofessionals hebben en/of ervaren, is zo'n factor. Discretionaire ruimte geeft professionals namelijk de vrijheid om naar eigen inzicht te handelen binnen bestaande wettelijke kaders (van Steden et al., 2012). Volgens Lipsky (2010) actualiseren deze handelingen het beleid op uitvoeringsniveau en wordt het beleid daarom door frontlijnprofessionals opnieuw vormgegeven (Lipsky, 2010). Hierom kan de hoeveelheid discretionaire ruimte die een professional heeft en/of ervaart van invloed zijn op het moreel oordeel, de morele disposities en de werkstijlen van frontlijnprofessionals. Verder heeft dit mechanisme voor bestuurders, afdelingshoofden, teamleiders en beleidsadviseurs van gemeenten consequenties; zij zijn namelijk wat betreft de uitvoering afhankelijk van

frontlijnprofessionals. In het geval van dit onderzoek betekent dat, dat wanneer politiek bestuurders kiezen voor handhaven op illegale permanente bewoning, zij afhankelijk zijn van frontlijnprofessionals die vaak niet handhavend georiënteerd zijn. Om deze redenen wordt aanbevolen om in een volgend onderzoek ook de invloed van deze factor op de beoordelingswijzen, morele disposities en werkstijlen van een frontlijnprofessional te onderzoeken.

Daarnaast geeft discretionaire ruimte professionals enerzijds de ruimte om door middel van *copingstrategieën* stressvolle werksituaties werkbaar te houden. Anderzijds zorgt een beperkte discretionaire ruimte ervoor dat frontlijnprofessionals copingstrategieën gaan gebruiken. Copingstrategieën zijn gedragsmatige inspanningen die frontlijnprofessionals verrichten gedurende de interactie met cliënten om beroepsstress te tolereren of verminderen op dagelijkse basis (Tummers et al., 2015). Tummers et al. (2015) hebben een theorie geformuleerd over strategieën die frontlijnprofessionals hanteren bij de interactie met cliënten. Zij onderscheiden drie *families of coping; moving towards clients* (d.w.z.: aanpassen aan de behoeften van de cliënt), *moving away from clients* (d.w.z.: voorkomen van cliëntcontact) en *moving against clients* (d.w.z.: confrontatie met cliënten). Elke familie bevat bepaalde gedragingen. Deze gedragingen c.q. copingstrategieën hebben echter consequenties voor werkstijlen van frontlijnprofessionals. Gedurende stressvolle werksituaties kunnen frontlijnprofessionals daarom andere gedragingen vertonen dan in minder stressvolle situaties. Hierdoor ontstaan op den duur andere werkstijlen. Deze theoretische tekortkoming kan in een volgend onderzoek verholpen worden door werkstijlen van frontlijnprofessionals te observeren in plaats van te onderzoeken met vignetten. Observeren is namelijk een meer valide manier om werkstijlen te onderzoeken dan vignetten (Rijksoverheid, 2019; Veenma et al., 2004).

Ten slotte heeft discretionaire ruimte een derde soort invloed. De aanzienlijke discretionaire ruimte maakt professionals namelijk kwetsbaar, waardoor ze de behoefte hebben om aan een bepaalde identiteit vast te houden. Frontlijnprofessionals worden namelijk door hun beroepsgroep gesocialiseerd als gevolg van *learning by doing*, waardoor ze een professionele identiteit bestaande uit beroepsassociaties en waardenpatronen ontwikkelen (Paanakker, 2021; van Bockel & Noordegraaf, 2006; van Maanen, 1973). Daarom kan socialisatie binnen een organisatie en/of beroepsgroep ook een verklaring zijn voor hoe frontlijnprofessionals oordelen, welke disposities ze hanteren en welke werkstijl zij ambiëren. Aangezien socialisatie binnen een organisatie en/of beroepsgroep effect kan hebben op hoe professionals hun werkzaamheden op recreatieterreinen vormgeven is het verstandig om de wetenschappelijke noties ten aanzien van beoordelingswijzen, morele disposities en werkstijlen in een volgend onderzoek theoretisch breder te trekken door ze te koppelen aan copingstrategieën en socialisatie.

### 6.2.2. Methodische reflectie

Behalve beperkingen op theoretisch vlak zijn er binnen dit onderzoek enkele beperkingen op methodologisch vlak. Hieronder worden vier methodische beperkingen besproken en worden er aanbevelingen gedaan om deze tekortkomingen te verhelpen.

Ten eerste bevat dit onderzoek twee constructen, waarvan het discutabel is in hoeverre zij voldoende onderscheid van elkaar maken. Dit is een methodische beperking ten aanzien van discriminerende validiteit. Alhoewel er systematisch gecodeerd is, maken pragmatisme en een instrumentele oriëntatie onvoldoende onderscheid van elkaar. Pragmatisme is te herkennen aan; a) "De professional wijst taken af die buiten zijn/haar formele rol vallen" en b) "De professional wijst vaak naar collega's en/of andere frontlijnprofessionals van andere organisaties die volgens

hem/haar wel verantwoordelijk zijn. Daarnaast is een instrumenteel georiënteerde professional te herkennen aan het feit dat hij/zij alleen iets zegt over kernproblemen gerelateerd aan zijn/haar werkzaamheden en veelvuldig verwijst naar taken en verantwoordelijkheden van externe partners (Terpstra, 2008). Deze overlap is naar alle waarschijnlijkheid veroorzaakt door de theoretische inzichten waar de indicatoren uit afgeleid zijn. Sterker nog, discriminerende validiteit is hoogstwaarschijnlijk een kenmerk van dit onderzoeksveld. Binnen dit onderzoek is er uiteindelijk voor gekozen om een instrumentele oriëntatie alleen te herkennen aan de aard van de relatie, die afstandelijk en functioneel is, en aan de doelstelling van de interactie, wat betekent dat de interactie vooral een middel is tot een ander doel. Hierdoor zijn de constructen verder uit elkaar getrokken. Ondanks deze oplossing wordt aanbevolen om voortaan gebruik te maken van een intercoder. Dit is een onafhankelijk onderzoeker die samen met de andere onderzoeker datagegevens codeert. Hierdoor wordt conceptuele overlap eerder geconstateerd en kan men gezamenlijk kijken naar hoe de concepten verder uit elkaar kunnen worden getrokken. Daarnaast wordt de consistentie en betrouwbaarheid van de interpretaties en de toegekende codes hierdoor vergroot (Houtgraaf, 2022).

De tweede methodische beperking heeft betrekking op de selectiemethode van dit onderzoek. Hoewel een sneeuwbalsteekproef effectief bleek om toegang te krijgen tot de juiste professionals, bestaat er een mogelijkheid dat niet alle relevante frontlijnprofessionals zijn geïnterviewd. Dit vermoeden is onder andere gevoed doordat gemeentelijke handhavers aangeven geregeld politieauto's te zien staan bij Jachthaven en vakantiepark de Lithse Ham, terwijl uit dit onderzoek blijkt dat dit terrein ook voor de frontlijnprofessionals van de politie een witte vlek op de gemeentelijke kaart is. Deze methodische tekortkoming kan invloed hebben gehad op de volledigheid van de onderzoeksresultaten en daarmee de interpretatie van de bevindingen. Daarom wordt aanbevolen om in het vervolg een uitgebreider selectieproces toe te passen.

Ten derde zijn er binnen dit onderzoek kwalitatieve datagegevens vergaard aan de hand van semigestructureerde interviews met interviewvragen van persoonlijke aard. Hierdoor kan een *social desirability bias* ontstaan. Respondenten hebben namelijk over het algemeen de neiging om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Hierdoor kan er een verschil ontstaan tussen wat frontlijnprofessionals zeggen dat ze doen en hetgeen wat ze feitelijk doen (Tijmstra & Brinkman-Engels, 1978). Om die reden wordt aanbevolen om in het vervolg, behalve semigestructureerde interviews, ook observaties uit te voeren. De onderzoeker volgt de respondenten dan in hun natuurlijke context. Iets wat middels een semigestructureerd interview (inclusief vignetten) niet kan. Behalve nadelen kennen semigestructureerde interviews ook voordelen. Zo kan door middel van een diepte-interview flink doorgevraagd worden, totdat de onderzoeker precies begrijpt wat de respondent bedoelt. Dit kan gedurende een observatie in mindere mate (Bleijenbergh, 2013).

Ten vierde zijn er in dit onderzoek twee vignetten gebruikt die lijken te sturen naar een communicatieve oriëntatie en relatief weinig aandacht voor handhavend en repressief optreden. De keuze voor een werkstijl wordt dus waarschijnlijk beïnvloed door de manier waarop de vignetten zijn geconstrueerd. Dit betreft een tekortkoming van het instrument en een methodische beperking met betrekking tot constructvaliditeit (Aguinis & Bradley, 2014; Wallander, 2009). Een dergelijke beperking kan in vervolgonderzoek voorkomen of eerder gesignaleerd worden door een breder scala aan vignetten te formuleren en meer dan één vignet voor te leggen aan de respondent. Dit vermindert de kans dat de geïnterviewde frontlijnprofessionals in een bepaalde richting worden geduwd.

Let wel, ondanks deze aanbeveling voor vervolgonderzoek kan de beperking rond constructvaliditeit zich nog steeds onverwacht voordoen. Om die reden is het aan te raden om vignetten onderdeel uit te laten maken van semigestructureerde interviews, zoals in dit onderzoek is gedaan. Vervolgens worden de theoretische concepten ook bevestigd met behulp van de interviewvragen, waardoor een inconsistentie in antwoorden kan worden blootgelegd. Indien er sprake is van een inconsistentie in antwoorden kan de onderzoeker de beperking inzake constructvaliditeit in ieder geval signaleren, zoals in dit onderzoek het geval was.

### 6.3. Aanbevelingen

Er vloeien aanbevelingen voort uit de conclusie. Deze aanbevelingen zijn gericht aan het college, het afdelingshoofd en de teamleiders van de afdeling VTH van de gemeente Oss en worden in deze paragraaf gepresenteerd.

Soms moet een organisatie één stap terugzetten voordat zij vooruit kan... Dat geldt in dit geval voor de gemeente Oss. In 2023 heeft het college een speerpunt geformuleerd: *“Méér toezicht houden op het strijdige gebruik van recreatiewoningen op recreatieterreinen.”* (Gemeente Oss, 2023) Dit speerpunt is gebaseerd op probleempercepties van externe partijen, zoals de politie en de brandweer, die signalen ten behoeve van strijdig gebruik hebben afgegeven. In dit onderzoek zijn mede daarom de frontlijnprofessionals van deze organisaties, evenals die van ONS Welzijn, geïnterviewd.

Uit de conclusies blijkt echter dat deze frontlijnprofessionals slechts sterke vermoedens hebben van illegale permanente bewoning en andere multi-problematiek op recreatieterreinen. Toch voeren zij op dit moment nauwelijks (frontlijn)werkzaamheden uit om deze problematiek aan te pakken. Dit roept de vraag op of de betrokken partijen daadwerkelijk een duidelijke probleemperceptie hebben. Daarom wordt aanbevolen om, voordat er beleid wordt opgesteld en een integrale aanpak wordt geformuleerd, eerst grondig te onderzoeken wat het werkelijke probleem is. Dit kan bijvoorbeeld door observaties uit te voeren op de recreatieterreinen. Breng in kaart wat er daadwerkelijk gebeurt en identificeer tegelijkertijd eventuele hulpvragen van permanente bewoners en andere hulpbehoevenden. Vervolgens is het essentieel dat het bevoegd gezag een bestuurlijk standpunt inneemt over welke meervoudige problemen en hulp- en ondersteuningsvragen ze willen aanpakken. Zij moeten een zekere prioritering aanbrengen.

Indien het college vasthoudt aan het speerpunt van meer toezicht, is het raadzaam de bestuurders te informeren over de mogelijke gevolgen van intensiever toezicht. Er bestaat namelijk een mismatch tussen de wens van het college en de werkstijlen die de frontlijnprofessionals verkiezen. “Wij gaan handhaven” botst met het daadwerkelijk uitvoeren van handhaving in de praktijk. Door deze mismatch gaan professionals vaker een eigen manier van werken hanteren, waardoor beleidsbeslissingen niet een-op-een geïmplementeerd worden en beleidsvoornemens veranderingen ondergaan (Lipsky; 2010; van der Land & van Stokkom, 2015). In navolging hiervan is het van belang dat het college zo min mogelijk beleidsregels oplegt, omdat een complex en inconsistent stelsel van regels ervoor zorgt dat professionals zelf keuzes moeten maken over aangaande de interpretatie en de toepassing daarvan (Evans, 2011).

Daarnaast is het verstandig om te inventariseren welke andere partijen en organisaties betrokken zijn bij multi-problematiek op recreatieterreinen en wat de mogelijke consequenties voor hen zijn. Wanneer dit helder is, is het belangrijk om de wederzijdse verantwoordelijkheden expliciet vast te leggen. Hierover kunnen namelijk onduidelijkheden bestaan.

Kortom, formuleer geen integrale aanpak op basis van probleemperspectieven van externe partijen, maar voer eerst een gedegen analyse uit voordat er een aanpak wordt ontwikkeld. Einstein zou gezegd hebben: *“Als ik een uur had om een probleem op te lossen, zou ik 55 minuten nadenken over het probleem en vijf minuten nadenken over oplossingen.”* (Derick Debevoise, 2021).

## Literatuurlijst

- Aguinis, H., & Bradley, K. J. (2014). Best practice recommendations for designing and implementing experimental vignette methodology studies. *Organizational Research Methods, 17*(4), 351–371. <https://doi.org/10.1177/16094069231183620>
- Benson, J. K. (1975). The interorganizational network as a political economy. *Administrative Science Quarterly, 20*(2), 229-249.
- Bervoets, E. (2013). *Gemeentelijk blauw*. Politie & Wetenschap.
- Bingham, A. J. (2023). From data management to actionable findings: A five-phase process of qualitative data analysis. *International Journal of Qualitative Methods, 22*(3), 1-11. <https://doi.org/10.1177/16094069231183620>
- Björk, M. (2008). Fighting cynicism. Some reflections on self-motivation in police work. *Police Quarterly, 11*(1), 88-101. <https://doi.org/10.1177/1098611107309010>
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Boom Lemma.
- Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Boom.
- Bockel, J. van., & Noordegraaf, M. (2006). Identifying identities: Performance-driven, but professional public managers. *International Journal of Public Sector Management, 19*(6), 585-597. <https://doi.org/10.1108/09513550610685998>
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Boom Uitgevers.
- Derick Debevoise, N. (2021, 26 januari). The third critical step in problem solving that einstein missed. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/nelldebevoise/2021/01/26/the-third-critical-step-in-problem-solving-that-einstein-missed/>
- Dubois, A. & Gadde, L. (2002). Systematic combining: An abductive approach to case research. *Journal of Business Research, 55*(7), 553-560. [https://doi.org/10.1016/S0148-2963\(00\)00195-8](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(00)00195-8)
- Duin, M. van., Wijkhuijs, V., Eikenaar, T., Elbers, J. M., Koebrugge, O. (2019). *GRIP op de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje*. Instituut Fysieke Veiligheid.
- Eikenaar, T. & Stokkom, B. van. (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie?* Politie & Wetenschap.
- Essen, H. J. van. (2023). De abductieve casestudy: Een paradigmashift gewenst? *M&O, Tijdschrift voor Management & Organisatie, 3*, 26-37.
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work, 41*(2), 368-386. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>
- Findley, M. G., Kikuta, K., Denly, M. (2021). External validity. *Annual Review of Political Science, 24*, 365-393. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041719-102556>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry, 12*(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>

- Gemeente Oss. (2010a). *Permanente bewoning Maaspark de Lithse Ham* [Plan van aanpak].  
<https://www.oss.nl/web/file?uuid=c44118d1-90a0-4e88-a5ed-d186c94186ae&owner=3f7a01a2-5c50-4e84-a171-ef8cf9e49aa1>
- Gemeente Oss. (2010b). *Permanente bewoning Maaspark de Lithse Ham* [Uitvoeringsprogramma].  
<https://www.oss.nl/web/file?uuid=81fb40f6-b9f2-4740-ac42-8ffa184c6bf8&owner=3f7a01a2-5c50-4e84-a171-ef8cf9e49aa1>
- Gemeente Oss. (2016). *Ondemocratisch beleid gemeente Oss* [Brief].  
<https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=oss&id=100008948>
- Gemeente Oss. (2023). *Notie Speerpunten coalitieakkoord VTH* [Notitie].  
<https://oss.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/6c9b5ae6-b263-41c1-a36c-eb8d89a18444>
- Gemeente Oss. (2024). *VTH Uitvoeringsprogramma 2024* [Uitvoeringsprogramma].  
<https://oss.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/b338b4e0-be95-4bae-ae8b-ad8c9d174f45?documentId=64bf8fe9-ea4d-4053-811e-3d60f8e439ea>
- Ginder. (2023). *Vitaliteitsonderzoek vakantieparken Noord-Brabant*. Ginder.
- Groenendaal, J., Helsloot, I., & Bruggemans, B. (2014). Het benutten van onderzoek naar Naturalistic Decision Making (NDM). *Management en Organisatie*, 4, 5-23.
- Haidt, J., Koller, S., & Dias, M. (1993). Affect, culture, and morality, or is it wrong to eat your dog? *Journal of Personality and Social Psychology*, 65, 613-628 <https://doi.org/10.1037/0022-3514.65.4.613>
- Hood, R. (2012). Complexity and integrated working in children's services. *British Journal of Social Work*, (44)1, 27-43. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs091>
- Houtgraaf, G. (2022). Public sector creativity: Triggers, practices and ideas for public sector innovations. A longitudinal digital diary study. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2037015>
- Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. London, UK: Penguin.
- Klein, G. (2008). Naturalistic decision making. *Human Factors*, 50(3), 456-460. <https://doi.org/10.1518/001872008X288385>
- Klerks, M. (2024, 12 september). Aantal permanente bewoners vakantiehuysjes in Oss gestegen. *Algemeen Dagblad*. [https://www.ad.nl/oss/aantal-permanente-bewoners-vakantiehuisjes-in-oss-gestegen~a9b6c8f6/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&amp%3Bcb=4566a163-a321-4503-8a83-68966383da55&amp%3Bauth\\_rd=1&cb=d825db4c-c59f-4c5e-82d3-1da35dc0f8b6&auth\\_rd=1](https://www.ad.nl/oss/aantal-permanente-bewoners-vakantiehuisjes-in-oss-gestegen~a9b6c8f6/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&amp%3Bcb=4566a163-a321-4503-8a83-68966383da55&amp%3Bauth_rd=1&cb=d825db4c-c59f-4c5e-82d3-1da35dc0f8b6&auth_rd=1)
- Land, M. van der., & Stokkom, B. van. (2015). Burgerparticipatie en 'crafting' in het lokale veiligheidsbeleid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 14(1), 3-21.

- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* (30<sup>th</sup> Anniversary expanded edition) (Part 1: Introduction, pp. 3-25). New York, NY: Russel Sage Foundation.
- LoBiondo-Wood, G. & Haber, J. (2005). Reliability & validity. In *Nursing Research: Methods and Critical Appraisal for Evidence-Based*. Elsevier.
- Lupi, T. (2019). *Meer grip op vakantieparken: Handreiking voor gemeenten*. VNG.
- Maanen, J. van (1973). Observations on the making of policemen. *Human Organization*, 32(4), 407-418. <https://doi.org/10.17730/humo.32.4.13h7x81187mh8km8>
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272>
- Muir, W. K. (1979). *Police: Streetcorner politicians*. University of Chicago Press.
- Paanakker, H. (2021). Perceptions of the frontline craft: Assessing value convergence between policy makers, managers and street-level professionals in the prison sector. *Administration and Society*, 53(2), 222-247. <https://doi.org/10.1177/0095399720933815>
- Rest, J. R. (1984). The major components of morality. In W. M. Kurtines & J.L. Gewirtz (Eds), *Morality, moral behavior, and moral development* (pp. 24-38). New York: Wiley.
- Rijksoverheid. (2019). *Hoe is gedrag te onderzoeken?* Bin\_nl.
- Rinehart, K. E. (2020). Abductive analysis in quantitative inquiry. *Qualitative Inquiry*, 27(2), 303-31. <https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.1177/1077800420935912>
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rots, C. & Goede, J. de (2019). Preventie op de camping. Hoe verder na Fort Oranje? *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 97, 122-125. <https://doi.org/10.1007/s12508-019-0233-7>
- Rots-De Vries, C. (2015). Uit beeld? Kwetsbare kinderen op vergeten plekken. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 93(6), 220-221.
- RTV Oost. (2022, 9 juni). Reeks brandstichtingen en vernielingen verpesten sfeer op camping in Giethmen. *RTV Oost*. <https://www.oost.nl/nieuws/2107218/reeks-brandstichtingen-en-vernielingen-verpesten-sfeer-op-camping-in-giethmen>
- Salet, R. (2019). Verborgene strijd in het veiligheidsdomein: Over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 3-18. <https://doi.org/10.5553/tv/187279482019018001001>
- Schwartz, M. S. (2015). Ethical decision-making theory: An integrated approach. *Journal of Business Ethics*, 139(4), 755-776. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2886-8>

- Skilling, K. & Stylianides, G. J. (2020). Using vignettes in educational research: A framework for vignette construction. *International Journal of Research & Method in Education*, 43(5), 541-556. <https://doi.org/10.1080/1743727X.2019.1704243>
- Steden, R. van, Schuilenburg, M. B., Leemeijer, L. & Loots, L. (2012). Toezichthouders op de tram. Een studie naar de handhaving van het ov-verbod in Amsterdam en Rotterdam. *Tijdschrift voor toezicht*, 3(4), 9-21.
- Stokkom, B. van., & Terpstra, J. (2021). Meer armslag voor Boa's: Volwaardig handhaven in de openbare ruimte. Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief. VNG.
- Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland. (2022). Handreiking informatiebeeld recreatieterreinen voor gemeenten: Een signaleringstool voor het creëren van een informatiebeeld van een recreatiepark ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit door gemeenten. Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland.
- Terpstra, J. B. (2008). Politiewetenschap 46 - Wijkagenten en hun dagelijks werk (1ste editie). Sdu.
- Terpstra, J. B. (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten. *Justitiële verkenningen*, 38(8), 35-50.
- Thiel, S. van. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge.
- Thomas, D. R. (2006). A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246. <https://doi.org/10.1177/1098214005283748>
- Thomas, G. (2011). A typology for the case study in social science following a review of definition, discourse, and structure. *Qualitative inquiry*, 17(6), 511-521.
- Tijmstra, T., & Brinkman-Engels, M. (1978). Sociale wenselijkheid als validiteitsprobleem. *Mens en Maatschappij*, 53(2), 196-208. <https://ugp.rug.nl/MenM/article/view/13195>
- Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Social Theory*, 30(3), 167-186. <https://doi.org/10.1177/0735275112457914>
- Tops, P. W. & Torre, E. J. van der. (2015). Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit. Politieacademie.
- Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- Veenma, K., Batenburg, R., & Breedveld, E. (2004). De Vignetmethode. Een praktische handreiking bij beleidsonderzoek. Tilburg: IVA.
- Vries, M. de. (2023). *Hoe villein is de deugindustrie?* Blauwburgwal.
- Wallander, L. (2009). 25 years of factorial surveys in sociology: A review. *Social Science Research*, 38(3), 505-520. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2009.03.004>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications* (6th Revised edition). SAGE Publications.

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*. The Belknap Press of Harvard University Press.

## Bijlage 1. Topiclijst

### Introductie

- Mezelf voorstellen;
- De respondent bedanken voor zijn/haar deelname aan het interview;
- Het onderzoek introduceren;
- Het doel, de inhoud en de opbouw van het interview uitleggen;
- Toestemming vragen voor de audio-opname door middel van een consentformulier;
- Uitleggen wat er met de verzamelde datagegevens gaat gebeuren.

### Inleiding

- Kun je iets over jezelf vertellen?
  - Hoelang werk je voor de gemeente Oss/de politie/de brandweer/ONS Welzijn?
  - Hoe ziet een typische werkdag eruit?
  - Welke activiteiten staan dan centraal? (*Prioriteitstelling*)
  - Wat zijn jouw drijfveren? (*Prioriteitstelling*)
  - Wat motiveert jou? (*Prioriteitstelling*)

### Moreel oordeel

- De gemeente Oss kent enkele (grote) recreatieterreinen; de Lithse Ham, Herperduin en de Brug. Waar ben je weleens te vinden?
  - Hoe vaak ben je er?
  - Als je er bent, waar gaat het dan om?
  - Wat doe je daar dan meestal?
- Wat speelt daar eigenlijk?
  - Om wat voor problemen gaat het?
  - Hoe verhouden die problemen zich tot elkaar?
  - Wat zijn het voor mensen waar het over gaat?
  - Wat is daarin de rol en de verantwoordelijkheid van de eigenaar en van de mensen die er verblijven? (*Verantwoordelijkheden*)
- Hoe weet je dat dat daar speelt?

*Refereer naar een voorbeeld wat de respondent eerder genoemd heeft óf vraag naar een voorbeeld van een probleem, ondersteunings- en/of hulpvraag én koppel het voorbeeld vervolgens aan onderstaande vraag.*

- (*Refereer naar een dilemma*) Hoe maak je een afweging daarin?
  - Het klinkt alsof je een aantal verschillende denkstappen zet, te beginnen met X. Klopt dat? Wat zijn die andere stappen dan?

*Let tegelijkertijd op eventuele signalen van een rationele en/of een non-rationele beoordelingswijze en ga daarop in. Mogelijke vervolgvragen zijn:*

- Welke informatie gebruik je om jouw beslissing te onderbouwen?
- Hoe voelde je je toen?
- In hoeverre had jouw gevoel/emotie invloed op jouw beslissing?

## Morele disposities

*Refereer naar zijn/haar werkzaamheden.*

- *Volgens mij zit je niet om werk verlegen.* Hoe beslis je welke taken je op je neemt en welke niet?
  - Heb je een voorbeeld waarbij dat moeilijk was? Of waarbij jij daar anders over dacht dan jouw collega's?
  - Wat deed je toen?
- Waar steek je de meeste tijd in?

*Probeer zijn/haar antwoorden te vertalen naar werkzaamheden rondom recreatieterreinen. Eventuele vervolgvragen zijn:*

- Wat is in deze situatie het allerbelangrijkst voor je?
- En wat is minder belangrijk of meer iets voor partners?

*Let ook op eventuele inconsistentie in antwoorden.*

## Werkstijlen

*Er zijn twee vignetten geformuleerd. Leg per professional tenminste één vignet voor.*

### Vignet 1

*Recreatiepark 1* is een verloederd en vervuild vakantiepark. Van de 600 stacaravans zijn ongeveer 200 stacaravans verloederd en onveilig; zeker qua brandveiligheid. Evengoed wordt een deel van de caravans nog steeds permanent bewoond. Bijna altijd met een dringende reden: schulden, huisuitzetting, echtscheiding en/of een gevangenisverleden. Sommige bewoners zijn zwakbegaafd en/of hebben psychische aandoeningen. Bekend is dat veel kinderen naar het speciaal onderwijs gaan. Ongeveer 85% leeft onder de armoedegrens. Om aan geld te komen, zoeken bewoners naar alternatieven. Ze "beunen 'n bietje bij" of doen aan handeltjes. De inkomstenbronnen zijn in ieder geval moeilijk herleidbaar. Naar aanleiding van deze problemen is jouw organisatie, in samenwerking met de gemeente, de brandweer, de politie en ONS Welzijn, betrokken bij een integrale aanpak. Ten behoeve van deze aanpak ben je op het recreatiepark te vinden.

### Vignet 2

Op *Recreatiepark 2* is meneer Janssen woonachtig. Meneer Janssen werkte in een fabriek, maar is enkele maanden geleden ontslagen, vanwege verward gedrag. Hierdoor was hij even dakloos. Na een maand vindt hij een alternatief; hij gaat een stacaravan op een vakantiepark onderhuren. Op deze manier blijft hij onder de radar. Maar dan gaat het mis... Zijn stacaravan is in vlammen opgegaan. Nadat de brandweer het vuur heeft geblust, wordt er een verontrustende ontdekking gedaan; de brand is aangestoken. Door wie en waarom is nog onbekend. Ook de naastgelegen stacaravans hebben brandschade. Tijdens het onderzoek naar de toedracht van de brand blijkt dat er meer aan de hand is op het recreatiepark; er zijn signalen van meer (illegale) onderverhuur en er is sprake van verhitte relaties tussen bewoners. Jij bent naar aanleiding van deze signalen op het park te vinden...

- Wat is hier aan de hand?

- Wat doe je in deze casus?

*Let tegelijkertijd op eventuele indicatoren van handhavend/repressief optreden én de houding/oriëntatie van de professional ten opzichte van de burger. Eventuele vervolgvragen zijn:*

- Wat is daarin de rol van handhavend/repressief optreden?
- Een vaak voorkomende discussie is in hoeverre gemeenten handhavend moeten/willen optreden tegen illegale permanente bewoning. Hoe sta jij hierin?
- Hoe verhoud je je ten opzichte van bewoners? (Kan je daar een voorbeeld van geven?)

*Probeer door middel van bovenstaande vragen óók te achterhalen wat hij/zij onder zijn/haar verantwoordelijkheden schaaft (en wat niet) en waar hij/zij zijn aandacht aan besteed.*

- Lijkt deze casus op de werkelijkheid?
  - Zo nee, in welk opzicht verschilt het?

### **Wederzijdse beelden en percepties**

*Vragen over de huidige samenwerking:*

- Met welke instanties kom je in aanraking gedurende jouw werkzaamheden op recreatieterreinen?
  - In hoeverre heb je contact met mensen van deze organisaties?
  - Hoe verloopt dat contact?
- In hoeverre werk je samen?
- Hoe gaat de samenwerking? Heb je een voorbeeld van iets wat goed ging in de samenwerking met andere instellingen en professionals, en van iets waarbij het minder goed ging?

*Vragen over een toekomstige samenwerking:*

Stel je voor: de gemeente Oss formuleert een integrale aanpak over misstanden op recreatieterreinen.

- Wat denk je dat verstandig is?
  - Wat moeten ze zeker niet doen?

Bijlage 2. Codeboek

<b>Categorieën</b>	<b>Codes</b>				
<i>Rationeel</i>	Methodische analyses	Procedures en richtlijnen	Beslissing in verhouding met feit	Snelle gedachte-experimenten	Intern overleg
<i>Non-rationeel</i>	Onmiddellijke druk/gevoel	Ervaringen	De impact van een oordeel op zichzelf en/of anderen	Persoonlijke gevoelens	
<i>Prioriteitstelling</i>	Eigen handelen	Behoeften van de burger	Ideaal/brede doelstelling		
<i>Pragmatisch</i>	Expliciet taken afwijzen	Beleid en/of prioriteiten opgelegd door de organisatie	Naar andere organisaties of collega's verwijzen		
<i>Idealistisch</i>	Geen taken afwijzen	Naar bredere doelen en idealen streven	Oog hebben voor de lange termijn en de brede impact		
<i>De hoeveelheid aandacht voor handhavend en repressief optreden</i>	De nadruk op wetten, regels, normen en/of voorschriften	Hulp en ondersteuning bieden	Flexibel omgaan met regels en procedures; maatwerk is belangrijk(er)		
<i>Oriëntatie/houding t.o.v. de burger</i>	Instrumenteel	Communicatief			
<i>Wederzijdse beelden en percepties</i>	Consensus over de passende rol	Consensus over de aard van de taken	Consensus over het werkterrein	Consensus over de werkwijzen	

Bijlage 3. Een ingevuld raamwerk

	<b>Moreel oordeel</b>	<b>Morele dispositie</b>	<b>Werkstijl</b>
<i>Gemeente Oss</i>			
G inspecteur 1	Geïntegreerd	Handhavend	Afstandelijke, zakelijke handhaver
G boa 1	Geïntegreerd	Geen dominante dispositie	Nabij, weinig handhavend
G boa 2	Non-rationeel	Geen dominante dispositie	Nabij weinig handhavend
G inspecteur 2	Niet achterhaald	Onverschillig	Afstandelijke, zakelijke handhaver dan wel afstandelijke, tweedelijns probleemoplosser
G inspecteur 3	Geïntegreerd	Geen dominante dispositie	Nabij, weinig handhavend
<i>Politie</i>			
P wijkagent 1	Rationeel	Onverschillig	Afstandelijke, tweedelijns probleemoplosser
P wijkagent 2	Non-rationeel	Handhavend	Nabij, weinig handhavend
P coördinator ondermijning	Rationeel	Onverschillig dan wel handhavend	Nabij, weinig handhavend
<i>Veiligheidsregio Brabant-Noord</i>			
V accountmanager	Rationeel	Onverschillig	Afstandelijke, zakelijke handhaver dan wel afstandelijke, tweedelijns probleemoplosser
V specialist brandpreventie	Rationeel	Geen dominante dispositie	Nabij, maar ook optredend dan wel nabij, weinig handhavend
<i>ONS Welzijn</i>			
O opbouwwerker	Geïntegreerd	Onverschillig	Nabij, weinig handhavend
O sociaal werker	Geïntegreerd	Verzorgend	Nabij, weinig handhavend
O jeugd werker	Rationeel	Verzorgend	Nabij, weinig handhavend