

Tussen complexiteit en slagvaardigheid

Dynamische processen in veiligheidsnetwerken

J.C.J. Boutellier

I.N.J. de Groot

Met medewerking van:

L. Klumper

R. Visser

Inhoudsopgave

Korte samenvatting	
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	6
Leeswijzer	7
2. Onderzoeksopzet	8
Methode van onderzoek	8
<i>Fase 1</i>	8
<i>Fase 2</i>	9
<i>Analysekader</i>	10
3. Dynamiek in theorie	11
<i>Samenwerking en netwerken</i>	11
<i>Controle en vertrouwen</i>	13
<i>Het liniemodel</i>	14
<i>Uitgangspunten voor de analyse</i>	14
4. Veiligheidsnetwerken in de Indische Buurt	16
Algemene veiligheid	16
<i>Veiligheid District 2</i>	17
<i>Netwerk zorg en overlast</i>	18
<i>Buurtbeheer</i>	20
<i>Ketenunit</i>	21
<i>Project buurtveiligheidsteams</i>	22
Jeugd	23
<i>Jeugd en Veiligheid</i>	23
<i>SAOA</i>	25
<i>Jeugdnetwerk 12+</i>	26
Samenwerking	28
5. Waar meldt de burger?	30
<i>Enquête</i>	30
<i>Resultaten</i>	30
6. Netwerken in de praktijk	32
Casus 1: Pesten van een homoseksuele man	33
<i>Casusbeschrijving</i>	33
<i>Netwerkbeschrijving</i>	33
<i>Elementen van dynamiek</i>	35
<i>Voorwaarden voor slagvaardigheid</i>	37
<i>Conclusie</i>	39

Casus 2: Jongere op risicolijst	39
<i>Casusbeschrijving</i>	39
<i>Netwerkbeschrijving</i>	40
<i>Elementen van dynamiek</i>	41
<i>Voorwaarden voor slagvaardigheid</i>	44
<i>Conclusie</i>	46
Casus 3: Aanpak drugsband	46
<i>Casusbeschrijving</i>	46
<i>Netwerkbeschrijving</i>	47
<i>Elementen van dynamiek</i>	48
<i>Voorwaarden voor slagvaardigheid</i>	52
<i>Conclusie</i>	53
7. Concluderende samenvatting	54
Literatuur	57
Bijlagen	58
1. respondenten fase 1	58
2. topiclist verkenning veiligheidsveld	59
3. respondenten casusstudie	60
4. topiclist casusstudie	61
5. aandachtspunten observaties	63
6. enquête buurtbewoners	64

1. Inleiding

Dat veiligheid niet meer alleen een zaak is van politie en justitie klinkt zo langzamerhand als een platitude. Iedere betrokkene bij 'veiligheid' is ervan doordrongen geraakt. Op verschillende niveaus (nationaal, regionaal en lokaal) en op tal van onderwerpen (zware en georganiseerde misdaad, overlast, cybercrime) is samenwerken het credo. Veiligheid is in de afgelopen vijftien jaar een soort van 'samenlevingsproject' geworden.¹ Het begrip staat voor een mentaliteit, een stijl en een serie praktijken die met elkaar typerend zijn voor de huidige sociale orde (Boutellier, 2005).

Om deze ontwikkeling te beschrijven zijn talloze begrippen en beschrijvingen voorgesteld. Garland (1996) spreekt bijvoorbeeld van *responsibilisering* waarmee hij doelt op het aanspreken van andere partijen dan politie en justitie bij het veiliger maken van de samenleving. Bij een eerder project voor Politie en wetenschap spraken we van een 'pluriforme politiefunctie': steeds meer partijen gedragen zich op een politie-achtige manier (Van Steden, 2008).

Bij deze vermaatschappelijking van de veiligheidszorg zijn op zijn minst twee kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats, zijn burgers zich eigenlijk wel bewust van deze 'pluriforme politiefunctie'? Over het algemeen kijken burgers (net als veel politici) direct naar de politie (en eventueel justitie) in geval van de aanpak van probleemgedrag. Het valt niet uit te sluiten dat veel van de samenwerking en afstemming plaatsvindt in een overlegcircuit, dat voor niet direct betrokken burgers volstrekt onzichtbaar is.

Deze constatering roept de tweede vraag op, namelijk naar de aard van de samenwerking tussen al de betrokken partijen. Welke overlegvormen leiden tot daadwerkelijke interventies? Wie handelt er als het erop aankomt? En welke vervolgacties zijn er na de eerste interventie? In opdracht van Politie en Wetenschap doet de leerstoel Veiligheid en Burgerschap dit onderzoek naar de dynamiek van de veiligheidszorg in een Amsterdamse wijk.

In het onderzoeksprogramma van de leerstoel wordt verwezen naar de zogenaamde voetbalmetafoor (onderbouwd in Boutellier, 2005). Deze stelt de organisatie van betrokken partijen voor in linies, die van achteruit naar voren opereren, met als respectievelijke sleutelbegrippen straf, risicocontrole, normatieve correctie en sociaal kapitaal. Het gaat er vanuit dat er tussen justitie, politie, andere 'verdedigende partijen', het 'middenveld' en de voorhoede van burgers een systematisch samenspel wordt gespeeld. De praktijk zal echter heel wat complexer zijn.

Dit blijkt onder andere uit het onderzoek *Controle en vertrouwen* (Hageman, 2008) dat eveneens in het kader van de leerstoel werd verricht. In dit onderzoek werden 'netwerken rond overlast' in de Transvaalbuurt in kaart gebracht. Het leverde een enigszins ontluisterend beeld op van veel overleg en goede bedoelingen, maar van een zeer moeizaam proces om tot een daadwerkelijke aanpak van problemen te komen. De eerste resultaten van het eerder genoemde onderzoek 'Pluriforme politiefunctie' bieden een goed inzicht in de vele

¹ In 1993 verscheen de *Eerste Veiligheidsrapportage* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het begrip 'integrale veiligheid' raakte toen in zwang. Overigens heeft de brede benadering van het criminaliteitsprobleem onder de noemer veiligheid zijn wortels in de nota *Samenleving en criminaliteit* van 1985.

‘verdedigende instanties’ en in de betrokkenheid van burgers bij de aanpak van veiligheidsproblemen.

Onderhavig onderzoek zal plaats vinden tegen de achtergrond van deze en andere empirische bevindingen en de theoretische inbedding die in deze onderzoeken werd ontwikkeld. Dit onderzoek richt zich op een empirische verkenning van de feitelijke operaties rond veiligheidsproblematiek. Met behulp van een sneeuwbalmethode zijn spelers in de veiligheidszorg bevraagd op hun partners, de aard van de samenwerking, en de feitelijke acties en interventies. Het gaat om de operationele kwaliteit en slagvaardigheid van de veiligheidsnetwerken. Wel dient opgemerkt te worden dat het hier niet gaat om een evaluatieonderzoek maar om inzicht in de dynamiek in veiligheidsnetwerken.

Leeswijzer

Na deze inleiding beschrijven we allereerst de onderzoeksopzet en de onderzoeksmethode die in dit onderzoek is gebruikt. Daarna volgt het analysekader voor het onderzoek. Op basis van literatuur schetsen we hierin een aantal kenmerken van veiligheidsnetwerken die bijdragen aan de slagvaardigheid. Aan de hand van deze kenmerken kunnen we vervolgens de dynamiek in de bestudeerde netwerken beschrijven. Hiertoe beschrijven we in hoofdstuk 2 allereerst welke veiligheidsnetwerken we aantreffen in de bestudeerde buurt. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 de resultaten van de casusstudie, waarin de kenmerken uit het analysekader bestudeerd zijn. Ten slotte beschrijven we de algemene conclusies van het onderzoek.

2. Onderzoeksopzet

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de dynamiek in veiligheidsnetwerken. Hierbij gaan we uit van de volgende algemene probleemstelling:

Welke dynamische processen doen zich voor in lokale veiligheidsnetwerken?

Met deze probleemstelling heeft dit onderzoek een sterk verkennend karakter. Het is uitgevoerd in twee fasen. We starten het onderzoek met een inventarisatie van de veiligheidsnetwerken in de onderzochte buurt. In deze eerste fase bekijken we welke partijen bij welke netwerken betrokken zijn. Ook kan in deze fase een eerste beeld verkregen worden van de formele en informele samenwerking tussen de partijen. In deze eerste fase van het onderzoek richten we ons op de vragen hoe de veiligheidsnetwerken er globaal uitzien, welke partijen betrokken zijn en hoe de formele en informele samenwerking verloopt. In de tweede fase volgt een meer diepgaand onderzoek naar de dynamiek in de veiligheidsnetwerken. Wij starten deze fase vanuit concrete incidenten. Vervolgens volgen we het verloop van de acties naar aanleiding van de incidenten. De rol van de netwerkpartners wordt geobserveerd en medewerkers van de betrokken partijen worden geïnterviewd. Deze observaties en interviews leveren informatie op ten behoeve van de volgende deelvragen.

- *Welke partijen zijn betrokken bij het incident?*
- *Welke partijen hebben contact met elkaar rond het incident?*
- *Waaruit bestaat de concrete bijdrage van iedere partij aan de aanpak van het incident?*
- *Werken de partijen volgens vaste protocollen?*
- *Zo ja, hoe bevallen deze protocollen of zo nee, is daar behoefte aan?*
- *Hanteren de diverse partijen een gedeelde probleemdefinitie en –analyse?*
- *Wat is de mening van iedere partij over de bijdragen van andere partijen?*
- *Wat verloopt goed, wat zijn verbeterpunten in het proces?*
- *Wat is de rol en mening van direct betrokken burgers?*

Op basis van deze informatie wordt onderzocht welke systematiek ten grondslag ligt aan de veiligheidsnetwerken. Hierbij zal onder andere bekeken worden in hoeverre de genoemde eigenschappen van veiligheidsnetwerken van toepassing zijn op de geboden veiligheidszorg: de slagvaardigheid van het netwerk.

Methode van onderzoek

Het onderzoek vindt, in overleg met de stadsdeelvoorzitter van stadsdeel Zeeburg, plaats in de Indische Buurt in Amsterdam. Dit is een buurt met een breed scala aan veiligheidsproblemen. We verwachten in deze buurt voldoende netwerken en incidenten te vinden die voor deze studie in aanmerking komen. Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen.

Fase 1

In de eerste fase is onderzocht welke netwerken betrokken zijn bij de veiligheid in de Indische buurt. Om deze netwerken in beeld te krijgen zijn 22 interviews met ‘veiligheidsprofessionals’

gehouden. In deze interviews is gevraagd welke netwerken ze kennen, in welke netwerken ze zelf participeren en hoe de formele en informele samenwerking daarvan verloopt.

De respondenten voor deze interviews zijn geworven via de zogenoemde sneeuwbalmethode. We zijn de interviews gestart bij drie kernfunctionarissen in de lokale veiligheid: de wijkteamchef van de politie, de veiligheidscoördinator en de coördinator jeugd en veiligheid (J&V) van het stadsdeel. In alle gesprekken is gevraagd welke functionarissen en netwerken zij kennen die ook betrokken zijn bij de veiligheidszorg in de Indische Buurt. Deze personen zijn vervolgens ook benaderd voor een interview. Deze procedure is herhaald tot er geen aanvullende organisaties of functionarissen meer genoemd werden. Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 1. De topiclijst die bij de gesprekken in deze fase gebruikt is, is te vinden in bijlage 2.

Tijdens de interviews hebben we de respondenten gevraagd om beleidsdocumenten, convenanten en protocollen met betrekking tot de netwerken. Deze documenten hebben we bestudeerd. Op basis van de interviews en documentenstudie hebben we korte netwerkbeschrijvingen gemaakt, deze zijn ter controle aan de respondenten voorgelegd. Na het verwerken van hun opmerkingen zijn deze beschrijvingen opgenomen in deze rapportage.

Naast de interviews met professionals hebben we straatinterviews afgenomen bij vijftig inwoners van de Indische Buurt. Deze interviews zijn gebruikt om een beeld te krijgen van de bekendheid van de burger met de 'pluriforme politiefunctie', de verschillende partijen en netwerken die betrokken zijn bij de veiligheidszorg. Hierbij hebben we aan vijftig buurtbewoners drie situaties voorgelegd en gevraagd welke organisatie ze zouden benaderen om de situatie te melden. Daarnaast hebben we ze gevraagd wat een mogelijk alternatief zou zijn voor de genoemde organisatie. De situaties komen overeen met de casussen die in de tweede fase bestudeerd worden.

Fase 2

In de tweede fase hebben we meer diepgaand onderzocht hoe de netwerken drie veelvoorkomende problemen van de Indische Buurt aanpakken. Hiertoe is allereerst een keuze gemaakt in de incidenten die we bestuderen. In de eerste fase is alle respondenten voorgelegd wat representatieve recente incidenten voor de Indische buurt zijn waar veiligheidsnetwerken bij betrokken zijn. Op basis hiervan hebben we er voor gekozen de volgende incidenten te bestuderen.

- pesterijen van een homoseksuele man,
- een overlastgevende jongere,
- de aanpak van een drugspand.

Om de samenwerking binnen de betrokken netwerken te bestuderen zijn 23 interviews gedaan met de betrokken professionals. Daarnaast zijn tien bewoners geïnterviewd. Ook hebben we een aantal telefoongesprekken gevoerd met functionarissen die niet direct bij de casus betrokken bleken te zijn. Een overzicht van de gesproken professionals is te vinden in bijlage 3. Daarnaast hebben we diverse overleggen bijgewoond (Jeugd en Veiligheid, briefing Ketenuit, scenario overleg Ketenuit) en meegelopen met betrokken buurtregisseurs. Op deze momenten is de samenwerking geobserveerd of op meer informele wijze over de samenwerking gesproken. De gebruikte topiclijst voor de interviews en de lijst met observatiepunten voor de overleggen, zijn te vinden in bijlage 4 en 5. Voor analyse van de

casussen hebben we korte casusbeschrijvingen gemaakt. Deze zijn ter controle voorgelegd aan de respondenten. Na verwerking van hun (weinige) opmerkingen zijn de casussen geanalyseerd en de beschrijvingen opgenomen in deze rapportage.

Analysekader

Het onderzoek heeft een sterk verkennend karakter. We hebben er daarom voor gekozen de dynamiek in netwerken zo open mogelijk te bestuderen en te starten met zo min mogelijk vooronderstellingen. Om de resultaten uit de eerste en tweede fase wel te kunnen duiden, doen we een beperkt literatuuronderzoek van de weinige Nederlandse literatuur waarin veiligheidsnetwerken onderzocht worden. De resultaten van deze literatuurstudie vormen het kader waarmee de casussen zijn bekeken. Dit analysekader staat in het hierna volgende hoofdstuk beschreven.

3. Dynamiek in theorie

Met onderhavig project beogen we zicht te geven op de organisatie van veiligheid in de praktijk. Zoals bekend kan er een wereld van verschil zitten tussen beleidsmatige redeneringen en organisatieschema's en de daadwerkelijke uitvoering. Beleid is uiteindelijk papier en op papier staan vaak de fantasieën van bestuurders en ambtenaren die in de praktijk vaak weinig invloed hebben. In dat verband is er ook steeds meer aandacht voor zogenoemde frontlijnsturing (bijvoorbeeld Tops, 2005). De gedachte hierachter is dat professionals in de praktijk veel beter aan kunnen geven hoe en wat er moet gebeuren dan de beleidsschrijvers vanachter hun bureau.

Hoe dit ook zij, wij zijn op zoek naar 'de dynamiek' in de veiligheidszorg. We gebruiken in dit verband de term 'dynamiek' om de beweging in een veiligheidsnetwerk te beschrijven. Meer concreet, maar noodzakelijkerwijze enigszins abstract, wordt met dynamiek bedoeld 'het proces waarin handelingen van betrokkenen bij een veiligheidsprobleem resulteren'. Met andere woorden: wat gebeurt er? Bij voorkeur gaan we het onderzoek verder 'blanco' in. We achten het echter wenselijk om een theoretisch kader te hebben dat enigszins richting kan geven aan de analyses. Daarbij laten we ons leiden door de opbrengst van enkele eerdere praktijkonderzoeken.

Het eerste onderzoek is *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg* van Terpstra & Kouwenhoven (2004). Het is het eerste en vooralsnog enige uitgebreide onderzoek – door P&W gefinancierd – naar veiligheidsnetwerken. Het tweede onderzoek is *Tussen controle en vertrouwen; een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt* van Hageman (2008) in het kader van de leerstoel Veiligheid & burgerschap. Daarnaast betrekken we het eerder genoemde *liniemodel* voor de organisatie van veiligheid van Boutellier (2005) erbij. Op basis van deze bronnen selecteren we enkele uitgangspunten voor de analyse van de incidenten.

Samenwerking en netwerken

Terpstra en Kouwenhoven (2004) hebben een vergelijkende studie gedaan naar acht veiligheidsnetwerken. Vragen die hierbij aan de orde kwamen hadden betrekking op de knelpunten, de coördinatie en de informatie-uitwisseling binnen de netwerken plaatsvindt. Eerst is onderzocht hoe de netwerken tot stand zijn gekomen. Daarnaast hebben ze bekeken hoe de hulpbronnen over de betrokken partijen verdeeld zijn, of er consensus bestaat in opvattingen, welke strategieën partijen inzetten in de aanpak van het probleem en hoe invulling is gegeven aan de regie- of coördinatiefunctie. Hiertoe hebben zij allereerst beleidsdocumenten en convenanten van de netwerken bestudeerd. Vervolgens hebben zij, verdeeld over de acht netwerken, 67 semi- gestructureerde interviews met een relatief open karakter gedaan.

Op basis van de documentstudie en interviews, komen zij tot de volgende conclusies. Ten eerste blijken de bestudeerde veiligheidsnetwerken vaak 'bottom-up' te ontstaan. De netwerken worden opgericht vanuit een gesignaleerde urgentie. Ten tweede blijken diverse partijen verschillende rollen in de netwerken te hebben. De politie is vaak voortrekker. De gemeente vervult de coördinerende rol, niet altijd naar tevredenheid van de andere partijen. In alle bestudeerde netwerken is slechts een zeer beperkt aantal burgers actief. Voor burgers blijkt het daarnaast niet altijd duidelijk tot wie ze zich moeten richten bij welke veiligheidsproblemen.

Ten slotte schetsen zij op basis van dit onderzoek een aantal voorwaarden voor goed functioneren van en goede samenwerking binnen de netwerken.² Het functioneren van de netwerken kan belemmerd worden door verschillende opvattingen over de aanpak. Daarnaast kunnen intra-organisationale problemen het functioneren van het netwerk als geheel negatief beïnvloeden. Ook kan het beleid van een organisatie botsen met het beleid van het netwerk. De volgende factoren blijken aanzienlijke invloed te hebben op het functioneren van het netwerk:

- het initiatief voor het netwerk komt bij voorkeur van onderop;
- er dient een partij te zijn die het initiatief wil trekken;
- de deelnemende organisaties moeten een besef van urgentie delen;
- er moet voldoende steun zijn voor het netwerk vanuit de deelnemende organisaties (mandaat);
- de aanpak moet steunen op een zorgvuldige analyse van het probleem (gedeelde probleemdefinitie).

Ook ten aanzien van de samenwerking is een aantal belangrijke factoren te identificeren. Men is overwegend positief over de samenwerking. Daarbij blijkt dat een langere samenwerking tot meer inzicht leidt in elkaars (on)mogelijkheden en daarmee tot meer begrip voor elkaars situatie. Daarnaast blijken onderling vertrouwen en persoonlijke contacten belangrijk te zijn, vooral voor de informatie-uitwisseling. Een sterke informele samenwerking (intensieve en persoonlijke contacten) bevordert de daadkracht en doelgerichtheid. Het persoonsgebonden karakter maakt netwerken echter ook kwetsbaar. Zo kan het vertrek van een van de deelnemers het functioneren ernstig verstoren.

De coördinatiefunctie is cruciaal: deze dient te zorgen voor een goede communicatie, informatiedeling en eventueel conflictbeslechting. Op grond van de regietaak ligt de coördinatiefunctie vaak bij de gemeente. De betrokken politiemensen hebben soms wat moeite met het accepteren daarvan. Ook vanuit andere partijen is er regelmatig kritiek. Onvoldoende interne afstemming bij de gemeente, en gebrek aan tijd en personeel, leiden in een aantal netwerken tot problemen. Soms is men van mening dat de regiefunctie zich beperkt tot beleidsprocessen. Dit kan tot gevolg hebben dat de uitvoerende partijen de verantwoordelijkheid naar elkaar blijven schuiven.

Terpstra en Kouwenhoven onderscheiden vier netwerkmodellen op basis van twee assen: preventief of reactief en communicatie als doel of middel. Hiermee identificeren ze vier netwerkstructuren.

1. Het preventief-communicatieve netwerk: in dit type netwerk heeft het feit dat de betrokken partijen in gesprek zijn al een preventieve werking. In dergelijke netwerken wordt vaak geprobeerd om burgers, leerkrachten en winkeliers te betrekken.
2. Het preventief-instrumentele netwerk: in dergelijke netwerken is het doel te komen tot gezamenlijke preventieve maatregelen.
3. Het reactief-communicatieve netwerk: bij deze netwerken wordt er van uitgegaan dat het aanspreken en corrigeren van gedrag van burgers een gedeelde verantwoordelijkheid is, ook van partijen buiten de strafrechtsketen.

² 'Het functioneren' wordt in het rapport niet gedefinieerd. De onderzoekers lijken hier een combinatie van efficiëntie en effectiviteit onder te verstaan.

4. Het reactief-instrumentele netwerk: deze netwerken zijn opgezet als instrument voor reacties op overlast of criminaliteit. Dit model kent duidelijke grenzen tussen deelnemers (organisaties) en niet-deelnemers (burgers en ondernemers). Als het probleem is opgelost kan het netwerk opgeheven worden.

Opbrengst: op basis van het onderzoek van Terpstra & Kouwenhoven onderscheiden we drie clusters ten behoeve van de analyse van de incidenten:

- initiatief, motivatie en urgentie;
- gedeelde analyse, doelstellingen en coördinatie;
- mandaat van de deelnemer door de eigen organisatie.

Controle en vertrouwen

Hageman (2008) onderzocht de organisatie van de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt. Daartoe inventariseerde zij alle betrokken partijen en netwerken in de Transvaalbuurt. Er bleken zeventien relevante netwerken of overleggen te zijn, variërend van de minidriehoek (stadsdeel) tot aan dat rond het meldpunt Zorg en Overlast. Het onderzoek geeft op voorhand een goed beeld van de complexiteit van de organisatie van veiligheid. Hageman was meer in het bijzonder geïnteresseerd in de verhouding tussen controle en vertrouwen in de aanpak van overlast.

Daartoe gebruikt zij een model van Johnston & Shearing (2003), die acht dimensies in netwerkrelaties onderscheiden. Dit zijn achtereenvolgens: de beslisser over de aanpak; de inhoud van de regels; de doelstellingen; de uitvoerders; de wijze van sturing; het sturingsproces; de instrumenten; de mentaliteit. Deze dimensies zijn vervolgens in verband gebracht met de begrippen controle en vertrouwen. Zij bracht deze dimensies in relatie tot 'de logica's van vertrouwen en controle' (Hageman, 2008, p. 12/13).

Daarbij constateert zij dat over de verhouding daartussen niet te naïef moet worden gedacht. Controlerende interventies kunnen tot vertrouwen leiden en omgekeerd. Maar controle en vertrouwen bepalen in hoge mate 'de mentaliteit' van een organisatie. Voor de samenwerking in netwerken is het van belang te weten hoe deze mentaliteiten zich tot elkaar verhouden. Zij kunnen elkaar aanvullen, maar ook tegen elkaar inwerken.

Hoewel Hageman de begrippen vertrouwen en controle niet nader definieert (maar wel operationaliseert) spreken we enigszins improvisatorisch van controle indien (relaties binnen) netwerken op schriftelijke wijze zijn geformaliseerd (in protocollen, convenanten, contracten of andere afspraken op papier). In netwerken die gebaseerd zijn op vertrouwen zijn onderlinge relaties informeel en gebaseerd op persoonlijk contact (*face tot face* of via communicatiemiddelen). Formeel en informeel zijn hier dus de sleutelwoorden, waarbij dient te worden aangetekend dat geformaliseerde netwerken ook op vertrouwen kunnen berusten.

Vooraf de wijze waarop gestuurd kan worden op *samenwerking* blijkt in het onderzoek een 'hot issue'. Hoewel de totstandkoming van de regionale en lokale kaders in een redelijke mate van vertrouwen heeft plaatsgevonden (dus afgezien van de inhoud), lijken actoren in de praktijk de besturingsprocessen niet in termen van vertrouwen te ervaren. Daarvoor is de aanpak van de diverse vormen van overlast over de netwerken te versnipperd. Tevens worden niet alle relevante partners betrokken bij de vaststelling van de problemen en bij de vaststelling van de aanpak. Het lijkt daardoor moeilijk om een gemeenschappelijk doel voor ogen te houden.

Hierbij speelt nadrukkelijk ook het schaalprobleem. Er kunnen besluiten worden genomen op landelijk, regionaal, lokaal en stadsdeelniveau. Dit geldt dan ook nog eens voor de verhouding tussen de verschillende organisaties. In de Transvaalbuurt bleek bovendien geen enkele actor volledig zicht te hebben op de spelers en de netwerken. Wat ook opvalt, is dat de samenstelling van de netwerken afhangt van de houding van de actoren. En die op hun beurt weer van de organisatie van de respectievelijke organisaties.

Opbrengst: in het onderzoek van Hageman komen we vergelijkbare dimensies tegen als bij Terpstra en Kouwenhoven. Dit onderzoek wijst ons vooral op de enorme complexiteit in de organisatie van veiligheid. Er kan klaarblijkelijk sprake zijn van een proliferatie van netwerken, waarbij het zicht op het totaal gaat ontbreken. Het onderzoek benadrukt tevens het belang van de dimensies controle en vertrouwen, in de aanpak van problemen, maar vooral ook in de samenwerking tussen partijen. Voor de analyse voegen we de volgende cluster toe:

- schaal van opereren (regio, stad, stadsdeel; buurtcombinatie, buurt, straat);
- controle en vertrouwen in aanpak en samenwerking.

Het liniemodel

Hoewel de praktijk van de samenwerking niet altijd even goed verloopt, ontstaan volgens Boutellier (2007) in de netwerksamenleving nieuwe vormen van sociale ordening: nodale orde.³ In een nodale orde zal de burger een steeds belangrijkere rol krijgen. In de inleiding is al gewezen op de metafoor van een voetbalelftal om de organisatie van veiligheid te beschrijven. Het model biedt de mogelijkheid om ordening aan te brengen in de veelheid van partijen die zich bezig houden met veiligheid. Het veld kent in de meest simpele vorm drie linies en een doelman: een voorhoede van burgers; een middenveld van normatieve instanties (zoals het onderwijs), een verdediging van risicogerichte organisaties (zoals de politie) en een laatste instantie (justitie).

Voor de ordening van het onderzoeksmateriaal is gebruik gemaakt van deze vierdeling. Het model gaat uit van een inhoudelijk motief in de organisatie van netwerken. Meer in het bijzonder gaat het dan om de aard van de interventies (respectievelijk gericht op versterking van het sociaal kapitaal, de norm, de aanpak van risico's of sanctionering). Zo wordt er vanuit gegaan dat netwerken zich vormen rond concrete problemen en dat de zwaarte van het probleem bepalend is voor de interventie. We onderscheiden van achteruit naar voren achtereenvolgens interventies in termen van 'straf', 'risico', 'norm' en 'vitaliteit'. Het is de vraag of de dynamiek van de veiligheid aansluit bij deze inhoudelijke vooronderstelling van het model.

Opbrengst: op grond van deze overwegingen nemen we een zesde cluster in de analyse mee:

- afstemming tussen de verschillende interventies (straf, risico, norm en vitaliteit).

Uitgangspunten voor de analyse

Op vorenstaande wijze komen we tot de zes clusters ten behoeve van de analyse van het onderzoeksmateriaal. Om daadwerkelijk te kunnen analyseren achten we het van belang ze te herformuleren tot condities voor het functioneren van netwerken. Daarbij is de

³ Nodaal komt van het Latijnse 'nodus' oftewel knooppunt.

vooronderstelling dat een netwerk slagvaardiger is naarmate meer aan deze condities wordt voldaan. Slagvaardigheid van een samenwerkingsverband definiëren we als *de mate waarin een arrangement van partijen erin slaagt te komen tot besluitvorming en dienovereenkomstig handelen*.

Hierbij zij aangetekend dat een netwerk niet per definitie gericht hoeft te zijn op slagvaardigheid. Voor de netwerken die Terpstra & Kouwenhoven onderscheiden geldt dat slagvaardigheid voor de instrumentele netwerken van groter belang zal zijn dan voor de communicatieve netwerken. Voor het analyseschema op zichzelf doet het er echter niet toe of er sprake is van (niet) willen of van (niet) kunnen. De zes clusters herformuleren we op de volgende wijze tot condities voor slagvaardigheid.⁴

1. *Drive*: de mate waarin sprake is van initiatief (bij voorkeur van onderop), gemotiveerdheid van deelnemende actoren en een gedeeld gevoel van urgentie.
2. *Inhoudelijke richting*: de mate waarin sprake is van een gedeelde analyse, doelstellingen en onderling erkende coördinatie.
3. *Organisatiemandaat*: de mate waarin deelnemende actoren gemachtigd zijn door de organisaties die zij vertegenwoordigen om beslissingen te nemen.
4. *Operationele eenheid*: de mate waarin deelnemende partijen elkaar kunnen vinden in een gemeenschappelijke schaal van opereren (regio, stad, stadsdeel, buurtcombinatie, buurt of straat).
5. *Normatieve balans*: de mate waarin het netwerk slaagt in het vinden van een balans tussen controle en vertrouwen in aanpak (repressief versus preventief) en samenwerking (regulering versus persoonlijk contact).
6. *Instrumentele afstemming*: de mate waarin actoren erin slagen interventies (tussen licht naar zwaar) in goede samenspraak in te zetten.

Op basis van dit model analyseren we de dynamiek in de veiligheidsnetwerken. In het volgende hoofdstuk beschrijven we eerst de onderzoeksopzet gevolgd door de inventarisatie van samenwerkingsverbanden c.q. netwerken voor veiligheid in de Indische Buurt.

⁴ Desgewenst zou hier gesproken kunnen worden van afhankelijke en onafhankelijke variabelen.

4. Veiligheidsnetwerken in de Indische Buurt

Uit de interviews blijkt sprake te zijn van een tweedeling in de omgang met veiligheid in stadsdeel Zeeburg, waar de Indische Buurt een onderdeel van is. Een groot deel van de veiligheidstaken heeft te maken met jeugdproblematiek. Dit is niet verwonderlijk. Respondenten van het stadsdeel en de politie schatten dat ongeveer 75% van de veiligheidsincidenten in de buurt met jeugd te maken heeft. De overige problematiek, de algemene veiligheidsproblemen, betreft drugsoverlast (zowel dealen als gebruiken), overlast van alcoholisten of anderszins verslaafden en (voormalig) daklozen, afval⁵ en verkeersovertredingen.

In het hierna volgende verslag van de bestaande netwerken zullen wij deze tweedeling van algemene veiligheid en jeugd en veiligheid aanhouden. Allereerst beschrijven we welke algemene netwerken we hebben aangetroffen in de Indische Buurt, gevolgd door de jeugdnetswerken. Hierbij beperken we ons tot de formele netwerken. Dit zijn netwerken die gebaseerd zijn op een protocol, convenant of andere formele afspraken over de samenwerking. Vervolgens gaan we dieper in op de onderlinge samenwerking binnen de netwerken.

Naast de formele netwerken hebben de partijen die betrokken zijn bij de veiligheidszorg onderling veelvuldig informeel contact. Zo hebben de buurtregisseurs veel contact met het stadsdeel, de woningcorporaties, jeugdzorg en zorginstellingen maar ook met inwoners, scholen, kerken, moskeeën en winkeliers. Ook andere partijen als woningcorporaties, welzijnsinstellingen en justitie hebben onderling informeel contact.

Bij de schematische weergave van de netwerken dient opgemerkt te worden dat er een verschil is tussen doorgetrokken en onderbroken lijnen. De partijen die middels een doorgetrokken lijn met elkaar verbonden zijn, nemen deel aan een gezamenlijk overleg en kennen protocollen of convenanten die hun samenwerking beschrijven. De partijen die met een onderbroken lijn met elkaar verbonden zijn hebben op meer informele wijze contact. Deze partijen spelen wel een rol in het netwerk maar deze rol is niet geformaliseerd.

Algemene veiligheid

Zoals eerder benoemd, betreft de veiligheidsproblematiek die niet met jeugd en jongeren te maken heeft vooral drugspanden, overlast door verslaafden of (voormalig) daklozen, afval en verkeersovertredingen. Hierbij zij opgemerkt dat een groot deel van de respondenten beklaagt zich over het grote aantal begeleidwonenprojecten in de buurt. Vooral aan de oostkant van de buurt bevindt zich een relatief groot aantal opvanghuizen voor verslaafden, daklozen en probleemjongeren. Woningcorporaties moeten een deel van hun woningen ter beschikking van dergelijke projecten stellen. Een aantal respondenten heeft het idee dat de corporaties het verplichte deel volledig in de Indische Buurt Oost geplaatst heeft.

⁵ Om twee redenen wordt afval bij dit onderzoek betrokken. Ten eerste hebben veel partijen die bij veiligheid betrokken zijn ook een handhavende taak met betrekking tot afval. Ten tweede kan veel afval op straat een onveilig gevoel bij burgers veroorzaken en zelfs daadwerkelijke onveiligheid in de hand werken ('broken windows' theorie; in: Van Dijk, 2002).

In deze paragraaf beschrijven we de algemene veiligheidsnetwerken in de Indische Buurt. Deze beschrijving is gebaseerd op grote ronde interviews volgens de eerder beschreven sneeuwbalmethode. Naast de formele netwerken is er sprake van een aantal 'projectnetwerken'. Voorbeelden van deze projecten zijn cameratoezicht, buurtveiligheidsteams en drugsgerelateerde overlast. De meeste van de algemene netwerken kennen een vaste overlegstructuur, protocollen en convenanten. De partijen die bij de tijdelijke projecten betrokken zijn komen overigens ook op structurele basis bij elkaar, maar hun bereik is beperkter.

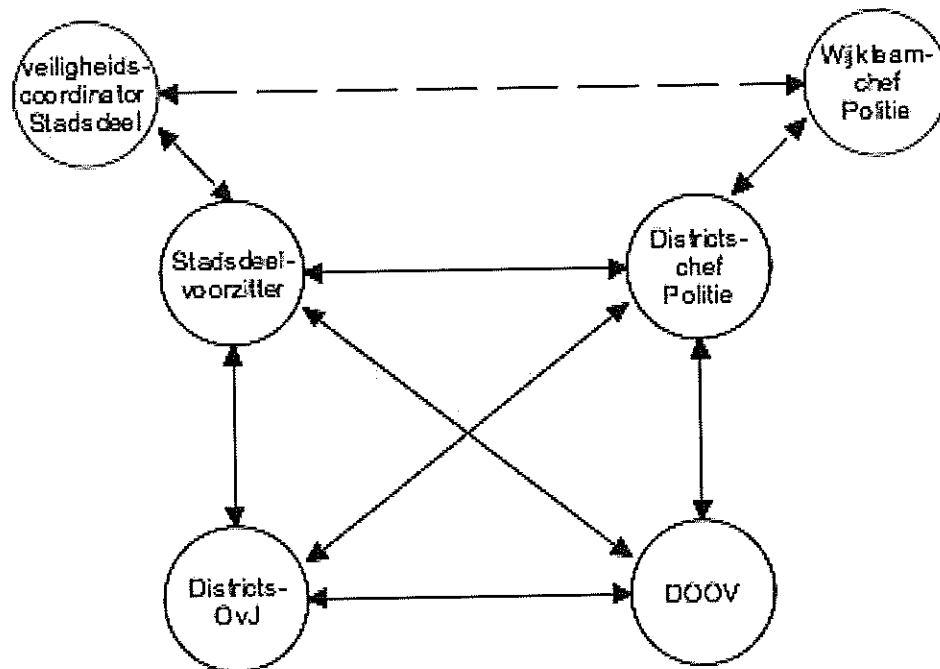
Uit de inventarisatie komen de volgende formele algemene veiligheidsnetwerken naar voren: Veiligheid district 2; Netwerk Meldpunt Zorg en Overlast; Buurtbeheer; Ketunit; Project Buurtveiligheidsteams. We beschrijven ze hieronder via een lijst van deelnemende partijen en een schematische weergave van hun samenwerking. Daarnaast beschrijven we één van de meest belangrijke projecten die worden uitgevoerd op het gebied van algemene veiligheid: de buurtveiligheidsteams. Een aantal van de coördinatoren van de algemene veiligheidsnetwerken participeren ook in het netwerk Jeugd en Veiligheid dat in de volgende paragraaf aan de orde komt. De ketenunit heeft taken op het gebied van algemene veiligheid en jeugdveiligheid.

Veiligheid District 2 (D2)

In het netwerk Veiligheid D2 participeren de volgende partijen.

- Stadsdeelvoorzitter
- Districtschef Politie
- Gebiedsofficier
- Dienst Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente

Figuur 1: netwerk Veiligheid D2



Het gaat hier om een beleidsgericht netwerk dat bestaat uit de subdriehoek, aangevuld met de dienst OOV van de gemeente. De coördinator veiligheid van het stadsdeel en de wijkteamchef van de politie zijn bij dit netwerk betrokken. Zij leveren informatie ten behoeve van dit overleg, worden door hun eigen organisaties geconsulteerd en moeten de genomen beleidsbeslissingen uitvoeren. Zij hebben onderling ook regelmatig informeel contact.

Netwerk zorg en overlast

Bij het netwerk zorg & overlast zijn de volgende partijen betrokken.

- Meldpunt zorg- en overlast (coördinator)
- GGD Vangnet en Advies⁶
- Arkin⁷
- Leger des Heils
- CIVIC (Maatschappelijke Dienstverlening)⁸
- Dienst Werk en Inkomen
- HVO Querido⁹

⁶ Vangnet en Advies van de GGD biedt acute hulpverlening aan mensen in een sociaal maatschappelijk of psychische crisis (<http://www.gezond.amsterdam.nl/geestelijke-gezondheid/zorg-en-overlast>).

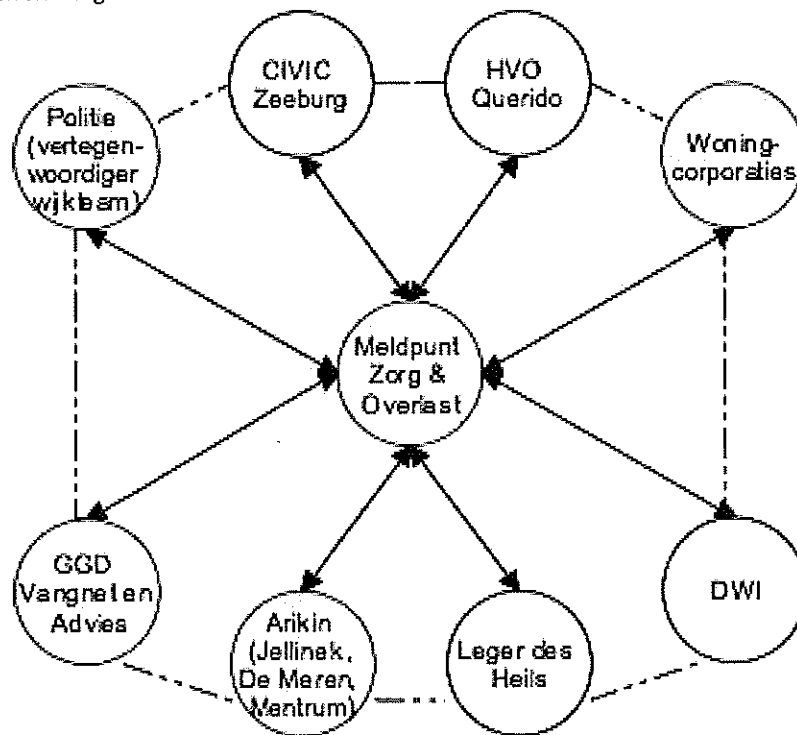
⁷ Arkin is een fusie van JellinekMentrum en AMC de Meren. Met de fusie ontstaat er meer samenhang tussen forensische psychiatrie, acute psychiatrie, verslavingszorg en openbare geestelijke gezondheidszorg in Amsterdam (<http://www.arkin.nl/>).

⁸ CIVIC Zeeburg verzorgt o.a. de uitvoering van het welzijnswerk, het jongerenwerk en de maatschappelijke dienstverlening in Zeeburg (http://www.civiczeeburg.nl/content.php?var_content=1).

⁹ HVO Querido biedt opvang, woonbegeleiding en dagactiviteiten aan mensen die dat nodig hebben (www.hvoquerido.nl).

- Politie
- Woningcorporaties

Figuur 2: Netwerk zorg en overlast



Het netwerk wordt gecoördineerd door het Meldpunt zorg en overlast. Zij hebben bijna dagelijks contact met de diverse partijen en coördineren de zogenoemde kleine en grote overleggen. Deze vinden beide om de zes weken plaats. In het grote overleg komen de hiervoor genoemde partijen samen, met uitzondering van de woningcorporaties. In het kleine overleg komen meldpunt, politie, GGD Vangnet en Advies en CIVIC samen. Ook de woningcorporaties spelen een grote rol. Deze zijn echter niet bij de overleggen aanwezig in verband met privacygevoelige informatie die gedeeld wordt.

In het plaatje zijn voor de overzichtelijkheid niet alle mogelijke lijnen opgenomen, in principe zijn alle partijen met een onderbroken lijn met elkaar verbonden. Zij hebben namelijk onderling regelmatig informeel contact indien nodig of gewenst. Ook de corporaties hebben veelvuldig apart contact met het meldpunt en de politie, en waar nodig ook met de andere partijen. Het meldpunt wordt steeds door iedereen op de hoogte gehouden.

Het meldpunt is de spin in het web van dit netwerk. Het meldpunt bekijkt allereerst wat er bekend is over het adres waarover geklaagd wordt. Dit doen ze veelal via een mail naar de netwerkcontacten. Op basis van de antwoorden bekijkt het meldpunt welke organisatie de meest aangewezen is om op huisbezoek te gaan. Dit kan Maatschappelijke Dienstverlening (CIVIC) zijn, bij enkelvoudige problematiek of Vangnet en Advies van de GGD bij meervoudige problematiek. Als een overlastgever deze organisaties niet binnen laat, bestaat er de mogelijkheid om een acuut behandelteam in te zetten. Deze organisaties koppelen vervolgens terug wat de bevindingen waren. Dan wordt er gezamenlijk een trajectplan opgesteld. Een

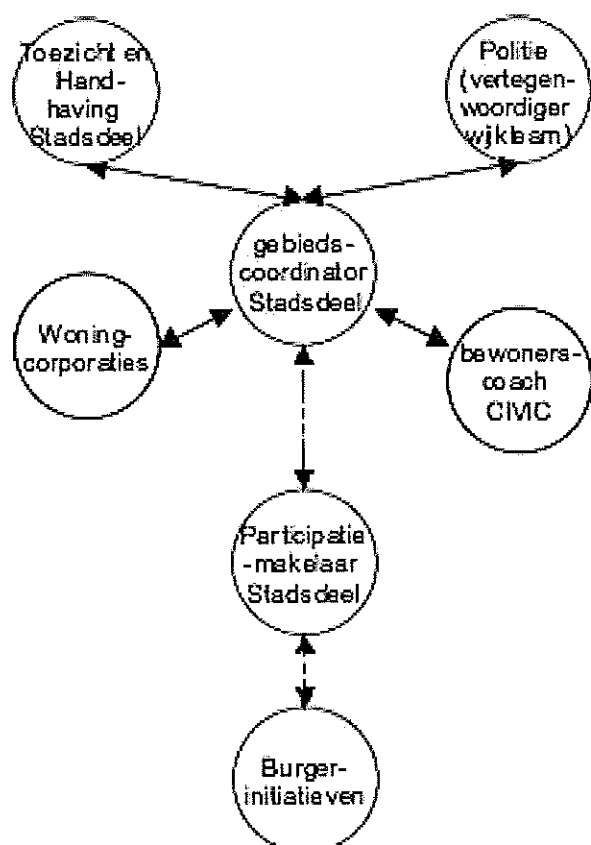
organisatie die al zorg levert aan deze overlastgever wordt bij voorkeur casemanager en krijgt de zorgregie. Deze kan waar nodig ook andere organisaties inzetten. Het meldpunt houdt vanaf dan de voortgang in de gaten. Deze manier van samenwerking is geformaliseerd in convenanten binnen het 'maatschappelijk steun systeem' (MSS).

Buurtbeheer

In het netwerk buurtbeheer participeren de volgende partijen.

- Stadsdeel (gebiedscoördinatoren)
- Stadsdeel (toezicht en handhaving)
- Politie
- CIVIC (bewonerscoach)
- Woningcorporaties

Figuur 3: netwerk buurtbeheer



In de afbeelding is te zien dat de gebiedscoördinator van het stadsdeel dit netwerk coördineert. De partijen spreken elkaar in een zeswekelijks overleg en op ad hoc basis. De betrokken partijen betrekken elkaar bij zaken die ze niet alleen kunnen doen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Contact met burgers is hierbij belangrijk. Ook vrijwilligersorganisaties spelen een grote rol. Er bestaat vooralsnog weinig contact tussen professionals en vrijwilligersorganisaties. Bij het overleg worden daarom steeds andere

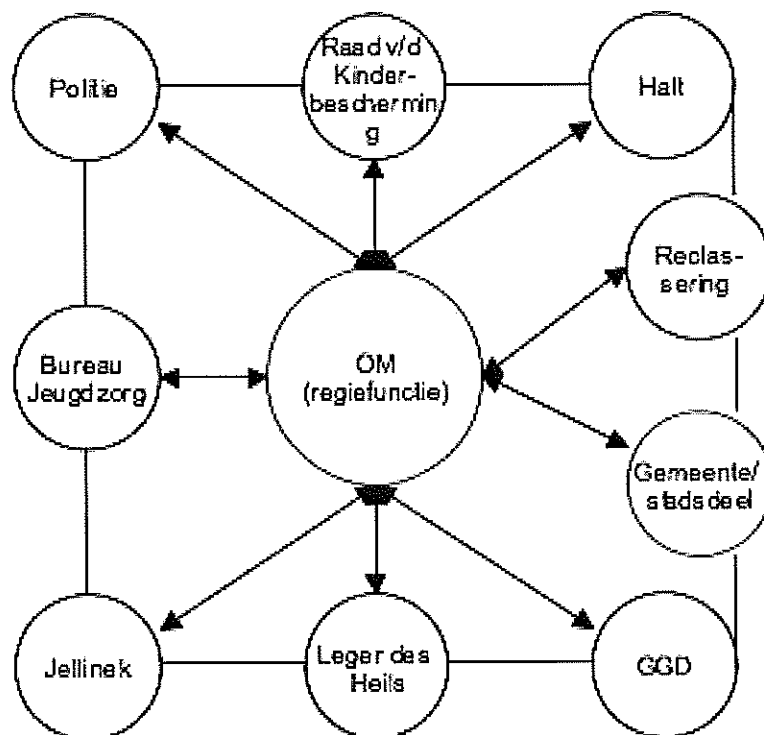
vrijwilligersorganisaties uitgenodigd om te kijken hoe ze elkaar kunnen versterken. Het contact met de vrijwilligersorganisaties verloopt veelal via de participatiemakelaar van het stadsdeel.

Ketenunit

De ketenunit is een uitzondering in deze opsomming van netwerken. Bijzonder aan de ketenunit is dat vertegenwoordigers van deze organisaties een werklocatie delen. De ketenunit is de Amsterdamse variant van het Veiligheidshuis. Bij de Ketenunit zijn de volgende partijen betrokken.

- OM
- Politie
- Bureau Jeugdzorg
- Reclassering (jeugd en volwassenen)
- Bureau Halt
- Gemeente (zorgcoördinatoren stadsdelen)
- Jellinek¹⁰
- Raad voor de Kinderbescherming
- GGD
- Leger des Heils

Figuur 4: netwerk Ketenunit



¹⁰ Jellinek biedt hulp bij verslaving op het gebied van alcohol, drugs en gokken (www.jellinek.nl).

In de figuur is te zien dat het OM de regie heeft over dit samenwerkingsverband. Naast veelvuldige contacten met de deelnemende organisaties, heeft de ketenunit (via de ketenregisseur en de zorgcoördinator) ook veel contact met de stadsdelen, SAOA en andere dan de genoemde zorginstellingen. Van iedere organisatie zijn er een of twee medewerkers vertegenwoordigd in de ketenunit. De ketenunit Noord (district 2: stadsdeel Zeeburg en Noord) bestaat uit 15 medewerkers. Het doel van de ketenunit is recidive voorkomen door een snellere en meer efficiënte samenwerking. Volgens de respondenten wordt dit goed bereikt door de opzet van de ketenunit. Wel zouden de medewerkers van de ketenunit in de toekomst meer naar het model van het veiligheidshuis toe willen. Hiervoor geven zij drie redenen.

Ten eerste is de zorgkant in de veiligheidshuizen meer ingebed. Ketenunits zijn zeer strafrechtelijk georiënteerd. Veiligheidshuizen hebben een bredere oriëntatie. Nu kan de ketenunit alleen handelen naar aanleiding van een strafbaar feit. Zij zien echter veel in de omgeving van personen die strafbare feiten plegen, daar kunnen ze nu weinig mee. Er is een zorgcoördinator maar die kan in haar eentje niet alle signalen oppakken. Ten tweede bekijken veiligheidshuizen niet alleen de mogelijkheden van het strafrecht maar ook van het bestuursrecht. Dit geeft meer en soms betere interventiemogelijkheden. Ten derde richten de veiligheidshuizen zich ook op preventie en nazorg. De ketenunit richt zich vooralsnog voornamelijk op de strafrechtelijke afdoening van jeugdzaken en op een persoonsgebonden aanpak van jeugdige en volwassen veelplegers. Daarnaast is recidivebeperking een belangrijk doel.

De ketenunit heeft iedere dag een briefing. Hieraan nemen alle partijen deel. De politie draagt dan zaken voor en de unitsecretaris geeft een indicatie van de afdoening. Vervolgens wordt bepaald wie de zorgmogelijkheden gaat onderzoeken. Voor de briefing ontvangen alle partijen dezelfde informatie in de vorm van een verkort proces verbaal (pvo), landelijk LOF formulier genoemd. De ketenunit maakt gebruik van een gezamenlijk procesboek. Daarin staat beschreven welke taken de partijen in verschillende situaties hebben. Ook staan de structurele overleggen daarin benoemd: de dagelijkse briefing, het zorgoverleg, het justitieel casusoverleg/afdoeningsoverleg en het doelgroepenoverleg.

Naast de samenwerking binnen de ketenunit, zijn er samenwerkingsverbanden met andere netwerken. Dit zijn het jeugdnetwerk 12+ en netwerk jeugd en veiligheid. Ook nemen ze deel aan verschillende overleggen. Bijvoorbeeld het overleg jeugdgroepen. Als er overlastgevende groepen besproken worden, neemt de zorgcoördinator daar aan deel. Als er criminele groepen besproken worden, neemt de unitsecretaris deel.

Project buurtveiligheidsteams

Zeeburg is een van de pilotgebieden van de buurtveiligheidsteams (BVT).

Buurtveiligheidsteams zijn kleinschalige samenwerkingsverbanden op operationeel niveau tussen handhaving en toezicht van het stadsdeel en de politie. Een buurtregisseur van de politie stuurt de BVT's aan. Deze verzorgt de wekelijkse briefing en zorgt dat de agenten en toezichthouders gezamenlijke taken hebben. Het doel is dat een BVT een duidelijk zichtbaar samenwerkingsverband is voor de inwoners waaraan de politie en het stadsdeel beiden een deel bijdragen. De BVT's in Zeeburg werken naar tevredenheid van de deelnemers, hoewel dit nog niet is zoals ze zouden moeten werken. Van daadwerkelijke gezamenlijke patrouilles is nog

geen sprake. De toezichthouders worden veelal ingezet voor cameratoezicht. De BVT's overleggen wekelijks. In figuur 5 is dit samenwerkingsverband grafisch weergegeven.

Figuur 5: netwerk buurtveiligheidsteams



Jeugd

In deze paragraaf beschrijven we de jeugdveiligheidsnetwerken in de Indische Buurt. In deze paragraaf behandelen we de samenstelling van deze netwerken. In de volgende paragraaf gaan we in op de onderlinge samenwerking in zowel de algemene- als de jeugd en veiligheidsnetwerken. vervolgens gaan we in op de onderlinge samenwerking. Alle geïnterviewde respondenten melden dat problemen met jongeren aan de orde van de dag zijn. Kijkend naar het aantal jongeren en de aanwezige criminogene factoren in de wijk is dit niet verwonderlijk (zie Boutellier en Scholte, 2008 voor de criminogene factoren). Van de 22.281 inwoners van de Indische Buurt is ongeveer een derde, 31 procent, onder de 25 ($n = 6.878$). Bijna de helft van de inwoners, 42 procent, is dan onder de 30 ($n = 9.401$)¹¹. Voor al deze jongeren is in de wijk bijzonder weinig te doen. Daarover zijn de respondenten het unaniem eens. Rond Jeugd en Veiligheid treffen we de volgende formele netwerken aan. De ketenunit is beschreven bij algemene veiligheid, de overige drie netwerken beschrijven we hieronder.

- Ketenunit
- Netwerk Jeugd & Veiligheid
- Jeugdnetwerk 12+
- SAOA

Zoals gezegd is bij deze netwerken ook een aantal netwerken en projecten die zich richten op algemene veiligheid betrokken (veiligheid district 2, buurtbeheer, ketenunit). Buiten de formele netwerken zien we bij jeugdveiligheid een aantal 'zwevende partijen'. Zij hebben contact met één of een aantal van de partijen die deelnemen aan de formele netwerken maar zijn zelf niet opgenomen in de formele overlegstructuren. Dit betreft vooral partijen die via- via in actie komen of zijdelings met veiligheidsproblematiek te maken hebben, bijvoorbeeld scholen en zelfstandige jeugdprojecten.

Jeugd en Veiligheid

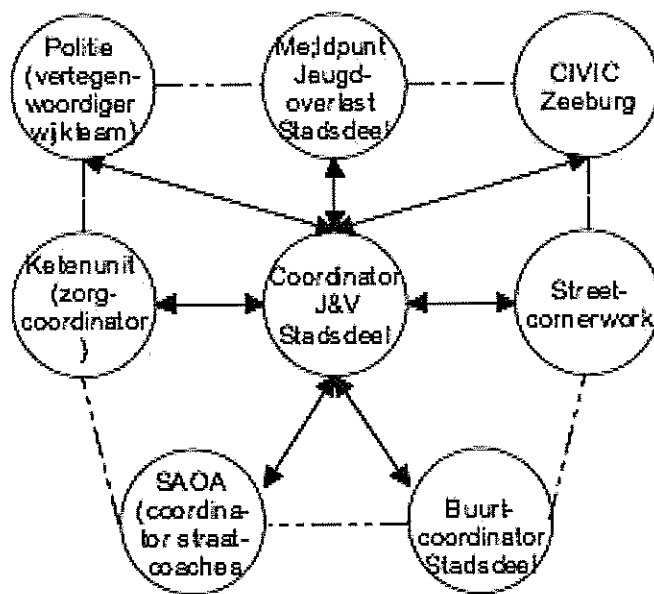
Aan het netwerk Jeugd en Veiligheid nemen de volgende partijen deel.

- Stadsdeel (projectleider jeugd en veiligheid)
- Ketenunit (zorgcoördinator)
- Gebiedscoördinatoren (coördinator buurtbeheernetwerk)

¹¹ <http://www.os.amsterdam.nl/tabel/7816/> (G31 + G32 = Indische Buurt)

- Toezicht en handhaving (coördinator toezichthouders)
- SAOA¹² (coördinator straatcoaches)
- Meldpunt jeugdoverlast
- Politie (buurtregisseur met taakaccent jeugd)
- CIVIC
- Streetcornerwork¹³

Figuur 6: netwerk Jeugd en Veiligheid



Het netwerk jeugd en veiligheid is een overkoepelend netwerk van diverse andere netwerken. Dit netwerk wordt gecoördineerd door de coördinator Jeugd en Veiligheid (J&V) van het stadsdeel. De betrokken partijen komen zeswekelijks bij elkaar voor overleg. Naast de coördinatoren van diverse andere netwerken zijn ook vertegenwoordigers van andere partijen betrokken die zich op jeugd richten. Dit zijn partijen als welzijnsorganisatie CIVIC en Streetcornerwork. Een aantal van de partijen heeft daarnaast contact in het kerngroepoverleg (stadsdeel, politie, ketenunit, streetcornerwork, CIVIC, meldpunt). Dit zijn casusoverleggen op wijkniveau. Daarnaast hebben de partijen veel onderling contact.

¹² Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) treedt op tegen jeugdgroepen die regelmatig voor overlast zorgen. SAOA vult het gat tussen het preventief optreden van het jeugd- en jongerenwerk en het (strafrechtelijk) optreden van politie en justitie. De aandacht voor jeugdoverlast kan voor deze organisaties niet meer dan een deeltaak zijn, terwijl een specifieke en continue aandacht steeds vaker vereist is (www.aanpakoverlast.nl).

¹³ Streetcornerwork werkt voor (groepen) jongeren en verslaafden, die vanwege sociale en individuele oorzaken de relatie met de samenleving kwijt zijn geraakt. Zij maken geen gebruik (meer) van het reguliere voorzieningenaanbod, omdat dat niet aansluit bij hun vraag, leefstijl en manier van communiceren. Zij worden aangeduid als 'moeilijk bereikbaar' of ongemotiveerd. Veldwerkers van Streetcornerwork leggen actief contact met deze groepen in hun leefwereld en sociale omgeving (<http://www.streetcornerwork.eu/destichting/index.html>).

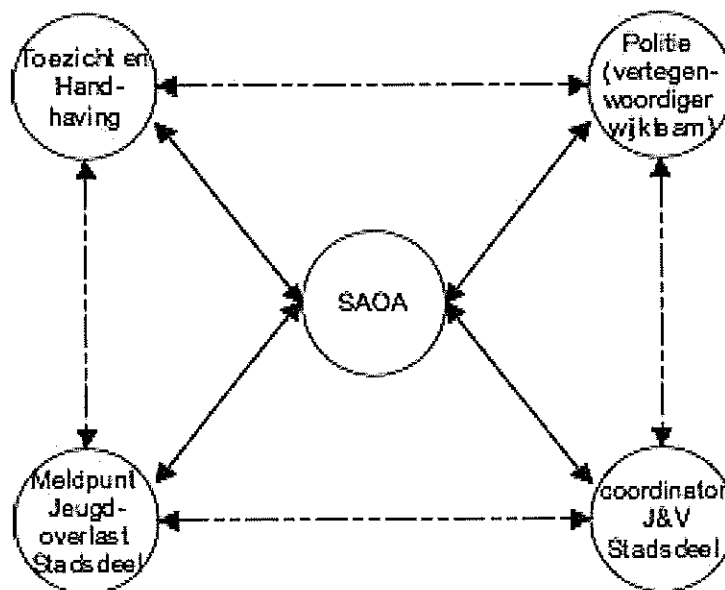
Dit netwerk werkt volgens vaste procedures vastgelegd in protocollen en convenanten (protocol Jeugd en Veiligheid, draaiboek Jeugdoverlast). In deze documenten worden de doelen en deelnemers aan diverse overleggen beschreven. Daarnaast zijn de rollen en taken van de deelnemende partijen daarin opgenomen. Bij de aanpak van overlast maakt dit netwerk gebruik van een 'opschalingsprotocol'. Dit houdt in dat bij signalen van overlast eerst lichte interventies worden toegepast die in vijf stappen tot een zware interventie opbouwen. In de eerste fase probeert SAOA contact te zoeken met een jongere en zijn ouders door een gezinsbezoek. Als een jongere daar niet ontvankelijk voor is, bouwt de interventie, via diverse stappen waarin het stadsdeel op andere manieren contact zoekt, op tot politieke en mogelijk justitiële interventies.

SAOA

In het netwerk van de Stichting Aanpak Overlast (SAOA) participeren de volgende partijen.

- SAOA
- coördinator Jeugd en Veiligheid stadsdeel
- politie
- meldpunt jeugdoverlast
- toezicht en handhaving stadsdeel

Figuur 7: netwerk SAOA



De Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) is verantwoordelijk voor het verminderen van jeugdoverlast door de inzet van straatcoaches en gezinsbezoekers. Om deze taak uit te voeren is contact op operationeel niveau nodig met de genoemde partijen. SAOA krijgt informatie van het Meldpunt jeugdoverlast en de coördinator J&V. SAOA koppelt de informatie terug door middel van dagrapporten.

Deze partijen overleggen in twee verschillende overleggen die beide eenmaal per twee weken plaatsvinden. Aan beide overleggen nemen de coördinator J&V, het meldpunt

jeugdoverlast en de coördinator toezichhouders deel namens het stadsdeel. SAOA wordt bij het ene overleg vertegenwoordigd door de coördinator straatcoaches, bij het andere overleg door de coördinator gezinsbezoekers. Daarnaast hebben de betrokken partijen veel ad hoc contact.

Jeugdnetwerk 12+

Het jeugdnetwerk 12+ richt zich op jongeren met meerdere problemen of gezinnen waarin meerdere problemen spelen. Deze jongeren komen in beeld via de ketenunit of het netwerk Jeugd en Veiligheid. In figuur 8 is te zien dat er bij dit netwerk relatief veel organisaties betrokken zijn. Het netwerk wordt gecoördineerd door de coördinator jeugdnetwerk van het stadsdeel. Dit netwerk maakt onderscheid tussen een binnen- en een buitenring. De binnenring heeft meer intensief en meer frequent onderling contact dan de buitenring. De binnenring komt samen in een maandelijks overleg, voorgezeten door de coördinator jeugdnetwerk. Dan wordt vooral casuïstiek besproken.

Bij de binnenring zijn de volgende partijen betrokken.

- Stadsdeel (coördinator Jeugdnetwerk)
- Leerplicht
- Politie
- Ketenunit (zorgcoördinator)
- Jongerenloket DWI
- Bureau Jeugdzorg
- CIVIC Zeeburg

Dit netwerk kent daarnaast een buitenring van organisaties. Dit zijn veelal de uitvoerende organisaties. Zij worden betrokken bij de informatieverzameling en het opzetten van interventies. Ongeveer vijf keer per jaar komen binnen- en buitenring bij elkaar. Bij de buitenring zijn de volgende partijen betrokken.

- Streetcornerwork
- SPIRIT¹⁴
- Altra college¹⁵
- Zorgcoördinatoren van het voortgezet onderwijs
- Meldpunt jeugdoverlast
- GGD vangnet Jeugd¹⁶
- Algemeen Maatschappelijk Werk Dynamo¹⁷

¹⁴ SPIRIT helpt ouders, opvoeders, jeugdigen en familie problemen op te lossen die zich voordoen bij het opvoeden en opgroeien van jeugdigen. De hulp is erop gericht dat cliënten in de toekomst zelf in staat zijn om problemen die zich voordoen, op te lossen. Zij maken hierbij zoveel mogelijk gebruik van interventies die in het verleden effectief zijn gebleken (<http://www.spirit.nl/over-spirit/>)

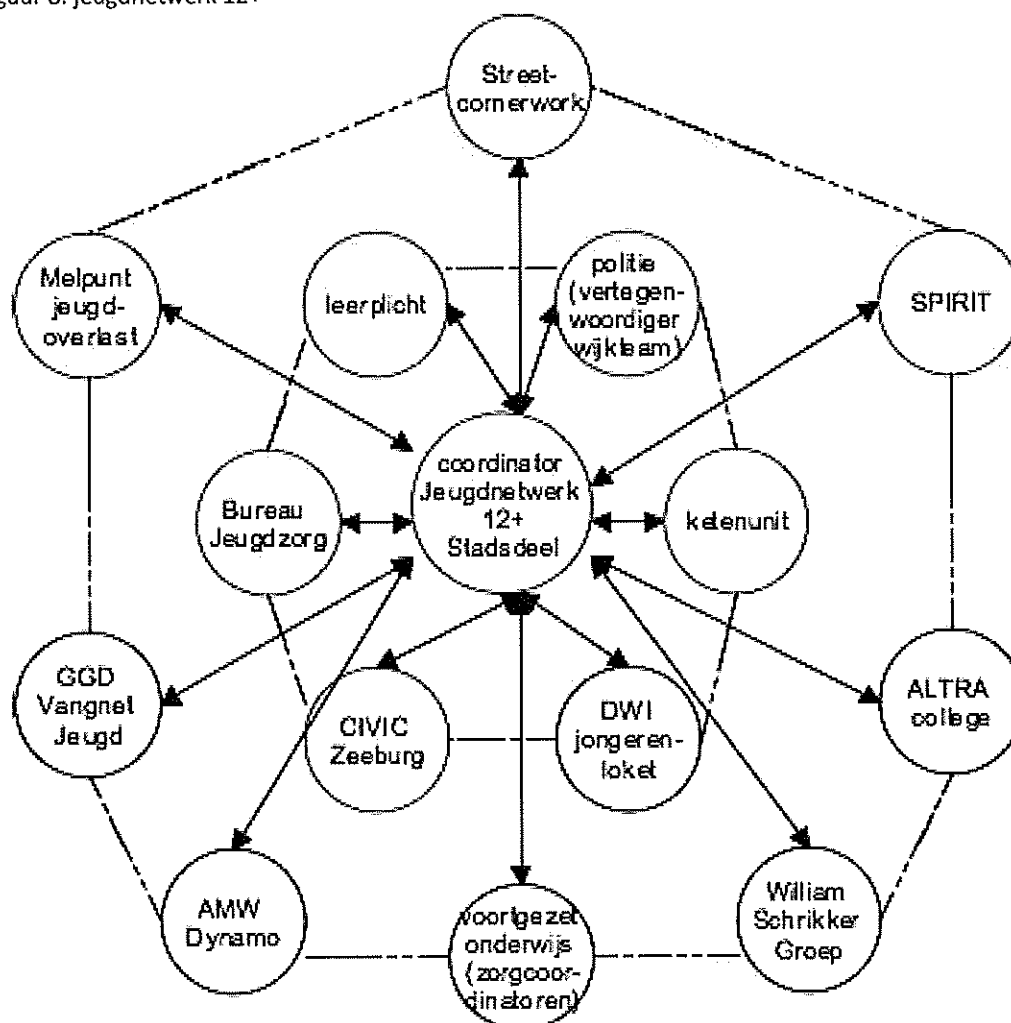
¹⁵ Altra biedt hulp aan kinderen en jongeren die zijn vastgelopen in hun persoonlijke ontwikkeling en aan ouders die steun nodig hebben bij de opvoeding (<http://www.altracollege.nl/>).

¹⁶ GGD Vangnet Jeugd richt zich op kinderen (0-19 jaar) die in hun ontwikkeling worden bedreigd (http://amsterdam.nl/algemene_onderdelen/funcities/adressengids?SysIdt=P0001&OrgGgvDrgIdt=126101&popup=true).

- William Schrikker groep¹⁸

Dit netwerk ziet er schematisch als volgt uit.

Figuur 8: jeugdnetwerk 12+



¹⁷ Het jongerenopbouwwerk van Dynamo signaleert groepen jongeren op straat. We inventariseren de wensen en vragen van jongeren en maken concrete plannen om deze te realiseren (www.dynamo-amsterdam.nl).

¹⁸ De William Schrikker Groep biedt hulp, advies en ondersteuning, vanuit het vrijwillig of het justitieel kader, ten behoeve van gehandicapte kinderen en kinderen van gehandicapte ouder (http://193.172.88.170/wsg/index_main.cfm?act=tekst.display&pagina=1&subpagina=5).

Samenwerking

De hiervoor beschreven netwerken zijn de formele netwerken die zich met de veiligheidszorg bezig houden. Daarnaast zijn er veel ad hoc contacten op uitvoerend niveau. Vooral de buurtregisseurs beschrijven regelmatig contact te hebben met medewerkers van alle hiervoor genoemde organisaties. Bij de algemene veiligheidsnetwerken treffen we, meer dan bij jeugd en veiligheid, partijen aan die niet deelnemen aan de vaste overleggen. Dit betreft vooral partijen die op stedelijk niveau opereren en zorg- of beleidstaken hebben. Voorbeelden hiervan zijn het Leger des Heils en het Steunpunt huiselijk geweld maar ook hoofdstedelijke beleidsmakers als de dienst Openbare Orde en Veiligheid en Dienst Werk en inkomen van de gemeente.

Opvallend is dat het Openbaar Ministerie (OM) geen vaste positie in de algemene veiligheidsnetwerken op buurt- of wijkniveau lijkt te hebben, alleen via de ketenunit. Wel heeft het OM een rol op districts- en regionaal niveau via de subdriehoek en de driehoek. Vooral de politie mist het OM op buurniveau.

De genoemde formele netwerken en projecten komen op regelmatige basis bij elkaar. Zij overleggen variërend van wekelijks (buurtveiligheidsteams) tot zeswekelijks (netwerk meldpunt). De partijen die niet deelnemen aan de vaste overleggen vertellen vaak ad hoc contact te hebben met de andere partijen. Overigens zeggen ook de partijen die wel deelnemen aan de formele overleggen veel onderling contact te hebben.

De respondenten hebben geen behoefte aan meer vaste overleggen. De partijen weten elkaar naar eigen zeggen goed te vinden als ze elkaar nodig hebben. De geïnterviewde partijen zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking in de netwerken. De beschrijving van de onderlinge contacten en samenwerking varieert van 'zeer goed' tot 'goed genoeg'. De respondenten noemen een aantal cruciale randvoorwaarden voor een goede samenwerking. De bijgewoonde overleggen van verschillende netwerken bevestigen het beeld dat de partijen onderling prettig samenwerken. De overleggen kennen een informele maar doelgerichte sfeer. Met een goede samenwerking bedoelt men dat de partijen op elkaar kunnen rekenen, informatie (durven) uitwisselen en voor elkaar klaar staan als dat nodig is. Vooral onderling vertrouwen blijkt hierbij een rol te spelen.

De netwerken die hun samenwerking als zeer goed beschrijven, geven blijk van een hoge mate van onderling vertrouwen. Dit onderlinge vertrouwen komt niet uit het niets. Vertrouwen is volgens de respondenten iets dat opgebouwd moet worden door lange tijd samen te werken, een conflict goed op te lossen of fysiek bij elkaar zitten waardoor het inzicht in elkaars belangen en mogelijkheden groter wordt. Vooral de netwerken die werken met privacygevoelige informatie benoemen bewust te hebben geïnvesteerd in het onderling vertrouwen.

Partijen die hun samenwerking beschrijven als 'goed genoeg', benoemen het onderlinge vertrouwen als verbeterpunt in de samenwerking. Zij benadrukken dat vertrouwen van twee kanten moet komen. De coördinator of regiehouder moet vertrouwen in de uitvoerende partijen hebben en uitstralen maar ook vice versa. De coördinator speelt dan ook een belangrijke rol in de samenwerking. Bij conflicterende belangen of persoonlijke conflicten kan de coördinator bemiddelen. Vooral bij partijen die de samenwerking van bovenaf opgelegd krijgen duurt het even voordat het benodigde vertrouwen is opgebouwd.

Omdat vertrouwen een grote rol speelt, zien veel respondenten de rol van specifieke personen als afbreukrisico. Als iemand vervangen wordt, moet dat vertrouwen opnieuw opgebouwd worden. Aan de andere kant geven een aantal respondenten voorbeelden van een situatie waarin de deelnemers aan een netwerk en de coördinator niet op één lijn zaten. Die netwerken zijn beter gaan functioneren na vervanging van de coördinator.

De respondenten zien daarnaast een aantal andere verbeterpunten van de samenwerking. Zo zouden veel respondenten graag een gezamenlijke prioritering door diverse partijen zien. De politie werkt bijvoorbeeld met andere beleidscycli dan het stadsdeel. Dit is in behandeling bij de subdriehoek. De daarbij betrokken partijen gaan proberen hun prioritering en jaarplanning op elkaar af te stemmen.

Een ander verbeterpunt is de zichtbaarheid van de netwerken bij de burger. Vooral de welzijnsorganisaties en medewerkers van het stadsdeel die betrokken zijn bij emancipatie en participatie van burgers bemerken deze signalen. Zij vinden dat professionals hun weg goed weten te vinden binnen de netwerken maar betwijfelen of het voor de burger even duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Vooral bij burgers die geen beschikking hebben over internet of de Nederlandse taal niet goed beheersen, verwachten zij dat dit een probleem is. De meldingen die bij het Meldpunt Zorg en Overlast binnenkomen bevestigen dit beeld. Een klein deel van de meldingen van overlast komt bij hen binnen via bewoners (30%), het merendeel via de organisaties in hun netwerk (70%).

Verder zou een aantal respondenten graag een grotere rol voor burgers en ondernemers zien in de veiligheidsnetwerken. In de Indische buurt loopt een aantal bewonersprojecten¹⁹ die gericht zijn op de emancipatie van de inwoners. Dergelijke projecten kunnen een indirect positief effect op de veiligheid in de buurt hebben. Jongeren met betere kansen wendden zich minder snel tot de criminaliteit. Hetzelfde geldt voor volwassenen met een vaste baan en een vast inkomen. Desgevraagd weet echter slechts een klein aantal van de respondenten dergelijke projecten te noemen. Alleen de kickboksclub 'Mousid Gym' wordt door een aantal respondenten genoemd.

De respondenten van bewonersprojecten bevestigen deze kloof tussen professionals en burgers. Zo zou een stichting die zich bezighoudt met talentontwikkeling van jongeren graag meer met professionals willen samenwerken. Ze benadrukken daarin wel hun autonomie te willen behouden. Hun ervaring in dergelijke samenwerking is namelijk dat professionele organisaties soms met de ideeën van de vrijwilligers aan de haal gaan.

Daarnaast benoemen meerdere partijen dat het enthousiasme en de energie waarmee het stadsdeel haar regierol oppakt soms te veel controle met zich meebrengt. Deze partijen voelen zich niet altijd behandeld als professionals en hebben het idee door het stadsdeel niet volledig vertrouwd te worden. Het stadsdeel zet plannen op zonder goed te luisteren naar de geluiden die de professionals 'op straat' horen. Dit laatste wordt bevestigd door een aantal respondenten van het stadsdeel zelf. Zij geven aan dat het stadsdeel veel van de partners verwacht maar om dat te bereiken wel vertrouwen in die partners moet uitstralen. Daar schort het volgens hen nog wel eens aan. In de bijgewoonde overleggen is af en toe aan de houding van een aantal functionarissen te merken dat zij zich niet voldoende gehoord voelen.

¹⁹ Voorbeelden hiervan zijn Stichting ASRI, de Timorplein Community, Marokkaanse Raad Zeeburg, diversiteitsland, Zina Platform en de Karrewiel Community.

Een aantal partijen betrokken bij Jeugd en Veiligheid plaatst een aantal aanvullende kanttekeningen bij de samenwerking. Deze komen voornamelijk van de welzijnsorganisaties en politie. Zo benoemen zij dat er veel aandacht is voor repressie maar weinig voor preventie. Dit terwijl er zo veel jeugd in de buurt is die een groot risico heeft crimineel of overlastgevend gedrag te gaan vertonen. Zij hebben het idee dat niet iedereen als doel heeft om te voorkomen dat deze jongeren in de criminaliteit terecht komen.

5. Waar meldt de burger?

In de inleiding beschrijven we de veronderstelling dat de pluriforme politiefunctie, het bestaan van meerdere partijen met politieachtige taken, bij de burger veelal onbekend is (Van Steden, 2009). Om te bekijken in hoeverre de hiervoor beschreven netwerken en organisaties waar misstanden gemeld kunnen worden, bekend zijn bij de bewoners van de Indische Buurt, hebben we een korte enquête gehouden onder 50 bewoners. Deze enquête is afgenomen op het Indische Buurt Festival dat op zaterdag 16 mei 2009 plaatsvond. De respondenten is als eerste gevraagd of ze in de Indische Buurt wonen. Als dit het geval was, hebben we ze gevraagd deel te nemen aan de enquête.

Enquête

In de enquête hebben we drie situaties voorgelegd aan de respondenten (n=50) met de open vraag bij wie ze die situatie zouden melden. De situaties zijn vergelijkbaar met de casussen die in de tweede fase bestudeerd worden. Deze komen in het volgende hoofdstuk aan bod. Bij de eerste situatie wordt de respondenten gevraagd bij welke organisatie ze het zouden melden als ze overlast ervaren van jongeren voor de deur. De tweede situatie vraagt wat ze zouden doen als ze merken dat er in een pand in de straat drugs gebruikt en gedeald wordt. De derde situatie wat ze zouden doen als ze gepest of gediscrimineerd worden door jongeren uit de buurt. Bij alle situaties is gevraagd bij wie ze dit zouden melden en wat een alternatief voor die organisatie zou zijn. De eerste vraag is altijd een open vraag. Bij de tweede vraag wordt een aantal mogelijkheden opgesomd als de respondent geen alternatief kan noemen. Voor meer informatie is de enquête bijgevoegd in bijlage 6.

Resultaten

In alle voorgelegde situaties zou het merendeel van de respondenten de situatie melden bij de politie. Een ander groot deel zou het nergens melden en proberen de situatie zelf op te lossen. Als alternatief is het meest genoemd dat ze zelf in gesprek zouden gaan met de jongeren (bij situatie 1 en 3). De tweede organisatie die genoemd wordt als meldingsmogelijkheid is het meldpunt zorg en overlast. Met het drugspand willen de meeste bewoners zich liever helemaal niet inlaten. In die situatie zouden ze, als alternatief voor melden bij de politie, het liefst helemaal niets doen. In onderstaande tabel is de verdeling van de antwoorden te zien.

Tabel 1: meldingen burger in absolute aantallen

	jeugdoverlast		drugspand		structureel pesten	
	1e keus	2 ^e keus	1e keus	2 ^e keus	1e keus	2 ^e keus
politie	28	7	30	5	28	8
meldpunt zorg & overlast	3	10	2	5	3	11
buurtbeheer		1	1		1	1
handhaving & toezicht				2		
gemeente	1				2	
woningbouw		2	2	7	1	2
marktmeester	1		1			
wijkcentrum	1					
jongerenwerk		1			1	
school					1	
buurtvaders					2	
buren		1				
media				1		
zelf oplossen	12		1		9	
niets doen		25	12	29		27
geen antwoord	4	3	1	1	2	1
totaal	50	50	50	50	50	50

Uit de korte gesprekken bij de enquête komt een aantal aanvullende resultaten naar voren. Zo kennen veel respondenten geen andere organisatie waar misstanden gemeld kunnen worden dan de politie. Het meldpunt zorg en overlast is grotendeels onbekend. Daarnaast weten veel mensen niet dat in pandige overlast ook bij de woningcorporatie gemeld kan worden. Een deel van de respondenten die de organisaties wel kennen, zeggen dat die niets kunnen betekenen. Alleen de politie heeft volgens hen de bevoegdheden om echt in te grijpen.

Het meldpunt zorg en overlast spreekt een aantal respondenten wel aan. Als de onderzoeker het bestaan hiervan noemt, geeft een groot deel aan een klacht daar, indien nodig, te zullen melden. Veel respondenten willen de beschreven situaties het liefst nergens melden. Zij hebben daar uiteenlopende redenen voor. Sommigen zeggen dergelijke situaties liever zelf op te lossen. Anderen geven aan dat de genoemde problemen bij de wijk horen en dat de bewoners 'dat maar moeten accepteren'.

De politie, het meldpunt zorg & overlast desnoods, of niets doen: daarmee is in het kort de positie van de burgers weergegeven. Daarbij zij aangetekend dat het om een beperkt onderzoekje ging (50 respondenten) met een beperkte intentie. Wat weten de burgers van alle 'drukte' rond veiligheidsproblemen? We concluderen weinig tot niets. Dit is een belangwekkend resultaat omdat het aangeeft dat de politie hoe dan ook een vooraanstaande rol bij de aanpak van problemen zal moeten spelen, wil dit herkenbaar en geruststellend zijn voor burgers.

6. Netwerken in de praktijk

In deze fase van het onderzoek bestuderen we de daadwerkelijke samenwerking in en tussen netwerken door een drietal casussen te reconstrueren en te volgen. De gekozen casussen zijn representatieve incidenten voor de Indische Buurt en hebben recentelijk plaatsgevonden. De keuze voor de casussen is gemaakt in overleg met een aantal sleutelfiguren. We hebben gekozen voor de volgende casussen:

1. pesterijen van een homoseksuele man,
2. een overlastgevende jongere,
3. de aanpak van een drugspand.

In het hierna volgende deel worden deze casussen en de dynamiek in de betrokken netwerken beschreven. Allereerst geven we een korte, zo objectief mogelijke beschrijving van de casus. Vervolgens beschrijven we het betrokken netwerk. Dan beschrijven we verschillende elementen van dynamiek binnen de netwerken. Hierbij gaan we in op de wijze waarop de respondenten de casus zien, behandelen we het proces van de casus, de onderlinge samenwerking in het netwerk en de rol van de burger. De beschrijving van de dynamiek is deels gebaseerd op informatie van de deelnemers aan het netwerk en betrokken burgers en deels op observaties van bijgewoonde overleggen.

Tot slot behandelen we concluderend de zes eigenschappen van het netwerk die op basis van het analysekader benoemd zijn als voorwaarden voor slagvaardigheid. Hierbij merken we nogmaals op dat een netwerk om diverse redenen niet altijd slagvaardigheid als doel hoeft te hebben. Sommige netwerken zijn gericht op communicatie, niet op actie. Daarnaast kan het gezamenlijk besluit om *niet* over te gaan tot actie ook gezien worden als slagvaardigheid. Van belang is hierbij dat dit besluit in gezamenlijkheid heeft plaatsgevonden.

Casus 1: Pesten van een homoseksuele man

Casusbeschrijving

Deze casus betreft een homoseksuele man die in het oostelijk deel van de Indische Buurt woont. De man is kunstenaar. Hij woont al sinds 1994 in de Indische Buurt. De man zegt structureel gepest te worden door Marokkaanse jongens uit de buurt. De eerste pesterijen zijn begonnen in 2004. In dat jaar is hij mishandeld door een aantal van de jongens. Hij heeft daar aangifte van gedaan. De zaak is geseponeerd door gebrek aan bewijs.

Daarna is het een tijdje stil geweest en in 2007 is het weer begonnen. Het zijn nu andere jongeren dan in 2004. De betrokkene vermoedt dat het broertjes zijn van de jongeren die hem in 2004 pestten. De jongeren schelden hem uit voor 'homo', 'vieze flikker' of aanverwante termen. Ook bedreigen ze hem door zinnen te roepen als: 'ik maak je dood vieze flikker'. Voorjaar 2009 bereikten deze pesterijen in zijn ogen een hoogtepunt, hij besloot het toen te melden bij de politie en de regionale televisiezender AT5. We zullen later zien wat zijn overwegingen hierin zijn geweest. Wij beperken ons in de reconstructie van deze casus tot de recente pesterijen.

Dit incident is om meerdere redenen interessant. Het betreft ten eerste overwegingen van het slachtoffer om melding te maken van een bepaald voorval. Ten tweede is er voor dergelijke incidenten geen vaststaand, geformaliseerd netwerk dat in actie komt. Interessante vragen zijn dan ook: hoe worden dergelijke incidenten door de netwerkpartijen opgepakt? Hoe wordt in een situatie samengewerkt die niet is vastgelegd in protocollen? Ten slotte komen dergelijke incidenten in Amsterdam en andere grote steden veel voor en heeft men nog steeds geen sluitende wijze gevonden om dit een halt toe te roepen. Wellicht kunnen bepaalde partijen hier een bijdrage aan leveren.

Netwerkbeschrijving

Van de recente pesterijen heeft de man in maart 2009 melding gemaakt bij de politie. De directe aanleiding hiervoor is een ontmoeting met een van de jongens in het ziekenhuis. De man is daar voor een reguliere controle als hij in de wachtkamer deze jongen en zijn moeder tegenkomt. De jongen begint hem op fluistertoon uit te schelden. Betrokkene vraagt aan de moeder of ze door heeft wat haar zoon doet. De moeder haalt haar schouders op en doet niets. Dit gaat de man te ver en hij gaat naar de politie. Hij maakt daar melding van de pesterijen maar doet geen officiële aangifte.

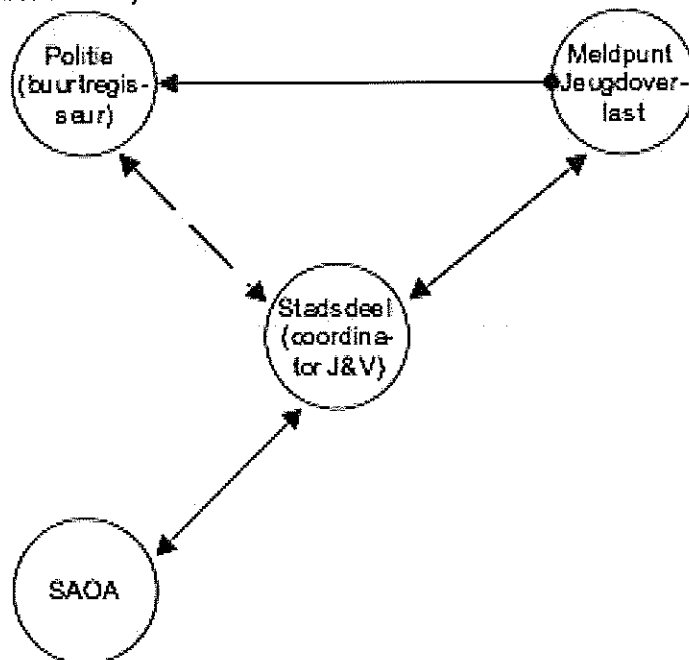
Een paar dagen later hoort de buurtregisseur van de melding en gaat bij de man langs. Terwijl hij bij de man is, staat er een journalist van AT5 voor de deur. De man blijkt het gemeld te hebben bij AT5 en zij willen er in hun nieuwsuitzending graag aandacht aan besteden.²⁰ Na de media-aandacht heeft het stadsdeel de buurtregisseur verzocht de man te vragen om de zaak ook bij het meldpunt jeugdoverlast te melden. Dit heeft de man gedaan. Vervolgens is ook SAOA ingezet, de straatcoaches hebben dagelijks gepost in de straat. Bij deze casus is dus een relatief klein netwerk betrokken. De volgende partijen zijn direct betrokken:

- de politie (m.n. de buurtregisseur),

²⁰ Door AT5 is op 2 april 2009 in het AT5 nieuws aandacht aan de pesterijen besteed.

- het stadsdeel (meldpunt jeugdoverlast),
- SAOA (straatcoaches).

Figuur 9: netwerk betrokken bij casus 1



Daarnaast heeft deze zaak een gedeelde wens voor antidiscriminatielessen bij diverse partijen teweeg gebracht. Hierbij zijn de volgende partijen betrokken.

- het stadsdeel (projectleider jeugd en veiligheid),
- de buurtregisseur.

Volgens de buurtregisseur zijn ook een basisschool en de Marokkaanse Raad Zeeburg (MRZ) betrokken, maar zij zeggen desgevraagd (nog) van niets te weten. Wel geeft de MRZ aan dit een goed initiatief te vinden omdat zij vele vormen van discriminatie signaleren in de buurt.

Door de uitzending van AT5 heeft deze casus een politieke lading gekregen. Om die reden zijn ook de districtsleiding van de politie en de leiding van het stadsdeel betrokken. Omdat dit onderzoek betrekking heeft op de dynamiek in lokale netwerken, zijn deze partijen niet in dit onderzoek betrokken. Wel is de invloed van de bemoeienis van functionarissen op hoog niveau op het netwerk meegenomen. In de reconstructie van deze casus, hebben we met de volgende partijen gesproken.

- De gepeste man zelf
- Buren van het slachtoffer (7 adressen)
- Politie (buurtregisseur en wijkteamchef)
- Stadsdeel: Meldpunt Jeugdoverlast
- SAOA (coördinator straatcoaches)
- Stadsdeel: Projectleider jeugd en veiligheid
- Marokkaanse Raad Zeeburg

Met de betrokken professionals hebben we besproken wat hun rol is in deze casus en hoe de samenwerking loopt. Met de man zelf wat zijn overwegingen waren in de omgang met deze situatie. Ook bespreken we met hem hoe hij zich behandeld voelt door het betrokken netwerk. Met de burens is besproken wat zij van de casus merken en hoe zij gehandeld hebben. Daarnaast hebben we met de betrokken buurtregisseur een paar uur meegelopen door de wijk. Naast de gesprekken met betrokken professionals en de man zelf hebben we correspondentie tussen professionals onderling bestudeerd.

Het is helaas niet mogelijk om met de pestende jongeren te spreken. De man kan geen daadwerkelijke daders van de pesterijen aanwijzen. Het is daarmee onbekend welke jongeren precies betrokken zijn. Dit blijkt het lastig te maken om deze zaak aan te pakken. Hij wijst wel eens wat jongens aan maar volgens de buurtregisseur hebben zij er niets mee te maken. 'Die jongens weten niet eens dat hij homo is', aldus de buurtregisseur.

Op een gegeven moment (april 2009) is wel een verdachte aangehouden. Deze jongen is aangehouden door het pestende team van de politie. Terwijl zij in de straat stonden, fietste de jongen langs en riep 'homo' ter hoogte van het huis van de man. Deze jongen is toen aangehouden. De man zelf heeft hier niets van gemerkt maar vertelt rond dat er een jongen stond te schelden en schoppen tegen zijn deur. Volgens de politie-informatie is dit niet het geval. Dit is de interpretatie van de man zelf nadat de buurtregisseur hem vertelt dat er een jongen is aangehouden.

Elementen van dynamiek

Visie betrokkenen op de casus

De betrokkenen zijn het niet volledig eens over de omvang van het probleem in deze casus. De man zelf zegt er erg veel last van te hebben. De professionals denken wel dat er iets aan de hand is, maar dat het minder erg is dan de man doet voorkomen. Het merendeel van de gesproken burens heeft nog nooit iets gezien van de pesterijen. Eén buurvrouw geeft aan wel eens gezien te hebben dat er jongens tegen de deur schopten en scheldwoorden riepen. Het meeste dat zij weet, weet zij echter van de man zelf en AT5. Ook de overige burens die er iets vanaf weten, weten dit van AT5.

Eén van de professionals heeft onderbouwde vermoedens dat de man op zwart zaad zit. Hij heeft werk nodig en de aandacht die deze zaak hem geeft lijkt daarbij te helpen, veronderstelt deze professional. Een groot deel van de gesproken professionals melden wel dat dergelijke incidenten in de Indische Buurt geen uitzondering zijn. Er is volgens hen veel intolerantie en discriminatie in de buurt.

Proces

De eerste melding van de pesterijen is door de man bij de politie gedaan. De politie adviseert hem, zo zegt de man, geen aangifte te doen met als reden dat de jongeren dan weten dat hij het gemeld heeft. In de politiemutaties is dit advies niet terug te vinden.

De buurtregisseur had het prettig gevonden als zijn collega's deze melding direct aan hem hadden doorgegeven. Nu leest hij het de eerstvolgende dag dat hij weer op het bureau is. Dit is twee dagen na de melding. Hij is toen wel direct bij de man langs gegaan, maar dan is ook AT5 al door de man geïnformeerd. Als buurtregie eerder actie had kunnen ondernemen, was dat misschien voorkomen geweest. Dit had de buurtregisseur graag gezien omdat de

media-aandacht volgens hem voor een wat overdreven reactie bij het stadsdeel en de politie heeft gezorgd. Hij beschrijft dat researchcapaciteit voor overvallen nauwelijks te krijgen is, maar in dit geval wel een team kon komen om in de straat te posten.

De reden dat de man de pesterijen alleen bij de politie en AT5 meldt, is dat dit hem de meest geschikte plekken daarvoor lijken. Bij beide partijen heeft hij de pesterijen in 2004 ook gemeld. Toen heeft AT5 ook aandacht besteed aan zijn situatie. De man laat in het gesprek dat wij met hem hebben de DVD van beide uitzendingen zien. Ook laat hij artikelen in de Gay Krant en andere media zien die over de pesterijen gaan.

Na de AT5 uitzending verzoekt het stadsdeel de buurtregisseur de man te vragen de pesterijen ook bij het meldpunt jeugdoverlast van het stadsdeel te melden. Dit doet de man vervolgens. Na de melding bij het meldpunt verzoekt de coördinator J&V de straatcoaches van SAOA te posten in de straat van de man. SAOA krijgt de opdracht om jongeren aan te spreken als zich iets voordoet. Ook kunnen zij direct de politie inschakelen als dat nodig is. Voor zover de respondent van SAOA weet, is dit niet voorgekomen. De inzet van SAOA is na verloop van tijd afgebouwd omdat er verder geen meldingen van buurtbewoners kwamen en er zich verder geen incidenten voordeden. Nu nemen ze tweemaal daags de straat nog mee in de route.

Samenwerking

Voor dergelijke incidenten is geen protocol of vaste werkwijze opgesteld. De betrokken professionals hebben onderling wel contact over deze zaak maar van een gezamenlijke aanpak is geen sprake. Wel maken de betrokken partijen gezamenlijk plannen voor anti discriminatielessen op scholen in de buurt.

Als er daders bekend zouden zijn, zou er wellicht sprake zijn van een meer gezamenlijke aanpak. Dan zou het netwerk jeugd en veiligheid in actie komen, dit netwerk richt zich op de aanpak van jongerenoverlast. Het onderlinge contact over deze zaak bestaat uit summier contact tussen de buurtregisseur en het meldpunt in de vorm van enkele e-mails. Het contact met SAOA loopt via het meldpunt en de coördinator J&V. Over de anti discriminatielessen is contact tussen het stadsdeel en de buurtregisseur.

Rol burger

In deze situaties kan de burger, de gepeste man, twee rollen vervullen. De eerste is dat de man adequaat moet blijven melden. Als hij gepest wordt of overlast ervaart moet hij dit iedere keer melden, bij voorkeur bij het meldpunt jeugdoverlast. Men kan dan een volledig beeld vormen van de overlast en daarop reageren. Daarnaast kan een burger in dergelijke gevallen proberen de jongens zelf aan te spreken op hun gedrag. In dit geval voelt de man zich niet alleen getreiterd maar ook bedreigd door de jongeren, waardoor hij dit niet snel zal doen.

De gepeste man is tevreden over de wijze waarop politie en stadsdeel zijn melding oppakken. Vooral over de politie is hij erg te spreken. Hij vindt het erg prettig dat de buurtregisseur regelmatig langskomt en dat de politie regelmatig post in de straat. Hij merkt dat als de politie of SAOA in de buurt zijn de pesterijen afnemen. Van het stadsdeel had hij meer verwacht. Hij heeft de zaak gemeld bij het meldpunt. Hij vond het ten eerste jammer dat hij niet een verslag van die melding kan krijgen. Ten tweede zou hij graag contact willen met de stadsdeelvoorzitter. Hij zegt haar telefoonnummer van haarzelf gekregen te hebben maar dat kwijt te zijn. Volgens de betrokken professionals klopt dit.

Hij heeft het meldpunt gevraagd om de stadsdeelvoorzitter contact met hem op te laten nemen. Dit is tot zover nog niet gebeurd. Hij zou graag met haar zijn idee willen bespreken over een gezamenlijke oplossing. Volgens hem zijn dit jongens die moeite hebben met de wereld waarin ze leven. Hij zou graag een kunstproject met hen opzetten zodat ze hun frustraties daarin kwijt kunnen. Hij heeft in Zaanstad eerder een dergelijk project voor jongeren opgezet. In ons gesprek met hem laat hij foto's daarvan zien.

Tijdens ons bezoek aan de gepeste man vertelt de buurtregisseur hem over de anti-discriminatielessen die opgezet worden, mede naar aanleiding van zijn casus. Betrokkene was hier nog niet van op de hoogte. Hij reageert neutraal op deze mededeling. De man heeft verder geen idee van eventuele netwerken of andere organisaties die zich met zijn zaak bezig houden.

Omwonenden van de man hebben over het algemeen geen weet van de pesterijen, wij troffen slechts één buurvrouw die wel eens getuige was geweest van schelden door jongeren. De mensen die het wel weten, hebben hun informatie grotendeels van AT5. De omwonenden hebben het idee dat alleen de politie ermee bezig is. Ze geven aan regelmatig politie in de straat te zien, ook door de burens wordt de buurtregisseur regelmatig gesignaleerd. SAOA is onbekend of ongezien in de straat. Volgens een van de omwonenden is de sociale controle in de straat de afgelopen jaren sterk afgenomen. Hij ziet bij dergelijke incidenten een belangrijke rol voor de burens: de straat goed in de gaten houden en jongeren aanspreken op hun gedrag.

Voorwaarden voor slagvaardigheid

Drive

In deze casus komt het initiatief van de burger die last heeft van pesterijen en diverse wegen zoekt om dit kenbaar te maken. Hij meldt de pesterijen bij de politie maar ook bij AT5. De melding bij AT5 zet een politieke dynamiek in gang waardoor diverse partijen van bovenaf in gang gezet worden. De districtschef van de politie zorgt voor de inzet van opsporingscapaciteit, de stadsdeelvoorzitter spoort het meldpunt jeugdoverlast aan contact te zoeken met de man. Bij deze casus lijkt geen van de betrokken partijen ertoe genegen om de aanpak te trekken. Mogelijk is de oorzaak daarvoor gelegen in de onderbezetting van het meldpunt jeugdoverlast, dat daarvoor de aangewezen partij zou zijn. Een andere mogelijke oorzaak is te vinden in een andere voorwaarde, namelijk dat partijen een besef van urgentie moeten delen.

De aard van de gebeurtenis wordt in dit geval door de medewerkers van de betrokken partijen gerelativeerd. De dynamiek in dit netwerk wordt vooral bepaald door de politieke betekenis van het voorval, in gang gezet door de media-aandacht. Opvallend is dat de 'spin off' van deze casus, de op te zetten anti-discriminatielessen, wel voldoet aan een groot deel van de voorwaarden in dit cluster. De betrokken partijen vinden deze lessen allen van belang. Zij delen de idee dat de jeugd in de Indische Buurt wel een les in verdraagzaamheid kan gebruiken. Het initiatief voor dit plan komt van onderop: de buurtregisseur en de coördinator J&V, en er is een partij die het initiatief wil trekken: de coördinator J&V van het stadsdeel. Ten slotte delen de partijen een gevoel van urgentie.

Inhoudelijke richting

Bij deze casus is geen sprake van een gedeelde analyse, doelstellingen en coördinatie. Er is nauwelijks onderling overleg geweest over de casus. De casus is op een kort e-mail contact na,

alleen binnen de betrokken organisaties besproken. Geen van de partijen is aangewezen of opgestaan als coördinator van de aanpak. Dit heeft mogelijk te maken met de twee eerder genoemde redenen: personeelstekort bij het meldpunt of gebrek aan een gedeeld gevoel van urgentie.

Organisatiemandaat

Dit netwerk gebruikt de communicatie als functie om zowel een repressief als een preventief doel te bereiken. Het repressieve doel is het doen ophouden van de pesterijen, het preventieve doel is het organiseren van de anti-discriminatielessen. Bij netwerken waar de communicatie geen doel op zich is maar een middel, is het belangrijk dat de deelnemers voldoende mandaat krijgen van hun eigen organisatie. Alle betrokken partijen hebben in dit geval voldoende mandaat om mee te beslissen over het bereiken van de doelen. Opvallend in deze casus is dat de partijen het preventieve doel wel daadkrachtig nastreven maar het repressieve doel niet. Voor het preventieve doel is daarnaast voldoende steun vanuit de organisaties, mits de beoogde financiering via VIOS²¹ lukt. Dit heeft mogelijk te maken met het ontbreken van de eerder genoemde voorwaarden.

Operationele eenheid

De uitvoerders van de betrokken partijen bij deze casus opereren grotendeels op buurtcombinatie- en stadsdeelniveau. Hierbij gaat het om de buurtregisseur en SAOA op buurtniveau en het meldpunt en de coördinator J&V op stadsdeelniveau. Door de politieke lading hebben ook actoren van dezelfde organisaties op een hoger niveau zich met de casus bezig gehouden. Zo zijn de districtschef van de politie en de stadsdeelvoorzitter betrokken. Deze betrokkenheid op hoger niveau, ingegeven door politieke belangen, heeft de interactie op lager niveau mogelijk verstoord. Een aantal functionarissen lijkt zich af te zetten tegen het politieke belang dat er op districtsniveau aan deze casus wordt gehecht. Daarnaast is er betrokkenheid geweest van de media: de regionale zender AT5. De betrokkenheid van deze laatste partij veroorzaakt de meeste dynamiek, mede door het politieke belang te benadrukken.

Normatieve balans

De partijen die betrokken zijn bij de casus van de gepeste man geven weinig blijk van onderling vertrouwen. Een aantal van de betrokken functionarissen zijn nieuw in hun functie. Tussen een aantal van hen moet de vertrouwensband daarom nog opgebouwd worden. Betrokken functionarissen van dezelfde organisatie geven onderling wel blijk van vertrouwen. Zij hebben dan ook geen moeite informatie onderling te delen. Om tot daadwerkelijke actie te komen zou het netwerk rond deze casus een stuwende factor kunnen gebruiken. Omdat niemand uit het netwerk zelf de voortrekkersrol op zich neemt, is er een gebrek aan controle in deze casus. Deze rol kan van bovenaf komen. De vraag is echter in hoeverre dat nodig is in deze casus. De politieke relevantie is duidelijk, maar de praktische relevantie niet. Zoals eerder gezegd twijfelen de deelnemende partijen op operationeel niveau over de urgentie van deze casus. In de samenwerking bij de anti-discriminatie lessen is het vertrouwen tussen stadsdeel en politie

²¹ VIOS staat voor Veiligheid in en om School, zij zijn beoogd financier voor dit project. Ze moeten echter ernstig bezuinigen waardoor dit project wellicht niet door kan gaan.

wel goed te noemen. Zij kennen elkaar goed en hebben vaker samengewerkt. Het lijkt in dit geval dus belangrijk te zijn welke personen contact met elkaar hebben.

Instrumentele afstemming

De netwerkpartners bevinden zich in dit geval veelal op de linie risico voor wat betreft de hoofdcasus: buurtregisseur, stadsdeel, SAOA. Bij de antidiscriminatiewetlessen is ook de Marokkaanse Raad betrokken. Zij opereren op de linie vitaliteit. Deze lijkt echter geen onderdeel uit te maken van het netwerk.

Er is in dit geval nauwelijks sprake van onderlinge afstemming tussen de partijen. Iedere partij vervult zijn eigen taak en stelt af en toe de andere betrokkenen op de hoogte. Hiermee kunnen we ook geen conclusies trekken over de onderlinge afstemming tussen de diverse linies. Het is bij de betrokken partijen daarnaast onduidelijk wie wanneer welke actie moet ondernemen. Het voert te ver om dergelijke voorvallen in protocollen te vatten, maar een onderlinge afstemming had wel plaats kunnen vinden. Er is in dit geval geen formele voortrekker van het netwerk aan te wijzen, dit zou een reden kunnen zijn dat er geen afspraken gemaakt zijn over mogelijke taakverdeling.

Opvallend is dat de gepeste man zelf toch tevreden is over het optreden van de betrokken professionals. Hiermee is toch een belangrijk doel bereikt. Zoals eerder gezegd, hoeft niet ieder samenwerkingsverband een interventie op te leveren. Omdat alle professionals in dit geval twijfelen over de urgentie van het probleem, had het netwerk ook als slagvaardig aangemerkt kunnen worden als dit onderling besproken was.

Conclusie

Bij deze eerste casus – het pesten van een homoseksuele man – is wel sprake van veel drukte, maar is van een effectieve netwerkdynamiek geen sprake. Het netwerk dat bij deze casus betrokken is voldoet aan weinig van de genoemde voorwaarden voor slagvaardigheid. De casus is sterk politiek gestuurd, er zit weinig inhoudelijke richting en afstemming in het proces. Dat geldt vooral de repressieve aanpak; in de preventieve antidiscriminatiewet-aanpak wordt wel degelijk resultaat geboekt. Rond de concrete casus bestaat twijfel, maar de algemene aanpak kan op veel bijval en ondersteuning rekenen. In deze voortzetting naar aanleiding van de casus delen de partijen wél een gevoel van urgentie.

Casus 2: Jongere op risicolijst

Casusbeschrijving

Het stadsdeel Zeeburg is een preventief programma aan het starten voor jongeren die dreigen af te glijden. Dit kunnen broertjes of zusjes van criminele jongeren zijn, jongeren die veelvuldig voor overlast zorgen of jongeren die aan bepaalde risicofactoren voldoen. Op voorstel van een van de respondenten van het stadsdeel richten we één van de casusstudies op een jongere die voor deze aanpak in aanmerking komt. Omdat dit traject nog in voorbereiding is, hebben we er voor gekozen voor deze casus een jongere van de zogenaamde risicolijst te nemen. De jongeren op deze lijst zijn licht crimineel of overlastgevend. Omdat het op meerdere terreinen in hun leven niet goed gaat, lopen zij het risico om af te glijden.

Deze casus betreft Said (gefingerde naam): een jongen van net 17 jaar die op de risicolijst van het stadsdeel voorkomt. Said is van Marokkaanse afkomst. Hij woont bij zijn ouders in het deel van de Indische Buurt waar volgens de buurtregisseur een groot deel van de notoire criminele en overlastgevende jongeren woont. Said heeft twee oudere zussen die niet meer thuis wonen. Hij is sinds 2005, hij was toen 12, verschillende keren in aanraking gekomen met de politie en justitie. De zaken zijn grotendeels geseponneerd. Er heeft een veroordeling plaatsgevonden. Said moet dan een HALT straf uitvoeren. Deze komt hij echter niet na.

In 2008 worden er diverse hulpverleningstrajecten gestart die tot op heden nog niet hebben mogen baten. De jongen wil nergens aan meewerken. Zijn ouders zijn ook van mening dat hij hulp nodig heeft maar Said heeft het laatste woord thuis. De mogelijkheden zijn voor deze jongen bijna uitgeput. Als laatste redmiddel heeft leerplicht een proces verbaal opgesteld, hij spijbelt namelijk veel. Deze wordt door het OM behandeld. Mogelijk kan hij nu wel verplicht worden om deel te nemen aan een begeleidingstraject.

Said is 12 jaar oud als hij voor het eerst in aanraking komt met de politie. Dat is in 2005. In 2008 komt hij weer in aanraking met de politie. Beide zaken worden geseponneerd. In beide gevallen wordt hij aangemeld bij de ketenunit. In 2008 start de Raad voor de Kinderbescherming een raadsonderzoek. Said en zijn ouders komen echter niet opdagen. De ketenunit kan niet meer volledig achterhalen wat er toen verder gebeurd is.

Later in 2008 gaat hij weer over de schreef en krijgt hij een HALT straf. Deze voert hij niet uit en hij ontvangt een dagvaarding. Uit de verschillende verhalen maken we op dat Said na de dagvaarding door de rechter is vrijgesproken.

Een paar maanden later wordt hij aangehouden voor een diefstal uit een auto en wordt hij in verzekering gesteld. De raad gaat weer onderzoek doen, een strafonderzoek, maar de zaak wordt weer geseponneerd door gebrek aan bewijs. Dan zijn er vier zaken geweest maar er is nog geen hulpverlening gestart. Door de septs kan de raad niets opleggen.

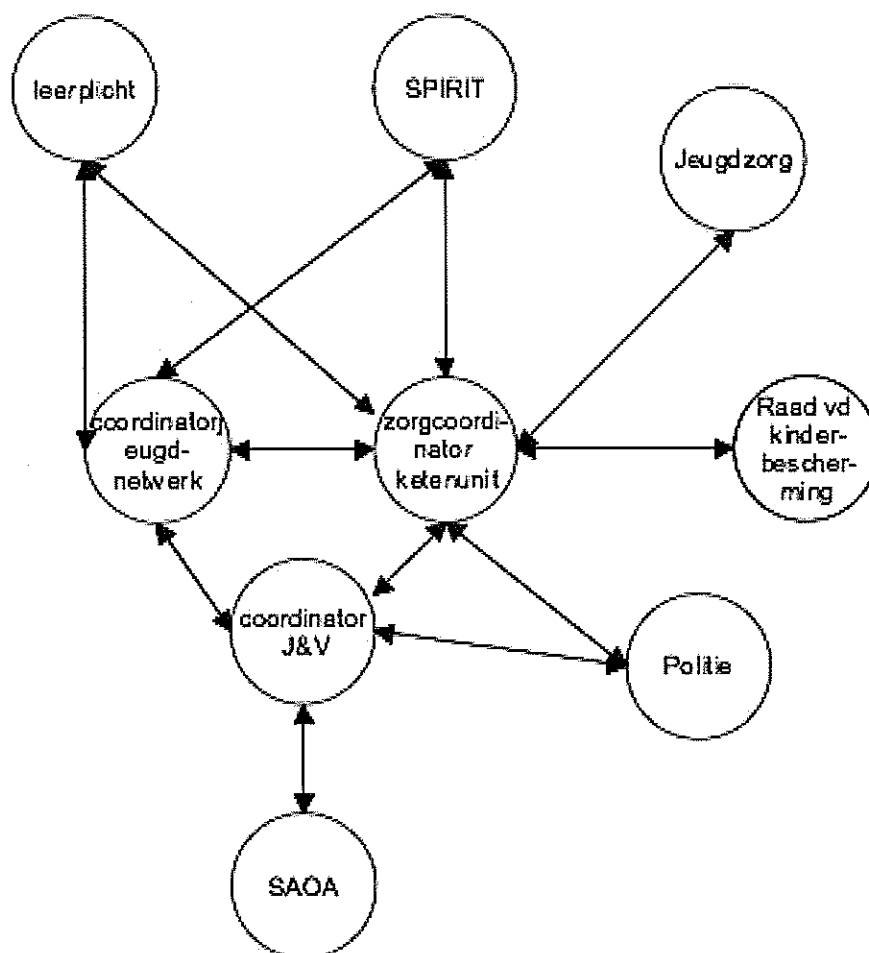
Netwerkbeschrijving

Bij deze casus zijn drie van de eerder genoemde formele netwerken betrokken: de ketenunit, Jeugd en Veiligheid (J&V) en het jeugdnetwerk. Omdat ze deze casus gezamenlijk op pakken, behandelen we ze in deze beschrijving als één netwerk.

Bij deze casus zijn de volgende partijen betrokken.

- Stadsdeel (coördinator jeugd en veiligheid)
- Stadsdeel (coördinator jeugdnetwerk)
- Stadsdeel (meldpunt jeugdoverlast)
- Ketenunit (zorgcoördinator)
- Leerplicht ander stadsdeel
- Bureau Jeugdzorg
- SPIRIT (Nieuwe perspectieven)
- Politie (buurtregisseur)
- Politie (buurtregisseur met taakaccent jeugd)
- SAOA

Figuur 10: netwerk betrokken bij casus 2



In figuur 10 is te zien dat de kern van dit netwerk gevormd wordt door de drie coördinatoren van betrokken netwerken. Zij hebben hun eigen en gezamenlijke contacten in deze casus. De betrokken functionarissen van deze organisaties hebben we gesproken over hun rol in, bijdrage aan en mening over het netwerk. Daarnaast hebben we geïnformeerd of de jongere bekend is bij het jongerenwerk van CIVIC. Zij kunnen daar echter geen antwoord op geven omdat zij daarvoor een foto en eventuele bijnaam van de jongere voor nodig hebben. Ook bij Streetcornerwerk is de jongen niet bekend. Met de genoemde partijen hebben we de casus en de onderlinge samenwerking besproken. Daarnaast hebben we overleggen bijgewoond van Jeugd en Veiligheid en de Ketenunit. Ook hebben we met de betrokken buurtregisseur een paar uur meegelopen door de wijk waar de jongen woont. Verder is correspondentie tussen professionals onderling bestudeerd en mutaties van het meldpunt Jeugdoverlast.

Elementen van dynamiek

Visie betrokkenen

De respondenten vertellen deels hetzelfde verhaal maar deels niet. Een aantal partijen beschikt volledig over de informatie die andere partijen hebben, een aantal niet. Vooral dit laatste maakt dat er niet altijd sprake is van een gedeelde probleemdefinitie. Zo wil de

leerplichtambtenaar blijven proberen met de jongen in gesprek te blijven in plaats van een zorgmelding doen of PV op te maken (dat laatste is de wens van ketenunit en het jeugdn netwerk). Tot ze de volledige informatie van de ketenunit krijgt en ziet wat deze jongen zoal op zijn kerfstok heeft. Dit is overigens geen onwil van de leerplichtambtenaar. Zij krijgt doorgaans haar meldingen van scholen en niet van de ketenunit. Dit is voor leerplicht dus een bijzondere zaak.

Terecht merkt de leerplichtambtenaar overigens op dat Said wel diverse keren verdachte is geweest van een strafbaar feit, maar dat hij als onschuldig gezien moet worden omdat hij daarvoor niet veroordeeld is. Dit is een terechte opmerking maar volgens veel partijen juist de bottleneck in deze casus. Als hij veroordeeld was, had de Raad voor de Kinderbescherming de raadsonderzoeken kunnen afronden en had hij (al veel eerder) verplicht kunnen worden deel te nemen aan een begeleidingstraject als nieuwe perspectieven.

Deze casus geeft een sterk tussen wal en schip gevoel. Eigenlijk is hij te laat, na meerdere politiecontacten, in een preventief traject terecht gekomen. Meerdere betrokken buurtregisseurs zijn van mening dat voor deze jongere hardere, repressieve maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat hij verder afglijdt. Repressieve maatregelen zijn echter nauwelijks mogelijk omdat de zaken waar Said verdachte van is, geseponeerd zijn.

De gesproken professionals vertellen dat er veel jongeren in de Indische Buurt wonen die op deze manier tussen wal en schip vallen ("honderden" volgens een buurtregisseur). Deze jongeren hebben een aantal strafbare feiten op hun naam staan (al dan niet bewezen), zorgen voor overlast in de buurt, hangen op straat met 'verkeerde' vrienden en functioneren slecht op school. Deze jongeren zijn te ver voor een preventief project. Ze hebben al aan de criminaliteit geroken en zijn 'streetwise'. Ze zijn echter nog niet te classificeren als criminele jongeren. Er is geen enkel verplicht traject dat inspeelt op hun situatie. Bovendien zijn ze niet te verplichten om deel te nemen aan begeleidende activiteiten.

Reden genoeg voor het Stadsdeel om meer aan de voorkant te gaan zitten en preventietrajecten op te starten voor echte risicojongeren (voordat ze strafbare feiten plegen of ander risicogedrag vertonen). Maar ook voor de buurtregisseur om deel te nemen aan het overleg van Ouder-Kind Centrum dat sinds kort in Zeeburg gevestigd is. Hij benadrukt dat dit de plek is om vroegtijdige signalen op te vangen van jongeren met wie het mogelijk mis kan gaan.

Proces

De behandeling van deze casus door het betrokken netwerk is door de zorgcoördinator van de ketenunit opgestart. Said is diverse keren bij de ketenunit aangemeld. Hij is namelijk diverse keren verdachte geweest van een misdrijf. Deze zaken worden echter geseponeerd, er kan hem daarom niets opgelegd worden.

Ondanks de sepots ziet de zorgcoördinator voldoende aanleiding om een zorgtraject te starten. De ketenunit heeft het beeld dat het op verschillende gebieden in zijn leven niet goed gaat. Hij heeft al een aantal maal politiecontact gehad, hij zorgt voor overlast op straat, lijkt met 'verkeerde vrienden' om te gaan en thuis problemen te hebben. De ketenunit vraagt SPIRIT bij de jongen langs te gaan en hem vooral op die aspecten begeleiding aan te bieden (26

maart 2009). Omdat er niets opgelegd kan worden, hoopt de ketenunit dat Said vrijwillig mee zal werken aan het programma Nieuwe Perspectieven van SPIRIT²².

Dit blijkt echter niet het geval. In gesprek met SPIRIT geeft hij aan geen hulp nodig te hebben. Ook zegt hij dat het beter gaat. Hij zegt minder te verzuimen en dat de overlast alleen om rondhangen gaat. SPIRIT doet er vervolgens alles aan om hem te overreden, maar het mag niet baten. De ketenunit verzoekt SPIRIT het nog een keer te proberen. SPIRIT heeft ook contact met leerplicht. Leerplicht vraagt zich af of het zin heeft om nog een keer langs te gaan. Zij hebben inmiddels namelijk ook contact gehad met Said (feb. 2009) en hij is 'erg anti', volgens de leerplichtambtenaar.

Said is op dat moment ook bekend als overlastgevende jongere. Dit betekent dat hij besproken wordt in het netwerk Jeugd en Veiligheid. Zij besluiten SAOA op gezinsbezoek te laten gaan. In dezelfde tijd dat SPIRIT langs gaat, staat ook SAOA bij Said op de stoep. Said is niet bereid mee te werken aan een gezinsbezoek van SAOA.

De betrokken partijen hebben dit niet aan elkaar laten weten. SPIRIT, SAOA en leerplicht weten niet van elkaar dat ze langs gaan. SPIRIT weet daarnaast niet wat de taken van SAOA zijn.

In de tussentijd hebben de ketenunit, jeugd en veiligheid en het jeugdnetwork diverse keren contact (voor zover bekend vanaf maart 2009). Zij hebben allen hetzelfde doel: voorkomen dat deze jongen afglijdt. Het nadeel is echter dat zij deels dezelfde maar deels verschillende organisaties aansturen. Deze staan vervolgens bijna tegelijk bij Said op de stoep.

SAOA doet drie pogingen om langs te gaan, drie maal tevergeefs. Uiteindelijk spreken ze een zus die probeert de gezinsbezoekers in contact te stellen met haar broertje. Hij geeft echter aan daar geen behoefte aan te hebben. Na drie bezoeken stuurt SAOA een aangetekende brief. Als daar geen gehoor aan wordt gegeven, wordt hij door het stadsdeel vriendelijk doch dwingend verzocht op gesprek te komen. Dit is de tweede van vijf fasen die onderdeel uitmaken van het opschalingsprotocol van het stadsdeel²³. Bij een dergelijk gesprek zijn de coördinator Jeugd en Veiligheid, een buurtregisseur en SAOA aanwezig. Said en zijn ouders komen echter niet opdagen voor dit gesprek.

De buurtregisseur en SAOA besluiten op dat moment bij hem langs te gaan. Ze treffen hem alleen thuis aan en maken een nieuwe afspraak voor een gesprek. Hij houdt zich aan die afspraak en de eerder genoemde partijen hebben naar eigen zeggen een goed gesprek met hem. Said vertelt geëmotioneerd dat hij spijt heeft van zijn studiekeuze, daardoor veel spijbelt en een zinnige dagbesteding mist. SAOA stelt nogmaals Nieuwe Perspectieven voor maar een maand later heeft hij daar nog niet op gereageerd.

Dit laatste betekent dat hij weer 'opgeschaald' wordt in het opschalingsprotocol en nogmaals een uitnodiging van het Stadsdeel ontvangt. Inmiddels staat het er zo voor dat de ketenunit leerplicht heeft verzocht om een proces verbaal op te maken van het schoolverzuim. Dit is door leerplicht gedaan. De rechter zal nu beslissen wat verder het te volgen traject wordt voor Said.

²² Nieuwe Perspectieven is een methodiek om jongeren die meerdere problemen hebben, in een korte tijd nieuw maatschappelijk perspectief te bieden, zodat hun leven weer in goede banen komt. De begeleiding is gericht op het versterken van de mogelijkheden van de jongere (http://www.np-sovee.nl/np_aanpak.html).

²³ Het opschalingsprotocol wordt nader toegelicht bij de beschrijving van het netwerk Jeugd en Veiligheid in hoofdstuk 4.

Samenwerking

De organisaties hebben onderling niet allemaal contact maar weten via het jeugdnetwerk, het netwerk jeugd en veiligheid en de ketenunit wel wat er aan hulpverlening heeft plaatsgevonden.

De samenwerking wordt door alle partijen als goed omschreven. De uitvoerende partijen vinden het echter vervelend dat zij niet altijd beschikken over alle en de meest actuele informatie. Voor de coördinerende partijen lijkt het lastig dat zij allen op één niveau opereren (ketenunit, jeugd en veiligheid, jeugdnetwerk). Alle drie hebben ze het druk met hun eigen taken waardoor de informatie- uitwisseling niet altijd optimaal is (korte e-mails) en weinig overleg kan plaatsvinden.

Rol burger

De respondenten beschrijven allen een zeer beperkte rol voor de burger in deze casus. Alleen de ouders van Said zijn betrokken. Er zijn verder geen klachten van burgers binnengekomen. De overlast is geconstateerd door SAOA en de politie. Wel is er aangifte gedaan bij de politie van de strafbare feiten waar Said verdachte van is. Zij zien verder geen meer uitgebreide rol voor de burger.

Voorwaarden voor slagvaardigheid

Drive

Het initiatief voor het opstarten van het netwerk komt in dit geval van de zorgcoördinator van de ketenunit. Zij staat op hetzelfde niveau als de andere twee coördinatoren. Alle betrokken partijen delen de mening achter het in gang zetten van het netwerk: er moet iets gebeuren om te voorkomen dat deze jongen verder afglijdt. De urgentie wordt door de meeste betrokkenen gevoeld. Alleen de leerplichtambtenaar ziet in eerste instantie de noodzaak van snel handelen wat minder in, daar zij een enigszins ander visie op de casus heeft. Als zij echter op de hoogte gesteld wordt van alles wat er bekend is over deze casus, deelt ook zij het gevoel van urgentie.

Waar het in dit netwerk aan ontbreekt, is een partij die het initiatief trekt. Deze jongen heeft zowel strafrechtelijke contacten gehad, overlast veroorzaakt, als spijbelproblemen. Dit maakt dat hij door drie netwerken behandeld wordt: de ketenunit door de justitiële contacten, het netwerk J&V voor de overlast en het jeugdnetwerk voor de overige problemen. De zorgcoördinator pakt de zaak steeds weer op en controleert hoe het ermee staat maar zij heeft niet de rol van trekker of overkoepelende coördinator.

Inhoudelijke richting

Bij de aanpak van deze casus is diverse keren met bijna alle betrokken partijen overlegd wat het probleem is. Dit kunnen we zien als grondige analyse. De betrokken partijen maken gebruik van dezelfde doelstelling: proberen deze jongen relevante hulp te bieden (zorgtraject forceren) waardoor voorkomen wordt dat hij (verder) de criminele kant op gaat. De coördinatie komt bij deze casus vanuit drie punten: de zorgcoördinator van de ketenunit, de coördinator jeugd en veiligheid en de coördinator jeugdnetwerk. Dit levert mogelijk verwarring op. Geen van hen kan formeel de anderen aansturen, zij functioneren alle drie op hetzelfde niveau. Er mist een coördinatiepunt boven deze drie netwerken. Een oplossing hiervoor kan zijn dat één van de drie betrokken coördinatoren of het meldpunt jeugdoverlast als regiehouder wordt aangewezen.

Organisatiemandaat

Een deel van dit netwerk heeft een preventief doel (jeugdnetwerk), een ander deel ook een repressief doel (ketenunit, J&V). De onderlinge communicatie is in deze netwerken een middel om de preventieve en repressieve doelen te bereiken. De overleggen worden vooral gebruikt om concrete afspraken te maken over de aanpak van casussen of meer omvattende problemen. Bij dit netwerk is het daarom van belang dat de deelnemers voldoende mandaat krijgen. Dit blijkt ook het geval te zijn. De deelnemers aan de betrokken netwerken krijgen vanuit hun organisatie alle mogelijke mandaat. De betrokkenen uit de ketenunit zijn vaak als enige vertegenwoordiger van hun organisatie in de ketenunit opgenomen. Ook de andere betrokkenen als J&V, het jeugdnetwerk maar ook leerplicht en SPIRIT hebben mandaat om te handelen naar hun goeddunken.

Operationele eenheid

Het netwerk in deze casus bestaat uit functionarissen die op verschillende niveaus opereren. Een groot aantal werkt op stadsdeelniveau (ketenunit, J&V, jeugdnetwerk, SAOA). Daarnaast is een aantal functionarissen op lokaal (SPIRIT) en buurtcombinatie-niveau (politie) betrokken. Verder is de afdeling leerplicht van een ander stadsdeel betrokken omdat daar de school staat waar de jongen (niet) naartoe gaat. De verschillende niveaus van opereren lijken de communicatie in deze casus niet te belemmeren. Het merendeel van de betrokken functionarissen werkt regelmatig samen en kent elkaar goed. Zij lijken dezelfde doelen te hebben op buurniveau. Dit maakt dat de communicatie verloopt alsof ze allen werkzaam zijn op hetzelfde niveau. Belemmeringen in de communicatie worden in deze casus eerder veroorzaakt door het ontbreken van één coördinator of de hoge werkdruk van de betrokken functionarissen.

Normatieve balans

Het onderlinge vertrouwen tussen de partijen lijkt goed te zijn. In ieder geval tussen de drie coördinatoren. Zij hebben goed contact met elkaar en benaderen elkaar gemakkelijk als dat nodig of wenselijk is. Een van hen benadrukt wel dat meer onderling overleg goed zou zijn, ook om miscommunicaties en verstoring van de relatie te voorkomen.

In deze casus wordt nauwelijks controle uitgeoefend. Veel gaat op basis van onderlinge verzoeken. Geen enkele partij heeft de formele macht om te zeggen: 'nu onderneem jij deze actie'. Dit kan wel binnen de drie subnetwerken, de coördinator J&V kan bijvoorbeeld opdrachten aan SAOA geven. De samenwerking binnen de drie subnetwerken is vastgelegd in protocollen en convenanten. Dit geldt echter niet voor de samenwerking tussen de drie netwerken. Dit zorgt ervoor dat een beslissing soms veel tijd kost, helemaal geen actie ondernomen wordt of meerdere acties tegelijk. Dit laatste heeft te maken met het ontbreken van zowel een controlerende (gezaghebbende) als een coördinerende partij. In dit geval ligt de nadruk op vertrouwen, er is echter meer controle nodig om gerichte actie te ondernemen.

Instrumentele afstemming

De meeste betrokken netwerkpartners bevinden zich op de linies straf (OM) en risico (politie, stadsdeel, SAOA, Raad voor de Kinderbescherming, SPIRIT). Daarnaast zijn partijen betrokken die zich op de linie norm bevinden (leerplicht).

Het netwerk in deze casus bestaat uit drie subnetwerken, met een aantal eigen en een aantal overlappende leden. Deze subnetwerken zijn de ketenunit, J&V en het jeugdnetwerk. In deze casus heeft ieder subnetwerk eigen acties ondernomen, soms tegelijkertijd. Er is echter wel een bepaalde volgorde te onderscheiden. De ketenunit heeft in dit geval het netwerk in gang gezet. J&V is betrokken in verband met de overlastklachten. Gezamenlijk hebben zij besloten het jeugdnetwerk te betrekken omdat er sprake is van meerdere problemen. Op een gegeven moment is de casus volledig overgegeven aan het jeugdnetwerk. Nu er een proces verbaal is opgemaakt door leerplicht, is de ketenunit weer 'probleemeigenaar' van de casus.

De partijen communiceren onderling wel maar soms te kort en te laat. Gedurende langere tijd hebben meerdere partijen aan deze casus gewerkt maar niet met een gedeeld doel. De diverse betrokken partijen komen regelmatig bij elkaar maar dit betreft een beleidsmatig overleg gericht op overlast (overleg J&V). Op casusniveau hebben deze partijen geen vaststaand overleg waar ze alle drie bij zijn.

In dit netwerk is onduidelijk welke partij op welk moment met welke interventie moet reageren. Zoals eerder gezegd zijn er wel protocollen en convenanten voor de subnetwerken maar niet voor de samenwerking tussen deze netwerken. Op die manier kan het gebeuren dat ieder netwerk zijn eigen protocol volgt en daarmee tegelijkertijd een interventie inzet.

Conclusie

Deze casus is een duidelijk voorbeeld van netwerkcomplexiteit die slagvaardigheid in de weg staat. In feite zijn er drie netwerken betrokken bij de betrokken jongere; bovendien lijkt een gedeelde probleemanalyse te ontbreken waardoor en geen richting ontstaat in de aanpak. Men weet eigenlijk niet wat er moet gebeuren. Dit heeft tot gevolg dat alle dynamiek niet tot daadwerkelijke interventies leidt.

Casus 3: Aanpak drugspand

Casusbeschrijving

De derde casus die bestudeerd is, is de aanpak van een drugspand. Dit is ook een type incident dat in de Indische Buurt veel voorkomt. Deze panden kunnen gebruikerspanden zijn, dealerpanden of beide. Bij de aanpak van dergelijke drugspanden zijn diverse partijen betrokken. Deze casusstudie voeren we uit op aanraden van de wijkteamchef van de politie in de Indische Buurt. De reconstructie van een recent incident waarbij een drugspand betrokken was, begint bij de woningcorporatie en de politie (buurtregisseur). We hebben gekozen voor een casus die al een aantal jaren speelt. Op die manier kunnen we goed bekijken hoe het netwerk al die tijd heeft samengewerkt.

Deze casus betreft een woning waar een alleenstaande Surinaamse man woont die al 30 jaar verslaafd is aan cocaïne. Sinds 2003 komen er bij diverse partijen geregeld meldingen binnen van overlast van de bovenwoning in het oostelijk deel van de Indische Buurt. De zaak is in 2003 begonnen met de aanwezigheid van een dealer in de woning. De dealer gebruikte de woning van de man als marktplaats voor zijn handelswaar. De gesproken professionals vermoeden dat de bewoner in ruil hiervoor drugs heeft ontvangen. Deze situatie wordt opgelost door aanhouding van de dealer. Vervolgens komen er regelmatig meldingen van overlast binnen die betrekking hebben op deze woning. De overlast wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van andere verslaafden in de woning en in het portiek. De 'bezoekers' gebruiken

de woning van deze man om drugs te gebruiken. In ruil daarvoor zegt de bewoner wat drugs ontvangen te hebben.

De bezoekers bellen aan bij de burens om het portiek binnen te komen, met name 's nachts. Er wordt geürineerd in het portiek en er vinden ruzies plaats. Eenmaal is er na een ruzie veel bloed gevonden in het portiek. Het is nooit duidelijk geworden wat er toen precies gebeurd is. De afgelopen zes jaar zijn er geregeld meldingen van overlast gedaan bij diverse partijen. De man heeft verschillende vormen van hulpverlening aangeboden gekregen. Hij wil hier slechts beperkt aan meewerken. De meldingen van overlast zijn niet consequent en regelmatig genoeg om een procedure te beginnen om de man uit huis te zetten.

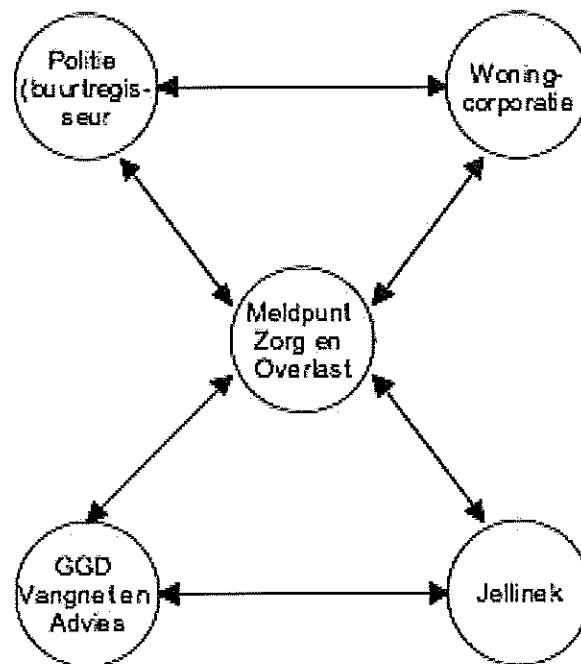
Netwerkbeschrijving

Bij deze casus is een groot deel van het netwerk van het meldpunt zorg en overlast betrokken. Naast het meldpunt zelf zijn allereerst politie en woningcorporatie betrokken en later ook GGD en Jellinek. Daarnaast is de zaak geregeld aan de orde gekomen in het eerder beschreven 'klein' en 'groot' overleg waarin die partijen bij elkaar komen. Om de dynamiek in het betrokken netwerk te bestuderen, hebben we met de volgende partijen gesproken.

- Stadsdeel (Meldpunt Zorg en Overlast)
- Politie (buurtregisseur)
- Woningcorporatie (Woningconsulent)
- Jellinek Outreachend Team
- GGD Vangnet en advies
- De bewoner zelf
- Omwonenden/ overlastmolders

Dit netwerk is grafisch weergegeven in figuur 11. In deze figuur is te zien dat alle partijen formeel contact hebben via het Meldpunt zorg en overlast. Daarnaast hebben zij onderling informeel contact. Bij deze casus is een deel van het netwerk Zorg en overlast betrokken dat in hoofdstuk 4 beschreven is.

Figuur 11: netwerk betrokken bij casus 3



Naast de interviews met professionals hebben we met de betrokken buurtregisseur meegelopen. Tijdens deze bijeenkomst hebben we met de buurtregisseur een huisbezoek gebracht aan de overlastgevende bewoner. Ook zijn notulen van een bewonersbijeenkomst, correspondentie tussen professionals en bewoners en correspondentie tussen professionals onderling bestudeerd.

Elementen van Dynamiek

Visie betrokkenen

De betrokken partijen beschrijven de casus op dezelfde manier. Alle betrokken kennen het begin van de casus en weten wat er verder voor gezamenlijke en afzonderlijke acties ondernomen zijn door de betrokken partijen. Niet alleen zitten de professionals grotendeels op één lijn over de aard van de casus, ook zien ze dezelfde haken en ogen aan de casus. De betrokken professionals vermelden allen dat het bij deze casus een vriendelijke, oudere meneer betreft die kampt met gezondheidsproblemen. Ze proberen de bewoner daarom zo veel mogelijk te ontzien. Er is ingezet op diverse zorgtrajecten om de overlast te doen ophouden. Een alternatief was geweest om een rechtszaak tegen de bewoner op te bouwen om hem zo snel mogelijk uit huis te krijgen. Tot op heden is dat nog niet nodig geweest omdat nog niet alle andere mogelijkheden geprobeerd zijn. De professionals hopen allen dat ze de overlast kunnen stoppen zonder over te hoeven gaan tot een uitzettingsprocedure.

Proces

Deze casus is voor het eerst gemeld in oktober 2003. Dit was een melding van de politie bij het meldpunt. De politie heeft dan een inval in de woning gedaan omdat een dealer gebruik maakt van de woning om drugs te verkopen. De politie heeft vermoedens van dealen in de woning door een gesprek met een buurtbewoner op straat. De dealer wordt vervolgens aangehouden. De bewoner van het pand is dan 61 jaar oud, verslaafd en lijkt een zwakke gezondheid te

hebben. Ook lijkt hij mentaal niet sterk genoeg om de dealer de deur te wijzen. De politie vermoedt dat de bewoner baat kan hebben bij hulpverlening. Zij lichten daarom het meldpunt zorg en overlast in. Er is dan nog geen sprake van overlastmeldingen door burens.

Via het meldpunt wordt de GGD ingeschakeld. Zij gaan samen met de politie langs om een eventueel zorgaanbod te bespreken. Hij weigert dan iedere vorm van zorg. In de tussentijd heeft het meldpunt ook de woningcorporatie op de hoogte gesteld. Dit is voor de woningcorporatie de eerste keer dat dit pand in beeld komt. Omdat er verder geen meldingen zijn wordt de zaak in december 2003 afgesloten. Vanaf maart 2006 wordt de zaak afwisselend heropend en weer gesloten. De eerste keer wordt de zaak heropend omdat er bij de woningcorporatie klachten binnenkomen van burens. De corporatie meldt dit bij het meldpunt en gaat samen met de buurtregisseur op huisbezoek. Ze raden de klagers aan een logboek bij te houden. Dit gebeurt niet en de zaak wordt weer gesloten.

De zaak wordt in het najaar van 2006 weer geopend omdat een gebruiker, een bezoeker van de bewoner, onwel wordt in de woning. Deze melding komt binnen bij de politie. Zij gaan naar de woning toe en treffen zeven gebruikers aan. De politie geeft deze informatie door aan het meldpunt dat het weer communiceert aan de woningcorporatie. In mei 2007 komen er vervolgens weer meldingen van burens binnen bij de woningcorporatie. Er zijn signalen dat er weer gedeald wordt vanuit de woning. De woningcorporatie meldt dit bij het meldpunt. Ze maken zich zorgen over de gezondheid van de bewoner en de GGD wordt nogmaals ingeschakeld.

Politie, GGD en corporatie gaan op huisbezoek. De GGD stelt voor contact te leggen met de Jellinek. De bewoner ziet dat dan wel zitten. Hij geeft aan niet van zijn verslaving af te willen maar wel wat hulp te kunnen gebruiken, vooral voor zijn financiële problemen. De respondent van de Jellinek vertelt dat een bewoner formeel toestemming moet geven voor bezoek van de Jellinek. De GGD legt contact met de Jellinek. Het Jellinek Outreachend Team en Vangnet en Advies van de GGD gaan vervolgens samen bij de man langs. Daarna wordt een hulpverleningstraject gestart. Dit traject richt zich vooral op praktische zaken als dagbesteding, het aanschaffen van een nieuwe bril, het aanvragen van thuiszorg en het buitenhouden van ongewenste bezoekers. Dan komt ook ter sprake dat verhuizing naar een andere, kleinere, woning een mogelijke oplossing is. Daar kan hij enerzijds een nieuwe start maken en anderzijds minder bezoekers ontvangen. Dit is na één poging de man een nieuw huis aan te bieden niet doorgezet.

Vervolgens komen er geen meldingen meer binnen en wordt de zaak door het meldpunt afgesloten. In maart 2008 komen er nieuwe klachten van omwonenden binnen, dit keer bij de woningcorporatie. Gezamenlijk besluiten het meldpunt, de corporatie en de politie dan om een bewonersbijeenkomst te organiseren. Bij zo'n bijeenkomst kunnen ze enerzijds duidelijk krijgen wat precies de problemen zijn en anderzijds de bewoners voorlichten over hun gezamenlijke mogelijkheden.

Deze bijeenkomst vindt plaats in april 2008. Naast de drie organiserende partijen zijn de bewoners van drie woningen uit het portiek aanwezig. De bewoners vertellen wat voor overlast zij ervaren. Dit is dezelfde overlast als al eerder gemeld is: geluidsoverlast, verslaafden in het portiek, bezoekers die bij nacht en ontij aanbellen om binnen te komen, ruzies. De professionals benadrukken bij de aanwezigen dat ze moeten blijven melden en raden hen aan een logboek van de overlast bij te houden. De professionals kiezen ervoor dit persoonlijk uit te leggen aan de betrokken omdat er vaak onbegrip is bij overlastmelders. De melder verwacht

dat er na één keer melden doorslaggevende actie ondernomen wordt. Dit kan echter niet. Als de overlast aanhoudt kan een rechter beslissen de bewoner uit zijn huis te laten verwijderen. Eén melding van overlast is hier niet voldoende voor, hier zijn voortdurende meldingen voor nodig.

Na de bijeenkomst hebben de burens geen meldingen van overlast meer gemaakt. De buurtregisseur is nog een aantal keer langs geweest bij de bewoner en de melders. Daarnaast heeft de politie gepost om te bekijken of er weer gedeald wordt in het pand. Beide levert niets op. In september 2008 wordt de zaak daarom opnieuw afgesloten. Na september 2008 gaat de buurtregisseur nog geregeld langs bij de bewoner, één keer per twee weken, af en toe samen met de woningconsulent. Hij constateert dan geen bijzonderheden. Er komen sindsdien ook geen meldingen van overlast meer binnen. De professionals benadrukken dat dit niet betekent dat er geen overlast meer plaatsvindt. Het zou kunnen dat er wel overlast is maar dat de bewoners dat niet melden.

De bewoner zelf vertelt niet van plan te zijn om zijn verslaving nog aan te pakken. Hij heeft het idee dat een ontwenningproces meer kwaad dan goed zal doen. Hij heeft daarom geen behoefte aan hulpverlening. Wel heeft hij thuiszorg aangevraagd om boodschappen voor hem te doen en zijn huis schoon te houden. De bewoner zegt nu geen bezoek meer te ontvangen van andere verslaafden. Dit betekent dat hij soms een aantal dagen geen drugs heeft. De bezoekers brachten als wederdienst drugs voor hem mee. Hij zegt zich daaraan aan te passen. De buurtregisseur spreekt zijn twijfels uit over het voornemen van de bewoner: 'op een gegeven moment zal hij toch weer mensen toelaten'. De professionals verwachten dan ook dat de zaak een dezer dagen weer heropend zal worden. Het meldpunt vertelt dat het streven dan is om de bewoner te stimuleren voor een meer begeleide woonvorm te kiezen.

Als deze zaak heropend wordt en de bewoner voelt niets voor een begeleide woonvorm, zou het kunnen dat een 'einde interventie' wordt afgegeven. Dit betekent dat alle mogelijkheden om de overlast te doen stoppen zijn uitgeput. Alle betrokken partijen moeten het er dan over eens zijn dat alle mogelijkheden geprobeerd zijn. De enige mogelijkheid die dan nog rest is dat de woningbouwvereniging een dossier tegen de bewoner opbouwt en de rechter verzoekt het huurcontract te ontbinden. Als de rechter het contract ontbindt, wordt de bewoner op straat gezet. De professionals zijn het er over eens dat dit een zeer onwenselijke situatie is gezien de leeftijd en gezondheid van deze bewoner. Dit kan echter alleen gebeuren als de burens blijven klagen. Dat is tot zover nog niet gebeurd.

Samenwerking

Deze casus is door het netwerk behandeld via de procedure van het netwerk Zorg en Overlast die in hoofdstuk 4 beschreven is. De betrokken partijen hebben steeds informatie met elkaar gedeeld, voor zover dat mogelijk was. De communicatie vindt vooral per e-mail en telefonisch plaats. Als één van de partijen een nieuwe melding of nieuwe informatie krijgt, sturen ze dat, eventueel gescreend, door aan de andere partijen. Het meldpunt is de eerste partij die op de hoogte gesteld wordt. Zij informeren of bevragen vervolgens de andere relevante partijen.

Het meldpunt heeft in deze casus opgetreden als coördinatiepunt. Dit is ook de bedoeling in dergelijke gevallen. Alle meldingen van verschillende professionals en burgers zijn door het meldpunt aan de andere betrokken partijen gecommuniceerd. Het meldpunt heeft onderlinge afspraken gefaciliteerd en de contacten met de zorginstellingen onderhouden. De

enige informatie die niet bij het meldpunt bekend lijkt, is wat dat de bewoner precies aan aangeboden hulpverlening heeft geaccepteerd.

Tijdens de looptijd van deze zaak heeft er een wisseling van buurtregisseur plaatsgevonden. De nieuwe buurtregisseur is door gesprekken met buurtbewoners op de hoogte gesteld van deze casus. Het meldpunt heeft hem vervolgens bijgepraat over de stand van zaken. De melders zijn afwisselend door de verschillende partijen op de hoogte gehouden van de voortgang. De buurtregisseur en de woningcorporatie hebben hier de grootste rol in gespeeld. De huisbezoeken die zij nog steeds geregeld afleggen zijn volgens henzelf ook een signaal aan de omwonenden dat ze niet vergeten zijn.

Alle betrokkenen zijn erg te spreken over de samenwerking in dit netwerk. Dit is te merken aan de wijze waarop ze de casus beschrijven en over de andere partijen spreken. De betrokkenen zijn allen erg positief over de andere betrokken partijen. Vooral de rol van het meldpunt wordt alom gewaardeerd. Maar ook de andere partijen zijn erg positief over elkaar. Het is duidelijk dat ze elkaar ook persoonlijk waarderen. Een aantal personen uit dit netwerk zijn zelfs bevriend geraakt met elkaar.

De betrokken partijen hanteren een gedeelde probleemdefinitie. Ook houden zij gezamenlijk rekening met de leeftijd en gezondheid van de bewoner. Dit heeft er waarschijnlijk toe geleid dat er geen echte doorbraak in deze zaak is geweest. De professionals vertellen dat de burens er net zo over denken als zij: het is een vriendelijke man die best voor rede vatbaar is. Dit maakt ook dat de burens niet voortdurend zijn blijven melden. Uiteindelijk is het daarmee een gezamenlijke keuze van alle betrokken partijen om de man in zijn huis te houden.

In de tijd dat deze zaak speelt (2003 tot heden) is in Zeeburg de 'pilot overlastgevende drugspannen' uitgevoerd. Uit deze pilot blijkt dat dit netwerk naar behoren functioneert. In de pilot komen wat beperkingen naar voren die de privacywetgeving oplegt. Deze zijn inmiddels opgelost. Daarnaast komt in de pilot naar voren dat de onderbezetting van het meldpunt een vertragende factor kan zijn bij dergelijke zaken. Dit is volgens de respondenten nog steeds een probleem.

De bewoner heeft een beperkt beeld van de organisaties die zich met zijn zaak hebben bezig gehouden. De betrokken professionals zijn in de ogen van de bewoner de buurtregisseur en de woningconsulent. De bewoner weet dat zij onderling contact hebben omdat ze samen bij hem langs zijn geweest. Het meldpunt zorg en overlast is bij hem niet bekend. De GGD en Jellinek kent hij wel maar ziet hij niet als betrokken partijen omdat hij het zorgaanbod grotendeels heeft afgehouden: 'dat is niet nodig'. Verder weet de bewoner niet of de organisaties onderling ook contact hebben gehad. Ook weet hij niet of er met zijn burens gesproken is.

De bewoner laat zich positief uit over de manier waarop 'zijn zaak' is behandeld. Hij vindt het prettig dat de buurtregisseur en de woningconsulent hem regelmatig bezocht hebben. Hij kan zich voorstellen dat zijn bezoekers voor overlast hebben gezorgd. Hij realiseert zich dat de burens en de betrokken professionals hem de hand boven het hoofd hebben gehouden: 'ze hadden me al lang uit huis kunnen zetten'. Hij zegt daarom zijn best te willen doen het dit keer rustig te houden.

Rol burger

De overlastmelders hebben in deze casus volgens de professionals één verantwoordelijkheid. Zij moeten de overlast blijven melden of in een logboek bijhouden wanneer ze overlast

ervaren. De woningcorporatie legt uit dat dit nodig is om een dossier voor de rechter op te bouwen. Als er een paar maanden geen meldingen zijn geweest, oordeelt een rechter dat de bewoner nog een kans moet krijgen omdat hij het blijkbaar rustig kan houden.

Volgens de professionals gaan bewoners er veel te snel van uit dat één keer melden voldoende is. Dit levert wel eens miscommunicatie op met een aantal van de partijen die bij dergelijke casussen betrokken zijn: meldpunt, corporatie en politie. Om die reden organiseren deze partijen in de Indische Buurt regelmatig bewonersbijeenkomsten.

De hulpverlening ziet nog een andere rol voor omwonenden van een verslaafde. In principe is het niet de bedoeling dat burens weten dat een bewoner bezoek krijgt van GGD of Jellinek, dat zou de privacywet schenden. Betrokken burens kunnen echter wel een signalerende functie hebben. Zij kunnen de persoon ook een beetje in de gaten houden.

Volgens de professionals is blijven melden de eigen verantwoordelijkheid die een melder heeft. Zij vermelden dat een typisch probleem voor de Indische Buurt is dat er veel mensen wonen die de overheid om diverse redenen op afstand houden. Dit kan zijn omdat ze gebrekkig Nederlands spreken, niet goed weten waar zij een melding moeten doen, omdat ze zelf zaken te verbergen hebben of om andere redenen. Dit maakt dat de gemiddelde bewoner van de Indische Buurt liever geen meldingen over overlast van burens doet.

Voorwaarden voor slagvaardigheid

Drive

Het initiatief voor de gezamenlijke behandeling van deze casus komt van het netwerk zorg en overlast. Het meldpunt verdeelt de informatie over de betrokken partijen en schakelt zorgpartijen in om bij de man langs te gaan. Deze coördinatiefunctie is de officiële functie van het meldpunt. De motivatie om het netwerk op te starten is voor alle partijen dezelfde: het doen stoppen van de overlast. Na bespreking in het groot en klein overleg delen ook alle partijen het gevoel van urgentie om deze casus op te lossen. In deze casus doen alle partijen wat ze kunnen, gecoördineerd door het meldpunt, maar uiteindelijk wordt er geen doorslaggevende actie ondernomen. Evenals in de hiervoor beschreven casus is in dit geval sprake van een betrokkene die de aangeboden zorg afhoudt, waarbij er niet voldoende aanknopingspunten zijn om repressief op te treden of zorg te verplichten.

De zaak wordt herhaaldelijk afgesloten en heropend. Meldingen van overlast door burgers geeft steeds aanleiding de zaak weer te openen. Dit signaal is echter steeds te zwak om daadwerkelijk in te grijpen. De betrokken partijen staan gezamenlijk achter het streven de man zo lang mogelijk in zijn woning te laten verblijven.

Inhoudelijke richting

De casus is direct na aanmelden in een gezamenlijk overleg op de agenda gezet. Bij dit overleg zijn de politie, meldpunt en zorgpartijen betrokken (klein en groot overleg). Hiermee is het probleem van alle kanten belicht, is een gezamenlijke doelstelling en een plan van aanpak bepaald. De partijen opereren hiermee vanuit een gedeelde probleemdefinitie. De coördinatiefunctie ligt in dit geval bij het meldpunt. Alle gesproken partijen zijn hier tevreden over. Wel geeft het meldpunt zelf aan te kampen met personeelstekorten.

Organisatiemandaat

De functionarissen die deelnemen aan dit netwerk hebben voldoende mandaat vanuit hun organisatie om hun eigen handelen te bepalen. Het gaat hier om een heel instrumenteel netwerk. De personen die deelnemen aan de overleggen zijn ook de personen die zelf op huisbezoek gaan of andere interventies in gang moeten zetten. Zij hebben dit mandaat dus ook nodig om hun taken uit te kunnen voeren.

Operationele eenheid

De betrokken functionarissen in dit netwerk opereren op verschillende niveaus. Het meldpunt werkt op stadsdeelniveau, de buurtregisseur en de woningconsulent opereren op buurniveau. De zorginstellingen opereren op lokaal of zelfs regionaal niveau. Deze niveauverschillen lijken niet te storen in dit netwerk. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat iedere casus eerst gezamenlijk wordt besproken voordat enige actie wordt ondernomen. Bij acuut benodigde actie wordt altijd het meldpunt op de hoogte gesteld, dat op haar beurt de andere partijen weer op de hoogte brengt.

Normatieve balans

Dit netwerk lijkt een goede balans tussen controle en vertrouwen gevonden te hebben. Het onderling vertrouwen tussen de betrokken functionarissen is goed. Ze hebben op persoonlijk niveau contact met elkaar. Geen van de partijen heeft een controlerende rol of kan macht uitoefenen over de anderen. Dit lijkt in dit netwerk ook niet nodig. De coördinerende functie van het meldpunt speelt hier wellicht een rol in. Zij dragen er zorg voor dat de partijen gezamenlijk beslissen wat er gaat gebeuren met een casus. Tegenwoordig werken deze partijen met het Maatschappelijk Steun Systeem. Kort samengevat ziet dit er als volgt uit. Het meldpunt zet de belangrijkste casussen op de agenda van de gezamenlijke overleggen. De casus wordt besproken. De verschillende partijen geven aan wat hun rol kan zijn in de casus en wat ze al doen. De partij die het meest kan betekenen, wordt 'eigenaar' of regiehouder van de casus. Zij hebben daarmee een regiefunctie en kunnen andere partijen inzetten waar nodig. Alle partijen zorgen dat het meldpunt altijd op de hoogte is van de acties en resultaten.

Instrumentele afstemming

De netwerkpartners bevinden zich in dit geval op de linies risico (politie, stadsdeel) en norm (woningcorporatie, zorginstanties). In deze casus heeft iedere betrokken partij duidelijke eigen taken. De coördinatie wordt gedaan door het meldpunt. Ook ondernemen zij gezamenlijke acties als een voorlichting voor de buurtbewoners. Gezamenlijk maakt het netwerk afspraken over de interventies die worden toegepast en de volgorde daarvan. De betrokken partijen zijn het er over eens dat 'straf' of in dit geval uithuisplaatsing altijd het laatste redmiddel is.

Conclusie

De derde casus laat een grote onderlinge dynamiek zien ten aanzien van een zaak die al vele jaren sleept. De samenwerking tussen de betrokken partijen voldoet aan het merendeel van de voorwaarden, alleen wil de *drive* wel eens wat wegzakken vanwege de afhankelijkheid van klachten uit de buurt. In deze zaak is sprake van een slagvaardig netwerk dat toch niet komt tot een repressief optreden, omdat het daartoe eenvoudigweg niet besluit. Daarmee kan het gevoel ontstaan dat er niets gebeurt.

7. Concluderende samenvatting

Dit onderzoek gaat over de dynamiek in veiligheidsnetwerken, dat wil zeggen het proces waarin de handelingen van betrokkenen bij een veiligheidsprobleem resulteren. Het bestaat uit een inventariserend fase en een incidentenonderzoek in de Indische Buurt in Amsterdam. Daarmee beogen we meer zicht te krijgen op wat er in werkelijkheid gebeurt indien sprake is van onveilige situaties. Uit een doelgerichte studie van de literatuur leiden we een aantal condities voor het goed functioneren van samenwerkingsverbanden af. In dat verband spreken we van de slagvaardigheid als de mate waarin een arrangement van partijen erin slaagt te komen tot besluitvorming en dienovereenkomstig handelen. Deze condities hebben betrekking op de drive, de inhoudelijke richting, het organisatiemandaat, de operationele eenheid, de normatieve balans en de instrumentele afstemming.

Uit de inventarisatie blijkt dat er in de Indische Buurt een aantal algemene veiligheidsnetwerken is en een aantal jeugdveiligheidsnetwerken. Het gaat hierbij om formele netwerken die eens in de zoveel tijd met elkaar overleggen en waarvan de samenwerking in protocollen of convenanten is vastgelegd (volgens de logica van controle). Daarnaast loopt een aantal projecten in de veiligheidszorg, die volgens de logica van vertrouwen zijn georganiseerd. Verder hebben veel functionarissen van diverse organisaties over en weer contact als dat nodig of wenselijk is. Verder blijkt dat inwoners van de Indische Buurt overlast en criminaliteit het liefst melden bij de politie. Een opvallend groot deel meldt het liefst helemaal niet en wil veiligheidsproblemen zelf oplossen of vindt dat het er bij hoort in deze buurt. Inwoners die bekend zijn met het meldpunt zorg en overlast van het Stadsdeel weten dat ze daar ook melding kunnen maken van overlast.

In het incidentenonderzoek zijn de drie casussen bestudeerd waar veiligheidsnetwerken bij betrokken zijn. Deze casussen zijn in overleg met respondenten gekozen en beschouwen we als illustratief voor incidenten die in de Indische Buurt vaak plaatsvinden.

1. pesterij van een homoseksuele man
2. een overlastgevende jongere
3. de aanpak van een drugspand.

De behandeling van deze casussen door de verschillende netwerken is bestudeerd door gesprekken te voeren met de betrokken professionals en betrokken burgers. Daarnaast is een aantal overleggen bijgewoond, zijn beleidsdocumenten en notulen van overleggen bestudeerd en is er meegelopen met de dagelijkse werkzaamheden van een aantal professionals. We hebben de dynamiek in de netwerken bestudeerd aan de hand van de zes genoemde condities voor samenwerking.

De eerste casus betreft een homoseksuele man die lastig gevallen wordt door Marokkaanse jongeren. De man heeft het incident gemeld bij de politie en de lokale media. Daarnaast is het stadsdeel betrokken. De dynamiek in deze casus wordt vooral veroorzaakt door politieke belangen. De uitvoerende partijen die bij deze casus betrokken zijn twijfelen aan de praktische urgentie van de casus, maar voelen zich 'geroepen' er toch werk van te maken. Dit brengt met zich mee dat er geen sprake is van een gezamenlijke aanpak.

In de tweede casus gaat over een licht criminele, overlastgevende jongere. Bij deze casus zijn drie subnetwerken betrokken. De drie subnetwerken voldoen grotendeels aan de voorwaarden voor samenwerking. Er is echter geen overkoepelende coördinator of

regiehouder, maar vooral ook geen gedeelde visie wat er zou moeten gebeuren. Dit heeft tot gevolg dat een aantal interventies onbedoeld tegelijkertijd plaatsvinden of niet voldoende doorzettingsmacht kunnen ontwikkelen. Hierbij speelt ook een rol dat de jongen alle aangeboden zorg afhoudt.

De derde casus behandelt de aanpak van een pand waar een verslaafde man woont. Medeverslaafden die bij de man op bezoek komen zorgen voor overlast in het gebouw. De dynamiek in deze casus beschouwen we als 'slagvaardig', in die zin dat de samenwerking tussen de betrokken partijen aan het merendeel van de belangrijke voorwaarden voldoet. Toch is er nauwelijks sprake van actie omdat er onvoldoende urgentie wordt ervaren rond het probleem – de klachten zijn te incidenteel om optreden te rechtvaardigen.

De drie bestudeerde casussen bevestigen de voorwaarden voor slagvaardigheid uit de literatuur. In de eerste casus is nauwelijks sprake van een netwerk dat tot handelen kan komen. Er zijn diverse organisaties betrokken, maar zij werken in deze casus nauwelijks samen. De dynamiek vindt vooral binnen de betrokken organisaties plaats, maar niet tussen organisaties. In dit netwerk wordt op de zes condities slecht geacteerd, wat resulteert in een gebrek aan slagvaardigheid.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het benodigde gevoel van urgentie de grootste rol lijkt te spelen. De functionarissen hebben allen twijfels bij de ernst van deze casus. Wel wordt door dezelfde professionals een overkoepelend project opgezet. Daarmee krijgen ze het voor elkaar om in dat geval wel aan de andere benodigde voorwaarden voor een slagvaardig netwerk te voldoen en vindt de dynamiek wel plaats tussen organisaties. Daarnaast speelt ook de mening van een betrokken partij in de hoofdcasus over een andere partij die niet bij het overkoepelende project betrokken is. Dit lijkt de samenwerking ten goede te komen. Deze casus laat het belang van een gedeelde urgentie en persoonlijke relaties zien.

In de tweede casus is er veel dynamiek, zowel tussen als binnen organisaties. Er wordt vaak gecommuniceerd en er zijn diverse pogingen tot interventies gedaan. Het netwerk dat bij deze casus betrokken is, bestaat uit drie subnetwerken. De drie subnetwerken voldoen wel aan de zes clusters, de samenwerking van de drie subnetwerken niet. Het samengevoegde netwerk kent vooral een gebrek aan de voorwaarden die richting en sturing geven aan interventies. We zien in de drie subnetwerken voldoende slagvaardigheid. Deze wordt echter niet gecoördineerd door het overkoepelende netwerk waardoor de interventies elkaar niet aanvullen en soms zelfs verstoren. Dit netwerk laat het belang zien van een coördinerende- of regiefunctie.

Bij de derde casus is een relatief klein netwerk betrokken. Dit netwerk is sterk op al de zes clusters. Binnen dit netwerk is dan ook sprake van een sterke dynamiek. In dit netwerk zien we de kracht van goede onderlinge relaties, een gedeelde probleemdefinitie en een coördinator die zorg draagt voor de informatiedeling en afstemming van interventies. Interessant is dat hier weloverwogen niet wordt gekomen voor de zwaarste optie: uithuiszetting. Daarin speelt een rol dat het aantal meldingen van omwonenden beperkt blijft, waarschijnlijk omdat men denkt dat een keer melden voldoende is.

De praktijk van veiligheidszorg blijkt weerbarstig en complex. De studie levert een gevarieerd beeld op van de dynamische processen in veiligheidsnetwerken. Bestuurskundige modellen, maar ook beleidsmodellen pakken in de praktijk anders uit. Vastgesteld kan worden dat hun

daadkracht in andere termen gedacht moet worden dan vanuit een organisatieoogpunt gebruikelijk is. Men moet voelen dat het moet, men moet tot samenwerking willen komen, en men moet weten wat er – in onderlinge samenhang - moet gebeuren. Dat is veel gevraagd, maar blijkt niet onmogelijk. Het gevaar van een papieren werkelijkheid neemt af indien juist op de kritische factoren voor slagvaardigheid niet-vrijblijvende afspraken worden gemaakt.

Literatuur

- Boutellier, J.C.J, Rijkschoeff, R, Stekete, M. (2004). *Van achteruit naar voren*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, J.C.J, Scholte R.D. & Heijnen, M. (2008). *Criminogeniteitsbeeld Amsterdam 2008*. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Van Dijk, J.J.M, Sagel-Grande, H.I, Toornvliet, L.G. (2002). *Actuele Criminologie*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Garland, D. (1996). The Limits of Sovereign State; Strategies of Crime Control in Contemporary Societies. *British Journal of Criminology*, 36, 4: 445-471
- Hageman, H. (2008). *Tussen controle en vertrouwen. Een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt*. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Terpstra. J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Enschede: IPIT, 2004
- Tops, P. & Hartman, C. (2005). *Frontlijnsturing; uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Universiteit Tilburg, Tilburg.
- Van Steden, R, Roelofs, M. & Heijnen, M. (2009). *Pluriforme Politiefunctie. Inventarisatie van en burgerpercepties over beveiligers, toezichthouders en handhavers*. Vrije Universiteit, Amsterdam.

Beleidsstukken

- Stadsdeel Zeeburg (2009). *Draaiboek Jeugdoverlast*. Amsterdam: Stadsdeel Zeeburg.
- Stadsdeel Zeeburg (2009). *Standaardprocedure jeugdoverlast Meldpunt Jeugdoverlast*. Amsterdam: Stadsdeel Zeeburg.
- Stadsdeel Zeeburg (2006). *Jeugd- en veiligheidsplan 2006-2010 Stadsdelen Noord en Zeeburg*. Amsterdam: Stadsdeel Zeeburg.
- Stadsdeel Zeeburg (2009). *Jeugd en Veiligheidsprogramma 2009*. Amsterdam: Stadsdeel Zeeburg.
- Stadsdeel Zeeburg (jaartal onbekend). *Protocol Jeugd en Veiligheid*. Amsterdam: Stadsdeel Zeeburg.
- Stadsdeel Zeeburg (jaartal onbekend). *Privacyreglement casuïstie overleg netwerk 12+*. Amsterdam: Stadsdeel Zeeburg.
- Stadsdeel Zeeburg (2009). *Opschalingsprotocol Jeugdoverlast*. Amsterdam: Stadsdeel Zeeburg.
- Stadsdeel Zeeburg (2007). *Pilot overlastgevende drugspanen Stadsdeel Zeeburg; afspraken over samenwerking*. Amsterdam: Stadsdeel Zeeburg.