

K. Mellema

Veelplegeradoptie in de kinderschoenen

Een onderzoek naar de uitvoering van de adoptie van veelplegers in de gemeente Hengelo

Universiteit Twente
Bachelor Bestuurskunde



Kees Mellema

Veelplegeradoptie in de kinderschoenen

Een onderzoek naar de uitvoering van de adoptie van veelplegers in de gemeente Hengelo

Bacheloropdracht Bestuurskunde
Enschede, 29 februari 2008

Begeleider: drs. G.D. Bakker
Meelezer: dr. A.J.J. Meershoek

Voorwoord

Het in dit verslag gepresenteerde onderzoek is uitgevoerd ter afronding van mijn Bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Al vanaf de eerste voorlichtingsdag van Bestuurskunde ben ik geïnteresseerd in de veiligheidsspecialisatie die binnen de opleiding aangeboden wordt. Binnen de Bachelorfase wordt er echter weinig aandacht besteedt aan deze richting. De Bacheloropdracht leek mij dan ook een uitgelezen moment voor een eerste kennismaking.

Ik heb daarom begin 2007 contact gezocht met de vakgroep Maatschappelijk Risico's en Veiligheid om te kijken wat op dat moment de mogelijkheden waren. Er bleek een mogelijkheid te zijn om onderzoek bij drie politiedistricten te verrichten naar de adoptie van veelplegers. Twee bekende termen die ik alleen nog niet eerder in deze combinatie had gehoord. Wellicht daarom ook sprak de opdracht, die uiteindelijk uitgevoerd kon worden bij het district Midden- en Noordoost-Twente, mij aan. Om verloren tijd in te halen besloot ik de opdracht in de zomer van 2007 uit te voeren. Hierdoor kon ik aansluitend doorstomen in de master. De zomer bleek echter niet lang genoeg om het verslag ook daadwerkelijk af te ronden en het gevolg is dan ook dat nu, een half jaar later, het verslag voor u ligt.

Dit onderzoek had ik niet kunnen uitvoeren zonder de hulp van een aantal betrokken personen die ik dan ook bij deze wil bedanken. Ten eerste zijn dat mijn begeleider Inge Bakker en meelezer Guus Meershoek. Ik wil jullie bedanken voor de begeleiding van het proces en de kritische besprekingen van mijn verslag. Ten tweede zijn dat, vanuit het district Midden- en Noordoost-Twente, Ron Tilmans en de adoptieagenten die meegewerkt hebben aan mijn onderzoek en daarmee mij de mogelijkheid hebben geboden om een kijkje te nemen in de keuken van de politie.

Enschede, 29 februari 2008,

Kees Mellema

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
HOOFTSTUK 1 INLEIDING	7
1.1 Achtergrond en aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen	8
1.3 Onderzoekopzet en - methoden.....	8
HOOFTSTUK 2 BELEID	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Landelijk.....	10
2.3 Regionaal	11
2.4 District.....	12
2.5 Conclusie	13
HOOFTSTUK 3 THEORETISCH KADER.....	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Human Service Organizations.....	14
3.3 Type Human Service Organization.....	14
3.3.1 Human Service Technologie.....	14
3.3.2 Type cliënt	16
3.3.3 Vaststelling type Human Service Organization	16
3.3.4 Dilemma's van Type VI organisaties.....	16
3.4 Human Service Technologie	16
3.5 Street-level bureaucrat	18
3.5.1 Handelen van de 'Street-level bureaucrat'	18
3.5.2 Selectieve toepassing van regels.....	18
3.5.3 Controle van cliënten	19
3.6 Het probleem van legaliteit.....	19
3.7 Conclusie	20

HOOFDSTUK 4 OPZET EN UITVOERING ADOPTIE	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Adoptie veelplegers wijkteam Noord	22
4.2.1 Taakcoördinator en adoptieagenten.....	22
4.2.2 Koppeling agent aan veelpleger.....	23
4.2.3 Doel adoptie	23
4.2.4 Activiteiten.....	23
4.2.5 Frequentie	24
4.2.6 Benadering veelplegers	24
4.2.7 Informatie	25
4.2.8 Contact betrokken organisaties	25
4.2.9 Verloop adoptie	26
4.2.10 Uitwisseling ervaringen en samenwerking	26
4.2.11 Opmerkelijk.....	26
4.3 Adoptie veelplegers wijkteam Midden.....	26
4.3.1 Taakcoördinator en adoptieagenten.....	26
4.3.2 Koppeling agent aan veelpleger.....	27
4.3.3 Doel adoptie	27
4.3.4 Activiteiten.....	27
4.3.5 Frequentie	28
4.3.6 Benadering verschillende veelplegers	28
4.3.7 Informatie	28
4.3.8 Contact betrokken organisaties	28
4.3.9 Verloop adoptie	29
4.3.10 Uitwisseling ervaringen en samenwerking	29
4.3.11 Opmerkelijk.....	29
4.4 Adoptie veelplegers wijkteam Zuid	29
4.4.1 Taakcoördinator en adoptieagenten.....	29
4.4.2 Koppeling agent aan veelpleger.....	30
4.4.3 Doel adoptie	30
4.4.4 Activiteiten.....	30
4.4.5 Frequentie	31
4.4.6 Benadering verschillende veelplegers	31
4.4.7 Informatie	31
4.4.8 Contact betrokken organisaties	31
4.4.9 Verloop adoptie	31
4.4.10 Uitwisseling ervaringen en samenwerking	31
4.4.11 Opmerkelijk.....	32
4.5 Stijl van uitvoering	32
4.6 Schema.....	33
4.7 Conclusie.....	34

HOOFDS TUK 5 VERSCHILLEN IN OPZET EN UITVOERING ADOPTIE.....	35
5.1 Inleiding	35
5.2 Verschillende activiteiten binnen de adoptie	35
5.3 Belang en behandeling informatie.....	36
5.4 Stijl van uitvoeren	37
5.5 Conclusie	38
HOOFDS TUK 6 CONCLUSIE, DISCUSSIE EN REFLE CTIE	39
LITERATUUR- EN BRONNENLIJST	41
BIJLAGEN.....	42
Bijlage 1. Beschrijving korps en district	42
Bijlage 2. Vragenlijst.....	44
Bijlage 3. Verslag meelopen adoptieagent wijkteam Hengelo-Zuid	46

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In de beleidsnota 'Naar een veiliger samenleving' van het kabinet Balkenende in 2002 werd duidelijk gesteld welke mate van veiligheid men na wilde streven. De doelstelling daarin is als volgt: *“Een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met – indicatief - circa 20% tot 25% vanaf 2006...”* (Naar een veiliger samenleving, 2002, p.10). Een belangrijk deel van de criminaliteit werd toegeschreven aan veelplegers. Een veelpleger is volgens de door het ministerie van justitie gehanteerde definitie een persoon van 18 jaar of ouder die in het gehele criminele verleden meer dan tien processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan tenminste één in het peiljaar. Men spreekt van een zeer actieve veelpleger (ZAV) wanneer een persoon van 18 jaar of ouder over een periode van vijf jaren (waarvan het peiljaar het laatste jaar vormt), meer dan 10 proces verbalen tegen zich zag opgemaakt, waarvan tenminste één in het peiljaar (Ministerie van Justitie, 2005).

In 2000 waren er circa 18.000 tot 19.000 veelplegers actief in Nederland. Hiervan waren er 4000 tot 5000 zeer actief en de gehele groep bleek verantwoordelijk te zijn voor 60% van de totale criminaliteit en overlast in Nederland (Audit Expertgroep veelplegers 2006). Een van de speerpunten in de beleidsnota 'Naar een veiliger samenleving' was dan ook een vernieuwde aanpak van veelplegers door middel van een persoonsgerichte aanpak en samenwerking tussen de ketenpartners, zoals politie, justitie en reclassering. Tevens stelt men vast dat om een succesvolle terugkeer van veelplegers in de maatschappij te bewerkstelligen het gedrag van de veelpleger veranderd dient te worden (Plan van aanpak veelplegers 2006-2008 p. 1).

In 2004 is ook in het regionaal politiekorps Twente afgesproken dat de districten zich gaan richten op veelplegers (Korpsjaarverslag 2004 politie Twente). In januari 2005 hebben het Openbaar Ministerie, de drie grote gemeenten (Almelo, Enschede en Hengelo), de politie, de verslavingszorg, de reclassering en de Penitentiare Inrichting het Convenant Veelplegers ondertekend. In dit convenant stelde men zich tot doel om de som van het aantal gepleegde misdrijven door de groep zeer actieve veelplegers af te laten nemen met 20% per kalenderjaar ten opzichte van het voorafgaande kalenderjaar (Korpsjaarverslag 2004 politie Twente).

Als nieuwe methode binnen de aanpak van veelplegers is eind 2005 besloten om met de adoptie van zeer actieve veelplegers als pilot in het district Zuid-Twente te starten. In 2006 volgden de andere twee districten, te weten: Midden- en Noordoost-Twente en Noordwest-Twente. Het adopteren van veelplegers houdt in dat een veelpleger gekoppeld wordt aan een politieagent die de veelpleger actief in de gaten houdt en deze probeert te sturen om het rechte pad te vinden. Daardoor past de adoptie van veelplegers binnen de persoonsgerichte aanpak zoals deze in de beleidsnota 'Naar een veiliger samenleving' naar voren komt. Binnen het korps Twente wil men toewerken naar een eenduidige uitvoering van de adoptie. Op dit moment heeft men per wijkteam en wellicht per adoptieagent de ruimte om de adoptie op eigen wijze in te vullen. Het is daarom interessant voor de politie om te onderzoeken hoe op dit moment de adoptie van veelplegers uitgevoerd wordt in de verschillende districten en wijkteams.

Dit onderzoek zal zich richten op het district Midden- en Noordoost-Twente (zie bijlage 1 voor werkgebied). In eerder onderzoek is het adopteren van veelplegers in het district Zuid-Twente onderzocht (Sollie, 2007) en in Noordwest-Twente is men wegens omstandigheden nog niet met de uitvoering van de adoptie van veelplegers begonnen. Binnen het district Midden- en Noordoost-

Twente worden alleen in Hengelo veelplegers geadopteerd, omdat daarbuiten simpelweg zeer weinig tot geen veelplegers zijn. Er zal dan ook verder gesproken worden over de gemeente Hengelo in plaats van het district Midden- en Noordoost-Twente. De politieagent die de veelpleger adopteert, de adoptieagent, lijkt een cruciale rol in deze aanpak te hebben. Hij staat immers tussen de veelpleger en de politieorganisatie en kan een grote invloed hebben op de informatievoorziening naar beide kanten. Of er verschillen zijn in de opzet en uitvoering van de adoptie per wijkteam en hoe deze verschillen te verklaren zijn, zal dan ook centraal staan in dit onderzoek. Voor het korps Twente is dit relevant om inzicht te krijgen in de vraag of een eenduidige aanpak mogelijk is en hoeveel ruimte er binnen deze aanpak nodig is voor een lokale invulling.

1.2 Onderzoeksvragen

Binnen dit onderzoek zal de volgende hoofdvraag centraal staan: *Hoe wordt door de wijkteams binnen de gemeente Hengelo de adoptie van veelplegers uitgevoerd, welke factoren zijn van invloed op deze uitvoering en geeft dit een basis voor een eenduidige aanpak van de adoptie van veelplegers?*

De volgende deelvragen zullen gebruikt worden om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag:

1. Wat is het bestaande beleid ten aanzien van de adoptie van veelplegers?
2. Welke factoren zijn, op basis van de beschikbare wetenschappelijke literatuur, van invloed op de uitvoering door de adoptieagent van de adoptie van veelplegers?
3. Hoe hebben de wijkteams de adoptie van veelplegers opgezet, zijn er verschillen in opzet per wijkteam en in welke mate wijkt deze opzet af van het bestaande beleid?
4. Hoe wordt de adoptie van veelplegers in de gemeente Hengelo uitgevoerd en zijn er verschillen in uitvoering tussen en binnen de wijkteams?
5. Hoe zijn de verschillen in opzet en uitvoering tussen en binnen de wijkteams te verklaren?

In hoofdstuk twee zal de eerste deelvraag over het beleid ten aanzien van de adoptie van veelplegers besproken worden. Hoofdstuk drie gaat verder in op de meer theoretische deelvraag twee. In hoofdstuk vier zal de opzet en de uitvoering van de adoptie van veelplegers in Hengelo, en daarmee de deelvragen drie en vier naar voren komen. De verklaringen van de verschillen in opzet en uitvoering zullen besproken worden in hoofdstuk vijf.

1.3 Onderzoekopzet en -methoden

Om te onderzoeken hoe binnen de gemeente Hengelo de adoptie van veelplegers uitgevoerd wordt is gekozen voor een beschrijvende case study. Een case study als onderzoeksstrategie heeft de voorkeur boven andere strategieën wanneer een “hoe” of “waarom” vraag gesteld is over een hedendaagse set van gebeurtenissen waarover de onderzoeker weinig tot geen controle heeft (Yin, 2003, p.9). In dit geval is manipuleren van de situatie niet mogelijk, omdat de onderzoeker geen invloed heeft op de uitvoering van de te onderzoeken adoptie van veelplegers. Er is kwalitatief veldonderzoek gedaan waarbij gebruik gemaakt is van kwalitatieve face-to-face interviews. Het afnemen van kwalitatieve interviews heeft een aantal voordelen. Zo biedt het de mogelijkheid om diep in te gaan op de onderwerpen en is het flexibel. Het flexibele karakter houdt in dat op basis van ieder voorgaand interview er aanpassingen gedaan kunnen worden. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht

worden aan het stellen van vragen die op basis van een eerder interview relevant blijken te zijn. Een zwak punt is dat kwalitatieve interviews zich niet lenen voor statistische bewerkingen die tot uitspraken over een grotere populatie kunnen leiden. De vragenlijst die gebruikt is bij de interviews met taakaccenthouders en adoptieagenten is te vinden in de bijlage.

Het was de bedoeling om twee interviews af te nemen per wijkteam. Één met de taakaccenthouder en één met een adoptieagent. Een taakaccenthouder is een agent die zijn werkzaamheden op een bepaald terrein toespitst en voor zijn afdeling hiervoor verantwoordelijk is. Dat kan bijvoorbeeld milieu of verkeer zijn, maar in dit geval gaat het om het taakaccent veelplegers. Door langdurige afwezigheid van de taakaccenthouder van wijkteam Hengelo-Zuid is uiteindelijk met twee taakaccenthouders gesproken. Binnen een wijkteam zijn er verschillende situaties mogelijk. Het kan zo zijn dat er een taakaccenthouder is en één of meerdere adoptieagenten. Een andere situatie is dat de taakaccenthouder tevens adoptieagent is en dat er verder geen adoptieagenten zijn. De laatste optie is dat de taakaccenthouder tevens adoptieagent is en er nog één of meerdere adoptieagenten zijn.

Bij het wijkteam Hengelo-Noord is met de taakaccenthouder die tevens adoptieagent is gesproken en met een adopterende jeugdagent. Voor Hengelo-Midden geldt dat er alleen een interview is afgenomen met de taakaccenthouder die tevens adoptieagent is, aangezien er op dat moment binnen het wijkteam niet meer personen betrokken waren bij de adoptie. In Hengelo-Zuid is met een tweetal agenten gesproken. Aangezien, zoals eerder aangegeven, hier (tijdelijk) geen taakaccenthouder bleek te zijn is er met de wijkagent die zijn taken waarneemt en tevens adopteert en met een adopterende wijkagent gesproken. Tevens is er een interview afgenomen met de projectleider van de veelplegeraanpak in Hengelo. In totaal zijn er dus zes interviews afgenomen waarvan vijf met adoptieagenten en taakaccenthouders.

Om naast de interviews een beeld te krijgen van de daadwerkelijke uitvoering is er een middag meegelopen met een adoptieagent van wijkteam Hengelo-Zuid bij bezoeken aan de geadopteerde veelplegers. Tijdens deze dienst zijn er twee bezoeken gepleegd waarvan een kort verslag is toegevoegd als de bijlage 2.

Hoofdstuk 2 Beleid

2.1 Inleiding

Beleid ten aanzien van de adoptie van veelplegers wordt voornamelijk op korps- en districtsniveau gevormd en is, zoals in dit hoofdstuk zal blijken, vaak onderdeel van regionaal of landelijk beleid voor de aanpak van veelplegers. Stapsgewijs zal dan ook per laag beschreven worden wat het bestaande beleid is ten aanzien van de aanpak van veelplegers en de relevante onderdelen voor de adoptie van veelplegers. Dit betekent dat er eerst op landelijk niveau gekeken wordt en vervolgens op regionaal- en districtniveau. Om vast te stellen waar er dan naar gekeken gaat worden zal eerst het begrip 'beleid' besproken worden. Dit begrip kent een aantal definities. Zo zijn er simpele definities als die van Dye (1975, p.1): *'Beleid is datgene dat overheden verkiezen te doen of niet te doen'*. Hier zal echter gebruik gemaakt worden van de meer bruikbare omschrijving dat een beleid het streven is naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen (Hoogerwerf, 2003, p.13).

2.2 Landelijk

Op landelijk niveau is de meer algemene aanpak van veelplegers relevant die, zoals eerder aangegeven in de aanleiding, in 2002 door de beleidsnota 'Naar een veiliger samenleving' van het kabinet Balkenende een 'boost' kreeg. Het was de aanzet tot een vernieuwde aanpak van veelplegers met een persoonsgerichte aanpak, een hoge mate van samenwerking tussen de ketenpartners en met de insteek om de veelpleger succesvol te laten terugkeren in de maatschappij. In de op de beleidsnota 'Naar een veiliger samenleving' gebaseerde en aan de Tweede Kamer gerichte 'Beleidsbrief veelplegers' wordt de aanpak van veelplegers door de toenmalige minister van Justitie Donner toegelicht. De aanpak stelt zich onder andere tot doel zich te richten op een langere vrijheidsbeneming van meerderjarige veelplegers. Er wordt gestreefd naar een trajectmatige benadering waarbinnen een goede registratie door de politie van belang is voor de gewenste vroege herkenning van veelplegers (Beleidsbrief veelplegers Tweede Kamer, Justitie, 2003). Naast de 'Beleidsbrief veelplegers' aan de Tweede Kamer is er ook een 'Beleidsbrief veelplegers' naar de 30 grote gemeenten gestuurd. Hierin zijn de gemeenten op de hoogte gesteld van het kabinetsbeleid ten aanzien van veelplegers, de te hanteren definities, de rol van de gemeenten en van de lokale driehoek, en het plan van aanpak (Beleidsbrief veelplegers gemeenten, Justitie, 2003).

Naast het beleid van het kabinet en het ministerie van Justitie vindt er ook beleidsvorming plaats door de 'Landelijke werkgroep Veelplegers'. Deze werkgroep, voorgezeten door het ministerie van Justitie, is het landelijke platform voor veelplegerbeleid waarin alle betrokken ketenpartners vertegenwoordigd zijn. Dit platform heeft onder andere de doorontwikkeling en de uitvoering van het beleid als taak. Deze werkgroep heeft in 2004 het beleid ten aanzien van de aanpak van veelplegers geformuleerd en daaruit is de maatregel Inrichting Stelselmatige Dader (ISD) voortgekomen (Plan van aanpak veelplegers 2006-2008, Landelijke werkgroep Veelplegers, 2006). Deze ISD-maatregel is een strafrechtelijke maatregel waarmee het mogelijk is zeer actieve veelplegers voor de duur van maximaal twee jaar de vrijheid te ontnemen (Beleidskader ISD, Justitie, 2004). Verder heeft de werkgroep ertoe geleid dat er afspraken zijn gemaakt met de betrokken steden bij het Grote Steden Beleid over de aanpak van veelplegers. Op lokaal niveau zijn er lijsten gekomen met daarop de zeer actieve veelplegers die in het casusoverleg besproken worden en vervolgens aangepakt dienen te worden.

2.3 Regionaal

Op regionaal niveau hebben in januari 2005 het Openbaar Ministerie, de drie grote gemeenten (Almelo, Enschede en Hengelo), de politie, de verslavingszorg, de reclassering en de Penitentiaire Inrichting het Convenant Veelplegers ondertekend. Dit convenant is opgesteld in het kader van het Grote Steden Beleid en van toepassing op de gemeenten Almelo, Enschede en Hengelo. Het geldt dus niet voor het gehele district Midden- en Noordoost-Twente waar ook gemeenten als Tubbergen en Losser onder vallen. In dit convenant heeft men zich tot doel gesteld om de som van het aantal gepleegde misdrijven door de groep zeer actieve veelplegers in 2005 en 2006 af te laten nemen met 20 procent per kalenderjaar ten opzichte van het voorafgaande kalenderjaar (Convenant aanpak veelplegers arrondissement Almelo, 2005). In het convenant is aangegeven dat het dient als *'raamwerk voor de lokale aanpak van veelplegers'* (Convenant aanpak veelplegers arrondissement Almelo, 2005). Op lokaal niveau betekende dit dat er uitvoeringsconvenanten dienden te komen waarbij de gemeenten, in dit geval Hengelo, met de lokale ketenpartners de handen ineen sluiten.

In het 'Convenant aanpak veelplegers' van het arrondissement Almelo omschrijft men naast de betrokken partners, het doel, de doelstelling en de doelgroep de aansturing- en overlegvormen en de werkwijze (Convenant aanpak veelplegers arrondissement Almelo, 2005). Vooral de werkwijze waaronder de inspanningen van de individuele partners worden beschreven is interessant en dan met name ten aanzien van de werkwijze van de politie. Hierin wordt de politie, gezamenlijk met het Openbaar Ministerie, verantwoordelijk gesteld voor het opstellen van de veelplegerlijsten op stedelijk en regionaal niveau. In het convenant is voor de politie de eindverantwoording voor deze vaststelling en het beheer van de lijsten weggelegd. De politie dient voor ieder misdrijf, hoe gering ook, een proces verbaal op te maken en de veelpleger actief te volgen, voor en na het plegen van misdrijven. Dit wordt omschreven als een actieve persoonsgerichte benadering. Verder wordt een goede interne afstemming verwacht waarbij de communicatie van iedere aanhouding naar de chef van dienst, de reclassering en de officier van justitie van groot belang is. Actuele en complete documentatie in een historisch dossier in het BedrijfsProcessen Systeem (BPS) is tevens een vereiste.

Regionaal convenant politie Twente

In 2003 geeft het regionale politiekorps Twente voor het eerst aan veelplegers als speerpunt te zien. Dit is ook het jaar waarin er gestart is met het sluiten van het 'Regionaal convenant politie Twente'. Dit convenant vloeit voort uit het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger Samenleving' dat eerder besproken is en het 'Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006'. De betrokken partijen bij dit convenant zijn de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Justitie en de korpsbeheerder van het regionale politiekorps Twente. In het convenant zijn prestatieafspraken gemaakt ten aanzien van de inspanningen van de zijde van de korpsbeheerder en de ministers om de veiligheid te verhogen. Ten aanzien van veelplegers zijn er afspraken gemaakt die letterlijk door het regionale politiekorps Twente als doelstelling zijn overgenomen om als basis te dienen voor de aanpak van veelplegers. Zo begint ieder hoofdstuk over veelplegers in de korpsjaarverslagen van 2003 tot en met 2006 met de volgende tekst:

"Het korps stelt jaarlijks een overzicht op van (jeugdige) veelplegers en/of harde-kernjongeren. Met de ketenpartners worden op basis hiervan afspraken gemaakt over welk deel van de op dit overzicht voorkomende (jeugdige) veelplegers en/of harde-kernjongeren jaarlijks kan worden aangepakt. Betreffende de doorlooptijden van door deze (jeugdige) veelplegers en harde-kernjongeren gepleegde misdrijven, geldt – in het perspectief van de doorlooptijden in de andere onderdelen van de keten – als uitgangspunt dat tachtig procent van de processenverbaal daarvan, binnen dertig dagen na het eerste

verhoor van de verdachte door de politie aan het OM wordt aangeboden.” (Korpsjaarverslagen Twente, 2003-2006)

In 2003 is gestart met een pilot van de veelplegeraanpak in het District Zuid-Twente. Na verdere uitwerking van deze pilot in 2004 is de veelplegeraanpak door de andere districten (Midden- en Noordoost-Twente en Noordwest Twente) overgenomen. Men geeft in het korpsjaarverslag 2004 dan ook wederom aan dat in 2004 de districten zich meer op veelplegers zijn gaan richten (Korpsjaarverslag 2004 politie Twente). Per 1 januari 2005 is door het korps Twente gestart met de uitvoering van het eerder besproken ‘regionaal convenant aanpak veelplegers’. De aanpak van veelplegers kenmerkt zich volgens het korpsjaarverslag van 2005 door een *“regiobrede strategie met een procesmatig en integraal karakter”* (Korpsjaarverslag 2005). Een goede informatiepositie wordt gezien als de kern van de aanpak van veelplegers. Meer kennis over de activiteiten van een veelpleger is van belang voor het adequaat handelen van de politie. Het korps heeft zich ten aanzien van de veelpleger aanpak voor 2005 en 2006 tot doel gesteld het aantal gepleegde misdrijven door zeer actieve veelplegers te reduceren met twintig procent per kalenderjaar ten opzichte van het voorgaande kalenderjaar. Deze doelstelling is overgenomen uit het ‘Convenant aanpak veelplegers arrondissement Almelo 2005’.

De middelen die het korps inzet om deze doelstelling te behalen zijn:

- ? Het opbouwen van een goede informatiepositie ter verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van het politiewerk in de vorm van een digitaal veelpleger dossier.
- ? Meer aandacht besteden aan actieve veelplegers met digitale briefings.
- ? Starten en deelname aan het casusoverleg (in MINOT start 2006).
- ? Bijhouden en gebruik maken van het ICT-Ketendossier om de samenwerking tussen de ketenpartners optimaal te laten verlopen.
- ? Toepassen van het adopteren van veelplegers (Korpsjaarverslag Twente 2005).

Voor dit onderzoek is het toepassen van het adopteren van veelplegers het meest relevant. Het adopteren van veelplegers wordt in het Korpsjaarverslag Twente 2005 (en 2006) als volgt beschreven: *“Dit houdt in dat een politiemedewerker aan een veelpleger wordt gekoppeld. Deze medewerker is (mede) verantwoordelijk voor het begeleiden van de veelpleger naar het juiste zorg- of strafrechtelijke traject. Hij of zij maakt contact met de geadopteerde, spreekt aan, stimuleert en motiveert én treedt handhavend en strafrechtelijk op. Ook na detentie gaat de adoptie door.”*

Eind 2006 wordt de adoptiemethode al als succesvol beschreven en stelt het korps zich tot doel om in 2007 alle veelplegers te adopteren (Korpsjaarverslag Twente 2006). Het succes zit volgens het korps in het feit dat de veelpleger het gevoel heeft sterker in de gaten te worden gehouden en de confrontatie met telkens dezelfde politieagent. Aangezien de adoptie van veelplegers in 2006 alleen in het district Zuid-Twente is toegepast, zijn deze ervaringen dan ook alleen op dit district van toepassing, maar wel relevant voor de uitvoering in Midden- en Noordoost-Twente.

2.4 District

Per district binnen het regionale politiekorps Twente is een probleemhouder veelplegers aangewezen en is er een projectmedewerker bijgekomen voor het Districtelijk Informatie Knooppunt (DIK) die verantwoordelijk is voor het verwerken van informatie rondom veelplegers (Korpsjaarverslag Twente 2004). Het DIK heeft als afdeling een bedienende functie voor het district op het gebied van informatie door middel van briefings naar de medewerkers. De projectmedewerker van het DIK is coördinator

veelplegerzaken en de beheerder van VIAdesk, het systeem waarin de voor de ketenpartners relevante informatie over de veelplegers uitgewisseld wordt. De taakaccenthouders en adoptieagenten van het district MINOT zijn geïnformeerd over de adoptie van veelplegers door middel van een document van een A-4 waarin de aanleiding van de adoptie van veelplegers is toegelicht en aangegeven is wat de adoptie inhoudt. In dit document is aangegeven dat de doelstelling van de adoptie het terugdringen van de recidive van de veelpleger is. Deze doelstelling is onderdeel van het algemene doel dat voortvloeit uit het 'Regionaal convenant veelplegers' om het aantal gepleegde feiten door zeer actieve veelplegers per jaar met twintig procent te doen laten afnemen. In het document 'Adoptie van veelplegers' is verder aangegeven dat door het 'casusoverleg veelplegers' besloten wordt welke veelplegers geadopteerd worden. Bij de toewijzing van een veelpleger aan de adoptieagent is het woonadres van de veelpleger maatgevend. Na toewijzing voert de adoptieagent een eerste gesprek met de veelpleger waarvan verslag in het BedrijfsProcessen Systeem (BPS) gemaakt wordt. De frequentie van het contact staat ook omschreven en is verplicht gesteld op tenminste één keer per week. De aard van het contact is hierbij niet omschreven. Wel wordt er rekening gehouden met het weigeren van medewerking door de veelpleger waarop met 'hinderlijk volgen' en het verbaliseren voor alle mogelijke feiten gereageerd dient te worden. De registratie van alle contacten, ook de mislukte, dient in BPS opgenomen te worden en worden door het DIK op de intrasite veelplegers geplaatst. Op basis hiervan dient een tijdlijn gemaakt te worden van de veelpleger.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is besproken wat het bestaande beleid op landelijk-, regionaal/korps- en districtsniveau is ten aanzien van de adoptie van veelplegers. Het landelijke beleid richt zich meer algemeen op de aanpak van veelplegers met een nadruk op een persoonsgerichte aanpak en samenwerking tussen de betrokken ketenpartners. Op regionaal/ korpsniveau is voornamelijk het 'convenant veelplegers' belangrijk. Hierin is de inspanningsverplichting vermeld om de som van het aantal gepleegde feiten door veelplegers af te laten nemen met 20 procent per kalenderjaar ten opzichte van het voorgaande kalenderjaar. Regionaal gezien is tevens het 'Regionaal convenant politie Twente' van belang dat zich mede richt op veelplegers. Vanaf 2003 is men met een pilot van de adoptie van veelplegers gestart in het district Zuid-Twente. Na het succes ervan is besloten om in 2007 alle veelplegers in het korps te laten adopteren. Binnen het district MINOT is dan ook begin 2007 met adoptie begonnen. Er wordt binnen het korps gewerkt met een korte omschrijving van de adoptie waarin de doelstelling van de veelplegeraanpak en een aantal punten omtrent de uitvoering wordt besproken.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich zoals eerder gesteld op de uitvoering van de adoptie van veelplegers door de wijkteams van de politie in Hengelo. De kans is aanwezig dat de verschillende wijkteams om verschillende redenen in hun aanpak en uitvoering verschillen. Alvorens deze verschillen vast te stellen en mogelijk te verklaren zal de organisatie getypeerd moeten worden om in kaart te brengen welke factoren van invloed zijn op de uitvoering van de adoptie van veelplegers. Ter typering van de organisaties die de adoptie van veelplegers uitvoeren zal gebruik gemaakt worden van theorie van Yeheskel Hasenfeld (1983) over Human Service Organizations (HSO). Vervolgens zal gekeken worden hoe de uitvoerende ambtenaar binnen de getypeerde organisatie handelt, gebruikmakend van theorie van Lipsky (1980) en Kagan (1978).

3.2 Human Service Organizations

De theorie van Yeheskel Hasenfeld (1983) uit *Human Service Organizations* kan gebruikt worden voor de typering van organisaties. Het gaat hier niet om organisaties in het algemeen, maar om een groep organisaties die hij Human Service Organizations noemt en zich onderscheiden op basis van de volgende definitie:

"Human service organizations are that set of organizations whose principal function is to protect, maintain, or enhance the personal well-being of individuals by defining, shaping, or altering their personal attributes."

Hiermee worden organisaties bedoeld die het welzijn van de medemens proberen te beschermen, constant te houden of te verbeteren door hun persoonlijke kenmerken vast te stellen, te vormen of te veranderen. Kenmerkend voor dergelijke organisaties is dat ze direct met en voor de mensen werken wiens welzijn in het geding is. Mensen zijn het 'ruwe materiaal' van de organisatie. Daarnaast hebben Human Service Organizations ook het mandaat om het welzijn van de mensen te beschermen en te bevorderen. Aan dit mandaat verlenen Human Service Organizations dan ook hun bestaansrecht. Dit onderzoek richt zich op de politie als organisatie en daarbinnen de wijkteams van de gemeente Hengelo die zich met de adoptie van veelplegers bezig houden. Het gaat hier om een organisatie die als Human Service Organization geclassificeerd kan worden, aangezien de politie de veiligheid en daardoor het welzijn van de burger (het 'ruwe materiaal') tracht te waarborgen en te verbeteren. Het mandaat hiervoor verkrijgt men vanuit de Politiewet 1993 waarin de taak van de politie omschreven staat als: *"...zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven."*

3.3 Type Human Service Organization

Nu vastgesteld is dat de uitvoerende organisaties van de adoptie van veelplegers als Human Service Organizations getypeerd kunnen worden, kan verder ingegaan worden op verschillende vormen van Human Service Organizations.

3.3.1 Human Service Technologie

Hasenfeld (1983) stelt een zestal typen vast die gebaseerd zijn op het type cliënt en het type service dat door de organisatie aangeboden wordt. De combinatie van deze twee kenmerken zorgt voor het volgende figuur met daarin de zes typen en een aantal voorbeelden van organisaties die als dat type gekenmerkt worden.

Figuur 1.1 Typologie van Human Service Organizations (Hasenfeld, 1983, p. 6)

	PEOPLE PROCESSING	PEOPLE SUSTAINING	PEOPLE CHANGING
Normaal functionerende cliënten	Type I toetser kredietwaardigheid	Type III verzorgingstehuis	Type V openbare school
Afwijkend functionerende cliënten	Type II keuringsarts	Type IV verpleegtehuis	Type VI gevangenis

Hasenfeld noemt het type service de *transformatie technologie* (Hasenfeld, 1983, p.5). Deze technologie is bepalend voor wat de organisatie doet, voor welke klanten en wat het product zal zijn. De drie vormen van transformatie technologie worden per technologie besproken. *People-processing* technologieën hebben niet de intentie om de cliënt te veranderen, maar hangen een label aan hun cliënten waar andere organisaties baat bij hebben en op dienen te reageren. Deze organisaties stellen bijvoorbeeld vast dat een persoon een bepaalde afwijking heeft waarvoor een andere organisatie vervolgens de juiste zorg kan bieden. *People-sustaining* technologieën proberen de achteruitgang van het welzijn van de cliënten te voorkomen, constant te houden en te vertragen. Toch wordt er niet getracht de persoonlijke kenmerken te veranderen. Dit is wel degelijk het doel van organisaties met, zoals de naam aangeeft, een *people-changing* technologie. Hun doel is om door het verbeteren van de persoonlijke kenmerken het welzijn van de cliënten te verbeteren.

Er wordt in dit onderzoek gekeken naar de adoptie van veelplegers door de wijkteams. Deze wijkteams hebben verschillende andere taken, maar voor de typering van de service zal als service alleen de aanpak van zeer actieve veelplegers centraal staan. De omschrijving van de adoptie van veelplegers door het regionaal politie korps Twente is als volgt: "Adoptie houdt in dat een politiemedewerker aan een veelpleger wordt gekoppeld. Deze medewerker is (mede) verantwoordelijk voor het begeleiden van de veelpleger naar het juiste zorg- of strafrechtelijke traject. Hij of zij maakt contact met de geadopteerde, spreekt aan, stimuleert en motiveert én treedt handhavend en strafrechtelijk op. Ook na detentie gaat de adoptie door" (Korpsjaarsverslag Twente 2005). Hieruit blijkt dat de aanpak van zeer actieve veelplegers gericht is op een verandering van de situatie van de veelpleger. Een verandering van de huidige situatie naar een passend zorg- of strafrechtelijk traject. Op basis hiervan kan gesteld worden dat de wijkteams bij de adoptie van veelplegers de technologie *people changing* toepassen.

Een *people processing* organisatie stelt in deze situatie vast wie een zeer actieve veelpleger is en daarmee dus in aanmerking komt voor extra aandacht, eventueel in de vorm van adoptie. De lijst met daarop de personen die het label 'veelpleger' krijgen wordt één keer per jaar in januari samengesteld en definitief gemaakt door het Openbaar Ministerie. Hierdoor lijken de wijkteams niet als *people processing* organisatie getypeerd te kunnen worden. Bij *people sustaining* organisaties kan de vaststelling van het label plaatsvinden, maar is voornamelijk het constant houden van een of meerdere condities van belang terwijl in het geval van de adoptie juist een verandering voor ogen wordt gehouden.

3.3.2 Type cliënt

Hasenfeld onderscheidt twee typen cliënten, te weten: normaal functionerend en afwijkend functionerend (Hasenfeld, 1983, p.4). Deze classificatie hangt vaak samen met de vraag of een cliënt vrijwillig dan wel niet vrijwillig zal meewerken. De politie als organisatie en daarbinnen de wijkteams waarop in dit onderzoek wordt ingezoomd werken per definitie met deviante cliënten. Zeker wanneer gekeken wordt naar de specifieke situatie waarin veelplegers geadopteerd worden. Het afwijkende, bijna structurele, criminele gedrag maakt dat er extra aandacht is vanuit de politie voor de groep veelplegers.

3.3.3 Vaststelling type Human Service Organization

Op basis van deze veronderstellingen, de combinaties van de *transformatie technologie (people changing)* en het *type cliënt* (afwijkend functionerend) kan dan ook de veronderstelling uitgesproken worden dat de wijkteams als *Type VI* (zie tabel 1.1) organisaties gekenmerkt kunnen worden.

3.3.4 Dilemma's van Type VI organisaties

Vanuit de theorie van Hasenfeld komt de veronderstelling naar voren dat *Type V* en *Type VI* Human Service Organizations kampen met het probleem moeilijk onderscheid te kunnen maken tussen afwijkend functionerende en normaal functionerende cliënten (Hasenfeld, 1983, p. 7). Wanneer een normaal functionerende cliënt als afwijkend functionerend wordt vastgesteld levert dat onnodig werk op, maar wanneer wordt vastgesteld dat een afwijkend functionerende cliënt, normaal functionerend is dan kan dat grotere gevolgen hebben. In het geval van de adoptie van veelplegers zou het zo kunnen zijn dat een veelpleger zich een tijdje rustig houdt, hierdoor niet geadopteerd wordt, maar de samenleving vervolgens wel de gevolgen ondervindt van het feit dat de veelpleger niet in de gaten gehouden wordt. Een ander probleem dat zich voordoet bij Human Service Organizations van het *Type V* en *Type VI* is dat er niet altijd consensus bestaat over de gewenste uitkomst. Dit houdt in dat als gevolg van verschillende doelen er verschillende handelingen kunnen plaatsvinden. Een voorbeeld hiervan is de vraag of men de veelpleger waar mogelijk altijd wil beboeten of ook corrigerend aan wil aanspreken. Daarnaast is de vraag ook belangrijk wanneer de adoptie geslaagd is. Wie en wat bepaalt of de uitkomst, een veranderde (situatie van de) geadopteerde veelpleger, geslaagd is en welke organisaties hebben hier verwachtingen van?

3.4 Human Service Technologie

Op welke manier de organisatie haar activiteiten ontplooit om een verandering bij de cliënten tot stand te brengen wordt door Hasenfeld (1983) de *Human Service Technologie* genoemd (Hasenfeld, 1983, p.111). Deze bestaat uit een set van geïstitutionaliseerde procedures met als doel de fysieke, psychologische, sociale of culturele kenmerken van mensen te veranderen van een bepaalde status naar een nieuwe voorgeschreven status. Met geïstitutionaliseerd wordt hier bedoeld dat de procedures door de organisatie gelegitimeerd en bekrachtigd zijn. Deze technologie is een belangrijke onderscheidende factor van Human Service Organizations ten opzichte van andere organisaties, omdat het veranderen van mensen veel kennis vereist van de werking van menselijk gedrag. Voor de adoptieagenten is het dan ook van belang om kennis te hebben over het gedrag van veelplegers en hoe deze het beste aangepakt dienen te worden.

Human Service Technologies kennen verschillende componenten die overeenkomen met de fases die een cliënt doorloopt bij de organisatie (Hasenfeld, 1983, p.113). *Rekrutering en selectie* is de fase die bestaat uit een aantal procedures om de cliënt te werven en te selecteren die geschikt lijken voor de te bieden service. Hierbij kan een verschil optreden tussen de opvatting van geschiktheid van de organisatie en die van de cliënt. De *beoordeling en classificatie* fase kenmerkt zich door een aantal

procedures om de waarde te bepalen van de kenmerken van de cliënt die tot een classificatie en een label voor de cliënt moeten leiden. *Status transformatie* is een fase waarin verschillende technieken worden toegepast die de verandering in de status van de cliënt moeten bewerkstelligen. In de *eind en certificering* fase wordt door middel van het gebruik van bepaalde procedures het verlaten van de cliënt van de organisatie gedefinieerd en gecontroleerd. Hierbij wordt ook de statusverandering vermeld, die ook wel *exit label* genoemd wordt.

Naast de genoemde componenten van *Human Service Technologieën* signaleert Hasenfeld ook vijf elementen die kenmerkend zijn (Hasenfeld, 1983, p.114). Zo nemen de mensen waarmee en waarvoor gewerkt wordt binnen Human Service Organizations hun **eigen normen en waarden** met zich mee (Hasenfeld, 1983 p. 115). Deze normen en waarden zijn bepalend voor de benadering van de cliënt door de medewerkers en zijn tevens van invloed op het proces van verandering. Er zal dan ook gekeken worden op welke manier de normen en waarden van de veelpleger invloed hebben op de uitvoering door de agent.

Human Service Technologies zijn daarnaast ook **niet volledig** (Hasenfeld, 1983 p. 116). Een succesvolle Human Service Technologie om de kenmerken van mensen te veranderen dient gebaseerd te zijn op wetenschappelijke kennis. Deze kennis is vaak niet volledig en in de gevallen waar dit wel zo is brengt het werken met mensen nog steeds een hoge mate van onzekerheid met zich mee. Daarnaast handelen de cliënten zelf ook en kunnen ze zo invloed uitoefenen op de uitkomsten van een bepaalde interventie wat het voorspellen van uitkomsten nog moeilijker maakt. Het ontbreekt vaak aan een eenduidige relatie tussen verschillende interventies en bepaalde uitkomsten waardoor er verschillende varianten ontstaan die onder dezelfde Human Service Technologie worden genoemd. Er kan dus niet alleen op basis van wetenschappelijke kennis vormgegeven worden aan Human Service Technologieën, maar men zal ook argumenten voor het gebruik van bepaalde interventies moeten vinden in praktijk kennis en bepaalde normen. Uitvoerende medewerkers moeten dan ook regelmatig oplossing vinden waar geen wetenschappelijke kennis of richtlijnen voor beschikbaar zijn. Uit de interviews moet dan ook naar voren komen van welke interventies men binnen de adoptie van veelplegers gebruik maakt en op basis van welke veronderstellingen.

Als gevolg van de onvolledigheid van Human Service Technologieën worden deze niet samengesteld op een pragmatische manier, maar vaak op **een ideologische manier** (Hasenfeld, 1983 p. 118). Eigen waarden en normen van de medewerkers binnen de organisatie zijn vaak bepalend voor de keuze van een bepaalde techniek met als gevolg dat de gebruikte technologie niet aansluit op de werkelijke behoefte. Aangezien de behoefte in dit onderzoek niet belicht wordt zal op deze relatie niet ingegaan worden. Wel zal er gekeken worden op basis van welke argumenten voor de adoptie aanpak van veelplegers is gekozen.

Kenmerkend is tevens de **face-to-face interactie** (Hasenfeld, 1983 p. 120). Het gaat hierbij om het contact tussen de cliënt en de uitvoerende ambtenaar. Deze ambtenaar treedt ten opzichte van de klant op als de vertegenwoordiger van de organisatie. Dit contact tussen cliënt en medewerker beïnvloedt tevens het effect van de gebruikte technologie. De regels van de technologie worden onder invloed van de relatie tussen cliënt en medewerker toegepast. De medewerker heeft hierbij een belangrijke positie tussen enerzijds de informatie van de cliënt en anderzijds de informatie van de organisatie (Lipsky, 1976). Hierbij is het dus van belang om per adoptieagent te kijken welke informatie hij of zij ten aanzien van de veelpleger registreert en waar dit gebeurt. Ook eventuele verschillen in de behandeling van de informatie naar de veelpleger is hierbij relevant.

Human Service Technologieën bevatten ook verschillende mechanismen van **cliënt controle** (Hasenfeld, 1983 p. 122). De cliënt heeft namelijk zoals eerder aangegeven een belangrijke invloed op het effect van de Human Service Technologieën. Voornamelijk wanneer er verandering van het gedrag van de cliënt bereikt dient te worden en daardoor de medewerking en participatie van de cliënt van groot belang is. Hierop dient de organisatie dan ook controle uit te oefenen. De toepassing van deze controle ligt in grote mate in handen van de uitvoerende ambtenaar aangezien hij of zij voornamelijk contact heeft met de cliënt. De afhankelijkheid van de organisatie van de uitvoerende ambtenaar komt hierin naar voren. Welke mechanisme de adoptieagenten gebruiken om controle uit te oefenen over hun 'cliënten', de geadopteerde veelplegers, zal naar voren moeten komen in de interviews.

3.5 Street-level bureaucrat

Lipsky (1980, p. 81) noemt de uitvoerende ambtenaren binnen HSO's '*Street-level bureaucrats*' en kenmerkt deze organisaties dan ook als "*street-level-bureaucracies*", omdat de belangrijkste service geboden wordt door personeel op het uitvoerende niveau (*street level*) in de organisatie. In het uitvoeren van hun werkzaamheden stelt Lipsky dat deze medewerkers beschikken over een ruime mate aan discretionaire ruimte. Een uitvoerende ambtenaar heeft discretionaire ruimte wanneer de effectieve grenzen van zijn macht hem de ruimte geven een keuze te maken uit een reeks van mogelijkheden van handelen of niet handelen (Davis, 1969, p.4). Dit betekent dus ook dat er een optie aanwezig is om niets te doen of eventueel handelen uit te stellen. Het monitoren van dergelijk handelen blijkt in de praktijk vaak moeilijk en een eenduidige coördinatie en uitvoering is dan ook vaak niet haalbaar. Dit leidt er toe dat Human Service Organizations gezien kunnen worden als *loosely coupled systems* (Hasenfeld, 1983 p. 10). Dit wordt onder andere gekenmerkt door matige binding en coördinatie van de verschillende taken en activiteiten die de kern vormen van de organisatie technologie. Daarnaast kenmerken een zwak systeem van controle over de uitvoerende activiteiten en zwakke en vaak verschillende systemen van gezag in de gehele organisatie *loosely coupled systems*.

3.5.1 Handelen van de 'Street-level bureaucrat'

Hoe de organisatie het gedrag van het uitvoerend personeel en eventueel verkeerd gebruik dan wel misbruik van de discretionaire ruimte kan beheersen is een kenmerkend probleem van Human Service Organizations. Voor de typering van het handelen van de '*Street-level bureaucrat*' binnen deze discretionaire ruimte zal gekeken worden naar theorie van Lipsky en van Kagan. De theorie van Kagan beschrijft hoe de '*Street-level bureaucrat*' omgaat met de toepassing van regels, waar Lipsky de werkomstandigheden van uitvoerende ambtenaren en de ruimte die kan ontstaan wanneer er conflicterende eisen aan hem gesteld worden beschrijft (Lipsky, 1980, p.83). Deze ruimte is een gevolg van de positie van de uitvoerende ambtenaar tussen de cliënt en de organisatie. In deze positie is het voor de uitvoerende ambtenaar mogelijk om in vergaande mate de werkomstandigheden te beheersen wat '*coping*' genoemd wordt. Dit kan op verschillende manieren naar voren komen, door bijvoorbeeld regels op een selectieve manier toe te passen of door controle uit te oefenen op zijn cliënten. Ook binnen deze twee manieren kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen van het beheersen van de werkomstandigheden.

3.5.2 Selectieve toepassing van regels

Wanneer er gekeken wordt naar de selectieve toepassing van regels kan dit bijvoorbeeld door een onderscheid te maken in meer en minder relevante regels, kernregels en nevenregels. Daarnaast kan ook de mate van inspanning van de uitvoerende ambtenaar variëren. Hoe meer deze tegenstand ondervindt hoe terughoudender hij kan zijn in zijn inspanning.

3.5.3 Controle van cliënten

De uitvoerende ambtenaar kan de *interactie met de cliënt voorspelbaar maken*. Zo kan het wachtkamerprincipe toegepast worden waarbij er een reservoir ontstaat met cliënten waardoor de afwerktijd per persoon meer voorspelbaar wordt. Tevens kan de uitvoerende ambtenaar de cliënt trainen, wat in de praktijk van bijvoorbeeld een dokter zou neer kunnen komen op het informeren van de patiënten en van hen verwachten dat ze met concrete vragen op het spreekuur verschijnen. Typering van de cliënten is een andere optie voor het controleren van cliënten. In een geval waarin er onderscheid tussen cliënten gemaakt kan worden, omdat cliënt 1 aardig is en cliënt 2 vervelend kan de aandacht van de uitvoerende ambtenaar scheef verdeeld worden waardoor cliënt 2 wellicht nog vervelender wordt.

De uitvoerende ambtenaar kan ook de *selectie van de cliënten controleren*. Dit kan door middel van 'creaming' en 'triaging'. In het geval van 'creaming' worden de beste cliënten uit de groep gepikt en de behandeling op deze personen toegespitst wat de kans van slagen veel groter maakt voor deze personen. In het geval van 'triaging' maakt de uitvoerende ambtenaar een onderscheid tussen drie groepen, te weten: een kopgroep die niet behandeld wordt, omdat deze zich toch wel redden, een middengroep die wel behandeld wordt, omdat deze de behandeling echt nodig hebben en er een gedegen kans van slagen is en een groep die niet behandeld wordt, omdat deze personen geen kans van slagen hebben. Getracht zal worden om in de interviews zoveel mogelijk naar voren te laten komen van welke methoden de adoptieagenten gebruik maken om hun werkomstandigheden te beheersen.

3.6 Het probleem van legaliteit

Zoals eerder aangegeven beschikt de 'street-level bureaucrat' over een bepaalde mate van discretionaire ruimte. Kagan (1978) beschrijft het handelen van de uitvoerende ambtenaar binnen deze ruimte aan de hand van het 'probleem van legaliteit'. Met dit probleem wordt bedoeld dat de organisatie een eenduidig, voor iedereen gelijk beleid dient te voeren, maar hierbij niet voorbij mag gaan aan de eisen die zich voor kunnen doen in een specifiek geval. De toepassing van regels op een formeel rationele manier waarbij een correct resultaat afgeleid wordt van reeds bestaande regels is volgens Kagan een illusie. Dat regelgeving abstract en algemeen gestelde termen bevat zorgt ervoor dat een eenduidige toepassing niet mogelijk in een specifieke situatie. Volgens Kagan kan de toepassing van regelgeving gecategoriseerd worden in een aantal manieren van regeltoepassing die in het onderstaande figuur weergegeven worden. Deze manieren van regeltoepassing worden onderscheiden op basis van twee kenmerken. Ten eerste is dat de vraag of bij de toepassing van regelgeving de nadruk ligt op de totstandkoming van de doelen van de organisatie. Ten tweede is dat de vraag in hoeverre de nadruk bij de toepassing van regelgeving ligt op de gehoorzaamheid aan regels.

Figuur 1.2 Manieren van regeltoepassing (Kagan, 1978, p. 95)

	Benadrukken van organisatie doelen	Negeren van organisatie doelen
Benadrukken van regels	Gerechtelijke wijze	Legalisme
Negeren van regels	Onbevoegde discretionaire ruimte	Retraitisme

De *Gerechtelijke wijze* bestaat uit twee stappen. Van de besluitnemer wordt ten eerste verwacht terug te kijken naar reeds bestaande regelgeving om te zien wat in de specifieke situatie van toepassing is. Ten tweede dient de besluitnemer vooruit te kijken naar de consequenties van een letterlijke toepassing van de meest geschikte regel of een andere bruikbare regel. Hij zal altijd moeten kijken of er een betere, meer specifieke regel bedacht kan worden rekening houdende met de gevolgen van het niet toepassen van de andere regel.

Legalisme is de mechanische toepassing van regels zonder rekening te houden met het achterliggende doel van de regels. Tevens wordt de regel toegepast zonder rekening te houden met de wenselijkheid van de resultaten die door de regels worden veroorzaakt. Het gaat hier dus om het strikt toepassen van de regels zonder rekening te houden met verzachtende voorwaarden of andere verklarende factoren voor het door de regel strafbaar gestelde gedrag.

Van *Onbevoegde discretionaire ruimte* is sprake wanneer medewerkers misbruik maken van de discretionaire ruimte die ze hebben en daarbij regels negeren en alleen focussen op het in een specifiek geval realiseren van de in hun ogen beste resultaten voor hun afdeling. Dit kan resulteren in een situatie waarin mensen ongelijk behandeld worden en er geen eenduidig patroon van beslissingen bestaat.

Retraitisme is de situatie waarin het nemen van een beslissing ontweken wordt, men de verantwoordelijkheid weigert te nemen voor de definitieve toepassing van de regels en regels gemanipuleerd worden puur en alleen voor het verkrijgen van zelfvertrouwen van de medewerker.

Gekeken zal dus moeten worden, aan de hand van de manieren van regeltoepassing, hoe de adoptieagenten omgaan met de discretionaire ruimte. Past men het bestaande beleid en de regels ten aanzien van de adoptie van veelplegers op een mechanische wijze toe, of houdt men rekening met het achterliggende doel en de gevolgen van deze toepassing? In de praktijk wordt vaak een combinatie toegepast, maar is er wel een dominant patroon te vinden.

3.7 Conclusie

In hoofdstuk twee is in kaart gebracht wat het bestaande beleid is ten aanzien van de adoptie van veelplegers. Hieruit kwam naar voren dat het aanwezige beleid specifiek voor de wijkteams en de uitvoering door de adoptieagenten en taakaccenthouders beperkt is. In hoofdstuk vier zal in kaart gebracht worden hoe de opzet en de uitvoering van de adoptie van veelplegers in de praktijk verloopt. De verschillen die hieruit naar voren komen zullen in hoofdstuk vijf toegelicht worden en daarin zal ook getracht worden om te verklaren hoe deze verschillen tot stand komen. Verklaringen die voortkomen uit de in dit theoretisch kader besproken theorieën van Hasenfeld, Lipsky en Kagan. Dit hoofdstuk heeft dan ook een aantal aandachtspunten opgeleverd waar, bij de analyse van de opzet en uitvoering in hoofdstuk vier, op gefocust dient te worden.

Er is vastgesteld dat de wijkteams, die onderwerp zijn van dit onderzoek, getypeerd kunnen worden als *Human Service Organizations*. Dit type organisatie wordt gekenmerkt door een set van geïnstitutionaliseerde procedures, de *Human Service Technologie*. Deze *technologie* bestaat uit een aantal fases en heeft een vijftal kenmerkende componenten die van invloed zijn op het handelen van de uitvoerende ambtenaar. In hoofdstuk vier zal dan ook gekeken moeten worden of deze fases te onderscheiden zijn en in hoeverre de kenmerkende elementen terug te zien zijn. Ook is in dit hoofdstuk, op basis van bestaande beleid, verondersteld dat de wijkteams ten aanzien van de adoptie van veelplegers een *people changing* transformatie technologie kennen er werken met afwijkend functionerende cliënten. Voor hoofdstuk vier is het dan ook van belang om aan de hand van de

afgenomen interviews te toetsen of men daadwerkelijk een *people changing* transformatie technologie hanteert of wellicht meer getypeerd kunnen worden als *people sustaining* of *people processing*.

In de uitvoering van de adoptie kan, op basis van de in dit hoofdstuk beschreven literatuur, verwacht worden dat de adoptieagent een ruime mate van discretionaire ruimte heeft. In de komende hoofdstukken zal dan ook gekeken moeten worden hoe de adoptieagenten hiermee omgaan. De verwachting hierbij is dat de adoptieagenten zullen proberen hun werkomstandigheden te beheersen, wat door Lipsky als *coping* omschreven wordt. De adoptieagenten kunnen de regels selectief toepassen en/of controle van de cliënten toepassen. Of, en op welke manier dit ook daadwerkelijk gebeurt, zal uit de analyse van de interviews naar voren moeten komen.

De abstract en algemeen gestelde termen die regelgeving vaak bevat zorgen er, volgens Kagan, voor dat een eenduidige toepassing ervan vaak niet mogelijk is in een specifieke situatie. In de uitvoering van de adoptie van veelplegers is dit dan ook één van de factoren die mogelijk kan leiden tot verschillen in uitvoering. Er zal dan ook gekeken moeten worden op welke wijze de adoptieagenten de regels toepassen en omgaan met specifieke situaties.

Met deze aandachtspunten in het achterhoofd zal in het volgende hoofdstuk dan ook de analyse gemaakt worden van de opzet en uitvoering van de adoptie. Het gaat hierbij dus om de verwachting dat men als *people changing* organisatie werkt, dat de adoptieagenten hun werkomstandigheden zullen proberen te beheersen en dat zij op een bepaalde manier in specifieke situaties de bestaande, vaak algemeen en abstract gestelde regels zullen toepassen.

Hoofdstuk 4 Opzet en uitvoering adoptie

4.1 Inleiding

De opzet en de uitvoering van de adoptie van veelplegers door de wijkteams Hengelo-Noord, Hengelo-Midden en Hengelo-Zuid staat in dit hoofdstuk centraal. Hierbij wordt gekeken op welke wijze de wijkteams invulling gegeven hebben aan de adoptie. Per wijkteam wordt eerst een aantal kerngegevens in kaart gebracht en aansluitend worden de kenmerkende aspecten van de opzet en uitvoering besproken. Als basis hiervoor dienen de interviews die afgenomen zijn met de taakaccenthouders en de adoptieagenten. Er wordt gesproken over agent 1 t/m 5 (in tabel als volgt aangegeven: **(1)**) om de gegevens zoveel mogelijk geanonimiseerd te kunnen presenteren.

Tabel 4.1 Kerngegevens adoptie juli 2007

	District Midden- en Noordoost- Twente		
Aantal veelplegers	24, waarvan 6 niet in adoptieproces i.v.m. status <i>'uit de regio verdwenen/TBS gekregen/anders langdurig afwezig'</i> .		
	Hengelo-Noord	Hengelo-Midden	Hengelo-Zuid
Aantal veelplegers	4	8	6
Geadopteerd	4	6	6
Afkomst veelpleger	Hengelo-Noord en Midden	Hengelo-Midden	Hengelo-Zuid
Taakaccenthouder	Wijkagent	Wijkagent	Tijdelijk geen
Wie adopteren?	- Wijkagent (1) : 1 veelpleger - Wijkagent: 3 veelplegers - Jeugdagent (2) : 4 veelplegers (van wijkteam Midden)	- Wijkagent (3) : 2 veelplegers, (beide in detentie) - Jeugdagent wijkteam Noord: 4 veelplegers	- Wijkagent (4) : 2 veelplegers - Wijkagent (5) : 2 veelplegers - Wijkagent: 2 veelplegers
Opvallende feiten	Adopteren enige vrouwelijke veelpleger	2 veelplegers moeten nog een adoptieagent krijgen	Geen taakaccenthouder actief

4.2 Adoptie veelplegers wijkteam Noord

4.2.1 Taakaccenthouder en adoptieagenten

Het wijkteam Hengelo Noord heeft drie wijkagenten waarvan er twee betrokken zijn bij de adoptie van veelplegers. Een wijkagent is taakaccenthouder veelplegers en tevens adoptieagent en de andere wijkagent is adoptieagent. De derde betrokken persoon bij de adoptie is een jeugdagent die contactagent is van het voortgezet onderwijs en adoptieagent van vier veelplegers. Dit zijn veelplegers die op verschillende adressen wonen en niet allen in de wijken van het wijkteam Noord. Het gaat om vier broers waarvan het ouderlijk huis in een wijk van het wijkteam Midden staat.

Men is bij het wijkteam Noord eind 2006, begin 2007 gestart met de uitvoering van de adoptie van veelplegers. Het project bevindt zich volgens de taakaccenthouder dan ook nog in de opstartfase. Voor de aanpak van veelplegers binnen het wijkteam wordt door de taakaccenthouder gebruik gemaakt van een format veelplegeraanpak. Dit format is opgesteld voor de Hengelo Borne Samenwerking (HBS). Hierin worden de wijkagenten verantwoordelijk gesteld voor de aanpak van

veelplegers in hun eigen wijk. De wijkagent dient een plan op te stellen voor de aanpak van de veelpleger(s) in zijn wijk. Daarnaast werkt de taakaccenthouder volgens een door het district opgesteld document waarin uitgelegd wordt wat de adoptie van veelplegers inhoudt. De taakaccenthouder veelplegers ziet zichzelf binnen zijn functie verantwoordelijk voor een aantal veelplegers. Hij ontvangt van het DIK een lijst met daarop de veelplegers van HBS en deze is ingedeeld in een aantal categorieën, te weten: nieuw op de lijst, ISD maatregel opgelegd, zeer serieuze kandidaat voor de ISD maatregel, twijfel, wel gehandhaafd op de lijst en uit de regio verdwenen/TBS gekregen/anders langdurig afwezig. De taakaccenthouder is verantwoordelijk voor de veelplegers die binnen de grenzen van het wijkteam vallen. Deze veelplegers kan hij zelf adopteren of er voor kiezen dit door een andere medewerker van het wijkteam te laten doen. De taakaccenthouder blijft er naar eigen zeggen verantwoordelijk voor dat de veelplegers regelmatig bezocht worden. De jeugdagent blijkt in de uitvoering van de adoptie veel vrijheid te hebben, omdat hij naar eigen zeggen geen verantwoording verschuldigd is over de adoptie tegenover iemand binnen de politie organisatie.

4.2.2 Koppeling agent aan veelpleger

De taakaccenthouder coördineert de koppeling van de adoptieagent aan de te adopteren veelpleger. Wanneer de taakaccenthouder de veelpleger niet zelf adopteert is het vervolgens van bepalend belang of er een andere agent is die al een ingang heeft bij de veelpleger of de familie daarvan. *“Dit werkt gewoon makkelijk”*, aldus de taakaccenthouder. De jeugdagent die de vier broers adopteert had al een goed contact met deze personen op het moment dat met de adoptie van veelplegers is begonnen. Destijds was de jeugdagent in het wijkteam Midden wijkagent en vanuit die functie is het contact met het gezin ontstaan. Daarom is besloten om deze veelplegers door de jeugdagent te laten adopteren ondanks dat ze niet binnen het wijkteam Noord vallen.

4.2.3 Doel adoptie

De insteek van de adoptie wordt door de taakaccenthouder gezien als het in kaart brengen van de veelplegers en deze dusdanig in de gaten te houden dat het voor hen een beletsel gaat worden om opnieuw de fout in te gaan. Het achterliggende doel is om het aantal door veelplegers gepleegde delicten terug te dringen. De jeugdagent ziet het voorkomen van het terugvallen in het oude gedrag van de veelpleger als het doel van de adoptie.

4.2.4 Activiteiten

Het contact met de geadopteerde veelpleger bestaat volgens de taakaccenthouder uit regelmatig volgen en bezoeken. Dit proces begint eerst met een kennismakingsgesprek waarin uitgelegd wordt wat de bedoeling is en wat het veelpleger zijn inhoudt.

“...dat je dus bij elk geconstateerd misdrijf wordt aangehouden en dat je dan in verzekering gaat en dat je dan gewoon als vaste regel wordt voorgeleid bij de officier van justitie. En bij meerdere feiten achter elkaar gepleegd dat er dan ook een eis kan worden gedaan door de officier van justitie, de ISD maatregel te eisen. En die ISD maatregel is dan twee jaar gevangenisstraf in een speciaal daarvoor gereserveerd onderkomen.” (agent 1)

Tijdens dit gesprek wordt de veelplegerbrief uitgereikt en na dit gesprek wordt de veelpleger gevolgd en bezocht.

“Dan is het gewoon bij tijd en wijle even achter de deur kijken, een gesprek, vragen hoe het gaat, hoe de ontwikkelingen zijn. Hoe groot bijvoorbeeld de neiging is om weer terug te vallen, bijvoorbeeld drugsgebruik, alcoholgebruik, misbruik. Nou noem maar op.” (agent 1).

De adoptie is volgens de taakaccenthouder niet oneindig en beëindiging ervan vindt dat ook plaats wanneer de veelpleger in een bepaalde periode geen strafbare feiten meer pleegt. Tevens dient de veelpleger tot inkeer gekomen te zijn en zich netjes te gedragen wat tot gevolg zou hebben dat de veelpleger van de lijst gehaald wordt. Dit is volgens de taakaccenthouder mede op basis van verwachting en als gedacht wordt dat de veelpleger sociaal wenselijk gedrag vertoont om iets te verbergen dan kan de desbetreffende veelpleger langer in de gaten gehouden worden.

De activiteiten die de jeugdagent onderneemt binnen de adoptie bestaan voornamelijk uit het volgen en in de gaten houden van de situatie. De jeugdagent geeft een zelfde beschrijving van het verloop van de adoptie wanneer het gaat om de uitreiking van de veelplegerbrief en de daarop volgende bezoeken. Het gaat hierbij niet alleen om de bezoeken aan de veelplegers zelf, maar omdat het om een heel gezin gaat, brengt de agent ook regelmatig een bezoek aan het ouderlijk huis. Hier verblijven de broers veel en ook een gesprek met de ouders verschaft veel informatie. Hij geeft ook aan betrokken te zijn bij de Multi Disciplinaire Overleggen (MDO) die op gemeentelijk niveau georganiseerd worden. Hier worden de verschillende activiteiten besproken die ondernomen moeten worden om de veelpleger aan te pakken.

De agent maakt ook afspraken met de veelplegers over bijvoorbeeld het contact met hun werkgever en controleert de nakoming hiervan. Mocht de veelpleger verslavingsproblemen hebben dan kan het ook voorkomen dat de jeugdagent de veelpleger bij de hand neemt en deze meeneemt naar bijvoorbeeld Tactus (verslavingszorg). Wanneer de veelpleger goed verdrag vertoont, mag dit volgens de jeugdagent ook beloond en gewaardeerd worden. De begeleiding zou volgens hem niet moeten stoppen wanneer het stempel veelpleger er een keer af gaat, omdat de kans op terugval vaak groot is. Ook inzicht in de contacten van de veelplegers zijn van belang om te kunnen voorkomen dat ze weer in de fout gaan en dit ziet de jeugdagent ook als een soort spel.

“Je moet ook geen klikspaanje worden, maar dat is weer iets anders. Dat is het leuke, maar zo moet je het spelletje ook spelen. Het is eigenlijk een kat en muis spel.” (agent 2)

4.2.5 Frequentie

De taakaccenthouder heeft aangegeven dat het contact één keer in de één à twee weken moet plaatsvinden. Dit betekent voor hem niet dat dit contact dan ook ingepland wordt. Bij tijd en wijle brengt hij een bezoek en mocht hij de veelpleger elders tegenkomen dan registreert hij dit ook.

De jeugdagent die vier veelplegers heeft geadopteerd ziet in dat de adoptie niet echt binnen de taken van een jeugdagent past, maar vind het gewoon belangrijk dat het gebeurt. Hij geeft aan de veelplegers minimaal één keer in de drie weken te bezoeken. Daarnaast heeft hij contact met de veelplegers als hij ze tegenkomt op straat. De bezoeken moeten volgens hem gepleegd worden en hij plant ze dan ook in zijn agenda in.

4.2.6 Benadering veelplegers

De taakaccenthouder heeft maar één veelpleger geadopteerd en er kan dus ook niet gesproken worden van verschillende benaderingen per veelpleger. De benadering van de veelplegers gebeurt volgens de taakaccenthouder naar eigen gevoel en naar eigen inschatting waarbij de één meer amicaal en de ander strakker benaderd moet worden. De jeugdagent die vier veelplegers heeft geadopteerd, hamert sterk op een persoonsspecifieke aanpak. Er is volgens hem geen eenduidige aanpak mogelijk aangezien de problematiek per veelpleger verschilt en hij pleit dan ook voor maatwerk. Ook de persoonlijke verschillen spelen mee in de benadering van de veelplegers, aldus de jeugdagent. Zo werkt het bij de een beter om hem aan te spreken vanuit het gezag en de ander dient

meer bij de hand genomen te worden. De jeugdagente is dan ook niet bij ieder MDO over een veelpleger aanwezig.

“Moet je dan wel naar dat MDO als politie. En bij de één doe je het wel en bij de ander doe je het niet. Want dat kan natuurlijk ook, daar kijk ik wel naar. Heb ik in dat MDO als politie meerwaarde. Anders hoef je daar niet naar toe te gaan. Dan is het zonde van je tijd.” (agent 2)

4.2.7 Informatie

De taakaccenthouder geeft aan dat wanneer hij een veelpleger op straat ziet hij vastlegt onder welke omstandigheden de persoon wordt aangetroffen. Voorbeelden van dergelijke omstandigheden zijn dat iemand onder invloed van drank of drugs is en met welke andere personen hij of zij aangetroffen wordt. Bij een bezoek aan de veelpleger is het ook van belang welke attributen in het huis aangetroffen worden. Deze gegevens worden vastgelegd in BPS. Vervolgens haalt de medewerker van het DIK deze gegevens uit BPS en plaatst de relevante informatie in het veelpleger dossier in het VIAdesk systeem. De taakaccenthouder kan in dit systeem inkijken maar geen aanpassingen maken. Hij geeft ook aan constant op de hoogte gehouden te worden van wijzigingen in VIAdesk en regelmatig in het systeem te kijken.

Zoals bij de activiteiten al is aangegeven is informatie vanuit de familie, de werkgever en de overige omgeving van de veelplegers voor de jeugdagente van belang voor de aanpak. Bij de bezoeken aan de veelplegers let hij op verschillende zaken die signalerend kunnen zijn voor mogelijke problemen.

“...gewoon regelmatig een keer op bezoek gaan en eens even kijken van wat is er, wat speelt er, hoe zit je in je vel, hoe zit je met je financiële omstandigheden, hoe ontwikkelen ze zich, hebben ze een vriendin, zwangerschap van die vriendin, dat soort dingen, wanneer komt die kleine.” (agent 2)

Ook lege flessen, volle asbakken en rommel in het huis kan relevant zijn. Wanneer het gaat om een veelpleger die vaak overlast veroorzaakt door radiopiraterij let de adoptieagente ook op zaken die kunnen aangeven dat de veelpleger zich weer bezig houdt met zendpiraterij, zoals cd's en draaitafels. Ook de aanwezigheid van stapels ongeopende post en nieuwe spullen zoals een flatscreen geven informatie over het gedrag van de veelpleger. De jeugdagente registreert deze informatie net als de taakaccenthouder in BPS, maar alleen als een bezoek relevante informatie heeft opgeleverd. Is er niets opvallends naar voren gekomen uit een bezoek dan registreert hij ook niets, omdat dit volgens hem vervuilend werkt voor het systeem.

4.2.8 Contact betrokken organisaties

De taakaccenthouder geeft aan contacten met reclassering en Tactus (verslavingszorg) te hebben om te overleggen wat de beste tactiek is bij een bepaalde veelpleger. Tevens heeft hij contact met jeugdzorg aangezien de door hem geadopteerde veelpleger een kind heeft. Als gevolg hiervan heeft hij ook contact met de voogd van dit kind. De taakaccenthouder blijkt ook op bepaalde momenten een schakel te kunnen zijn tussen de veelpleger en de andere betrokken organisaties.

“Er zit genoeg hulpverlening omheen, maar soms werkt het ook wel makkelijk om het bij mij neer te leggen als er wat problemen zijn. En dan zet ik het wel weer weg naar de instantie die daarmee bezig moet.” (agent 1)

De jeugdagente heeft contact met andere organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van veelplegers en die partner zijn in de Multi Disciplinaire Overleggen. Gezamenlijk met deze organisaties worden afspraken gemaakt over welke activiteiten ondernomen worden. Ook met de werkgever van één van

de veelplegers heeft de adoptieagent contact. In samenwerking met de werkgever probeert de adoptieagent de veelpleger te sturen in zijn gedrag.

4.2.9 Verloop adoptie

De taakaccenthouder ervaart het verloop van de adoptie tot nu toe als positief. De veelpleger die hij geadopteerd heeft, is bereid om mee te werken, omdat deze inziet dat er iets in de situatie moet veranderen. De taakaccenthouder ziet als belangrijke factor voor de werking van de adoptie dat je meer diepgang krijgt in het contact met de veelpleger. Hierdoor ontstaat er begrip voor de harde aanpak van de veelplegers.

“Ze (de veelplegers) zijn best wel onder de indruk, want het is zelfs mogelijk dat een diefstal van een pakje kauwgom kan leiden tot de ISD maatregel van twee jaar. Het maakt niet uit wat er gebeurt, als er wat gebeurt dan maken omstandigheden niet meer uit.” (agent 1)

Het belang van de, aan de veelplegeraanpak gekoppelde, ISD-maatregel wordt hier door de taakaccenthouder onderstreept. De dreiging die van deze zware maatregel uitgaat, maakt indruk op de veelplegers. Dit bleek ook tijdens een bezoek van een veelpleger die geadopteerd is door een agent van het wijkteam Zuid. Hierbij gaf de veelpleger aan te weten dat als hij ook maar iets uit zou halen hij ‘goed de lul’ zou zijn als gevolg van de ISD nominatie die hij bezat. Het contact met de veelplegers is volgens de jeugdagent goed en daarbij is het van groot belang om duidelijk te zijn naar de veelplegers. Of de adoptie ook doelmatig en efficiënt is durft hij niet te zeggen, maar iedere veelpleger die van de lijst gehaald kan worden, telt volgens de agent.

4.2.10 Uitwisseling ervaringen en samenwerking

Er is geen gestructureerd overleg tussen de adoptieagenten en de taakaccenthouders. Voor de taakaccenthouders binnen het district is er nog geen overleg, maar dat gaat wel gebeuren en dit zal volgens de taakaccenthouder geïnitieerd worden door de coördinator van het DIK. De uitwisseling van ervaringen van adoptieagenten gebeurt wel in de wandelgangen. Als reden voor het uitblijven van onderling overleg wordt genoemd dat het project van de adoptie van veelplegers nog in de opstartfase is.

4.2.11 Opmerkelijk

De geïnterviewde betrokken agenten bij de adoptie blijken beiden een sterke band met de veelplegers en een beschermende houding ten aanzien van het contact met de veelplegers te hebben. Dit blijkt ten eerste uit de koppeling tussen agent en veelpleger. Deze blijkt gebaseerd te zijn op een bestaande band. Het blijkt nog meer uit de reactie op de vraag of er een mogelijkheid is om als onderzoeker mee te lopen en te observeren bij een veelpleger herbezoek. Beide agenten geven aan hiervoor eerst te willen overleggen met de betrokken veelplegers en deze hierbij om toestemming willen vragen. Een van de agenten geeft aan de vertrouwensband met de veelpleger hiermee niet op het spel te willen zetten en de andere agent geeft aan dat de veelplegers liever geen ‘pottenkijkers’ willen hebben.

4.3 Adoptie veelplegers wijkteam Midden

4.3.1 Taakaccenthouder en adoptieagenten

Het wijkteam Midden heeft drie wijkagenten waarvan er één betrokken is bij de adoptie van veelplegers. Deze wijkagent is taakaccenthouder en tevens adoptieagent. Daarnaast zijn er nog geen adoptieagenten. De taakaccenthouder bekleedt de functie van wijkagent pas sinds mei 2007 en is

sinds juni 2007 taakaccenthouder. Als gevolg daarvan is de veelplegeraanpak en daarmee de adoptie van veelplegers nog niet volledig opgezet. De taakaccenthouder adopteert zelf twee veelplegers die beide gedetineerd zijn. Naast deze twee veelplegers zijn er twee veelplegers die door twee agenten van de handhaving geadopteerd zullen gaan worden. Binnen de wijken waar de taakaccenthouder voor verantwoordelijk is, is er nog een aantal veelplegers dat op dit moment geadopteerd wordt door adoptieagenten van andere wijkteams. Er wordt met hetzelfde, door het district opgestelde, document gewerkt waarin uitgelegd wordt wat de adoptie van veelplegers inhoudt als bij het wijkteam Noord. Ook wordt er met de veelplegerslijst van het HBS gebied gewerkt die vanuit het DIK aangeleverd wordt. De rol van taakaccenthouder veelplegers houdt volgens de wijkagent is dat je de adoptieagenten aanstuurt. Hierbij zijn een goede uitleg van de adoptie en het goed 'wegzetten' van de veelplegers het belangrijkste. Daarnaast is het volgens hem van belang om de personele ontwikkelingen in de gaten te houden om zo te voorkomen dat een veelpleger zonder een adoptieagent komt te zitten. De taakaccenthouder ziet de aanpak van veelplegers als verweven met andere onderdelen van het werk van een wijkagent. De adoptie geeft de taakaccenthouder een reden om bij de veelplegers langs te gaan. Hierdoor verkrijgt de taakaccenthouder relevante informatie ten aanzien van de gang van zaken in zijn wijk.

4.3.2 Koppeling agent aan veelpleger

Volgens de taakaccenthouder is het niet strikt noodzakelijk om de adoptie door een wijkagent uit te laten voeren. Waar hij bij de koppeling van agent aan veelpleger wel naar kijkt, is welke collega hij voor het adopteren benaderd. Hierbij is het van belang of iemand bijvoorbeeld deeltijd werkt of nog geen taakaccent heeft. Deze factoren zijn volgens de taakaccenthouder van belang, omdat de betrokken agent wel tijd voor de adoptie moet hebben. Daarnaast kunnen medewerkers zelf ook aangeven geïnteresseerd te zijn in het adopteren van een veelpleger.

4.3.3 Doel adoptie

De taakaccenthouder van het wijkteam Midden dicht de adoptie van veelplegers een tweeledig doel toe.

“Ten eerste als ze meewerken is het mooi en ten tweede als ze niet meewerken is het ook goed, omdat je alles kunt vastleggen en ze gewoon, in mijn ogen, eigenlijk een beetje lastig kunt vallen daarmee tot ze er een keer flauw van worden.” (agent 3)

In beide situaties wordt er gedoeld op een verandering van het gedrag van de veelpleger. In het eerste geval zal de veelpleger zich rustig houden, wetende dat hij anders hard aangepakt zal worden en in het tweede geval kan de veelpleger ook daadwerkelijk hard aangepakt worden en moet de persoongerichte benadering er voor zorgen dat de veelpleger de aandacht zat wordt en zijn gedrag veranderd.

4.3.4 Activiteiten

De taakaccenthouder is in zijn rol als adoptieagent van plan om regelmatig een bezoek te brengen aan de veelplegers als ze vrijkomen. Bij het eerste bezoek na de detentie zal hij duidelijk maken wat de bedoeling is van de adoptie. Naast de bezoeken zal de taakaccenthouder ook bijhouden wanneer een veelpleger gesignaleerd wordt. Ook van informatie uit de buurt kan gebruik gemaakt worden.

“Zoals bij die ene die waarschijnlijk alles weer aan elkaar gaat roven. Daarmee was ik ook van plan, hij woont op een galerij, om dan voordat hij vrij komt de burens even te benaderen. Van hij komt weer vrij, maar mocht je wat zien...” (agent 3)

4.3.5 Frequentie

De taakaccenthouder heeft zijn geadopteerde veelplegers nog niet kunnen bezoeken aangezien deze gedetineerd zijn, maar hij is er van op dat hoogte dat dit ongeveer één keer in de week twee weken dient te gaan gebeuren. Hij zal de bezoeken niet in gaan plannen, maar fietst als hij tijd heeft bij de veelplegers langs. De adoptie van de veelplegers heeft voor de taakaccenthouder hoge prioriteit ondanks het feit dat de door hem geadopteerde veelplegers op dit moment gedetineerd zijn.

“En dat heeft er gewoon mee te maken met het feit dat ik daar wijkagent ben. En ze hebben allebei best wat te doen gemaakt binnen de wijk zeg maar. De één is berucht en de ander is berucht omdat hij alles bij mekaar rooft of heeft geroofd. Het is dus van belang dat ik contact houd met die lui. Dat ik er ook zicht op houd wat ze doen. En ook gewoon thuiskomen en kijken van hoe ziet het er in het huis uit, etc., dus voor mij heeft dat wel hoge prioriteit ja. Dat is puur eigen belang.” (agent 3)

4.3.6 Benadering verschillende veelplegers

De taakaccenthouder adopteert twee veelplegers met verschillende kenmerken. De één is een “grote vent” en zit op dit moment vast voor dealen. Hij heeft veel aanzien en zijn verschijning maakt veel indruk in de wijk. De adopterende taakaccenthouder vindt het daarom ook van belang de veelpleger te kennen. Het contact moet nog wel gelegd worden en hoe de veelpleger benaderd wordt kan dus ook niet gezegd worden. De andere veelpleger die geadopteerd wordt is een man zonder vaste woon- of verblijfplaats. Mits nuchter is hij goed te benaderen volgens de taakaccenthouder. De agent verwoordt zijn verwachting van het contact met deze veelpleger als volgt:

“Maar bijvoorbeeld die man zonder vaste woon- of verblijfplaats daar kun je wel een gesprek mee gaan voeren, maar dat helpt waarschijnlijk niks.” (agent 3)

4.3.7 Informatie

De taakaccenthouder heeft als adoptieagent zoals eerder aangegeven nog geen bezoeken kunnen plegen. Hij geeft wel aan alles bij te houden zoals informatie over de detentie. Wanneer de veelplegers weer vrijkomen is de taakaccenthouder van plan langs te gaan en in het systeem (BPS) alles bij te houden. Dit houdt in waar iemand gesignaleerd is en met welke personen, welke auto, informatie in de relatiesfeer, connecties met andere personen en informatie die opgepikt wordt in de wijk. Volgens de taakaccenthouder is zoveel mogelijk vastleggen van belang aangezien alles later relevant kan zijn ook eventueel voor andere organisatieonderdelen van de politie die de informatie kunnen gebruiken. Bij de bezoeken aan de veelplegers kan ook een gesprek met de vriendin of de moeder van belang zijn.

“Ook al spreek je alleen de vriendin of de moeder of weet ik wat wie er in de woning is, het maakt niks uit, maar dan kun je in ieder geval even in de woning kijken. Van hoe ziet het eruit, hoe ziet het kind eruit, de hond die voor de deur ligt die blaft de hele gang bij elkaar als je daar aan de deur komt..” (agent 3)

In BPS is bij de geadopteerde veelplegers ook vermeld dat de taakaccenthouder graag een email ontvangt wanneer er politiecontact is geweest. Deze email is van belang aangezien de wijkagent niet altijd aanwezig is.

4.3.8 Contact betrokken organisaties

Ten aanzien van de adoptie van veelplegers geeft de taakaccenthouder aan contact te hebben met andere betrokken organisatie zoals Tactus (verslavingszorg). Zo heeft hij met Tactus contact over

overlast veroorzakende personen die voor de status van veelpleger in aanmerking komen. Multi Disciplinaire Overleggen (MDO) zijn een belangrijke informatiebron voor informatie over veelplegers en de taakaccenthouder heeft veel contact met de woningstichting. Dit contact is van belang bij gedetineerde veelplegers zoals de twee die hij zelf geadopteerd heeft. Mocht een van deze veelplegers vrijkomen dan kan er gelijk een woning geregeld worden zodat hij niet op straat belandt.

4.3.9 Verloop adoptie

De adoptie van veelplegers wordt binnen het wijkteam Midden en door de betrokken taakaccenthouder nog niet lang uitgevoerd. Veel over het verloop ervan kan er dus nog niet gezegd worden. De taakaccenthouder verwacht dat de adoptie bij één veelpleger zonder vaste woon- of verblijfplaats lastig gaat worden. Deze veelpleger verbleef tot voor kort veel in Hengelo, maar hij duikt de laatste tijd steeds meer op in Enschede. De agent heeft uit ervaringen van de adoptie van veelplegers in Almelo vernomen dat mits de adoptie fanatiek opgepakt wordt het enorm vervelend is voor de betrokken veelpleger. De eigen ervaring tot nu toe is dat er ook onbegrip kan zijn voor de toekenning van de status veelpleger. Bij het uitreiken van de veelplegerbrief snapte de veelpleger er zelf helemaal niets van dat hij deze status had. De veelplegers weten dat ze na een kleine diefstal al in verzekering gaan en daar zijn ze volgens de agent niet blij mee.

“Het heeft toch een beetje een afschrikwekkende werking, mits ze nuchter zijn.” (agent 3)

De taakaccenthouder signaleert onduidelijkheid over een eventueel einde van de adoptieperiode en de duur van de status veelpleger. Van een collega adoptieagent heeft hij vernomen dat zijn geadopteerde veelpleger vroeg hoe hij van de status veelpleger af kon komen. Hierop konden de taakaccenthouder en de collega adoptieagent geen eenduidig antwoord geven.

4.3.10 Uitwisseling ervaringen en samenwerking

De taakaccenthouder van het wijkteam Midden heeft (nog) geen contact met andere taakaccenthouders over ervaringen met de adoptie. Van structureel contact met andere adoptieagenten is ook geen sprake al spreekt hij deze wel regelmatig, maar niet speciaal hierover. Volgens de taakaccenthouder zal er wel regelmatig overleg plaatsvinden tussen de taakaccenthouders op initiatief van de teamchef met taakaccent veelplegers van het district. De uitkomsten van dit overleg dienen dan door de taakaccenthouders teruggekoppeld te worden naar de adoptieagenten.

4.3.11 Opmerkelijk

Het moge duidelijk zijn dat de opzet en uitvoering van de adoptie van veelplegers door het wijkteam Midden nog niet vergevorderd is. Binnen dit wijkteam zal als enige wijkteam gewerkt gaan worden met adoptieagenten die geen wijkagent zijn. Zoals zal blijken was dit ook de insteek van het wijkteam Zuid, waar dit niet van de grond is gekomen wegens ziekte van de taakaccenthouder. Opvallend is ook dat de taakaccenthouder van het wijkteam Midden opmerkt dat hij de adoptie van de veelplegers in zijn wijk van eigen belang acht voor zijn functie als wijkagent.

4.4 Adoptie veelplegers wijkteam Zuid

4.4.1 Taakaccenthouder en adoptieagenten

Het wijkteam Hengelo Zuid heeft drie wijkagenten die allen betrokken zijn bij de adoptie van veelplegers als adoptieagent. De voormalige taakaccenthouder veelplegers van het wijkteam heeft geprobeerd de adoptie van veelplegers in eerste instantie niet door wijkagenten uit te laten voeren.

Door ziekte van de taakaccenthouder is dit niet van de grond gekomen. De wijkagent die op dit moment de taken waarneemt van de langdurig zieke taakaccenthouder heeft er voor gekozen om alle wijkagenten de veelplegers te laten adopteren die in hun wijk verblijven. Dit komt per wijk neer op twee veelplegers. Er wordt gebruik gemaakt van de actuele lijst van veelplegers die door het DIK van het district aangeleverd wordt.

Ook de instructies voor de adoptie zijn aan de wijkagent, die de taken van de taakaccenthouder waarneemt, gegeven door de medewerker van het DIK. De andere adoptieagent geeft aan hier verder op papier niets over ontvangen te hebben, maar is op de hoogte van de verwachte frequentie van de herbezoeken.

4.4.2 Koppeling agent aan veelpleger

De veelpleger wordt aan de wijkagent gekoppeld van de wijk waarin de veelpleger woonachtig is of waarin de veelpleger verblijft.

4.4.3 Doel adoptie

De twee geïnterviewde adoptieagenten hebben ieder hun eigen omschrijving van het doel van de adoptie van veelplegers gegeven:

“Het doel is dus eigenlijk om de veelpleger niet zoveel meer te laten plegen. Daar komt het een beetje populair gezegd op neer. Een veelpleger is eigenlijk iemand die constant met politie en justitie in aanraking komt voor door hem gepleegde misdrijven. En het doel dat hierachter zit is om dat te verminderen. Dat hij zijn leven gaat beteren zeg maar, dat is eigenlijk wel wat er achter zit uiteraard.”
(agent 4)

“Het doel is dus om de mensen zoveel mogelijk uit de anonimiteit te halen en het gevoel te geven dat ze eigenlijk een beetje constant in de gaten gehouden worden. En dat ze daardoor dus niet zo gauw meer de fout in zullen gaan.” (agent 5)

4.4.4 Activiteiten

Volgens een van de adoptieagenten is de uitvoering van de adoptie pas een maand geleden (juni 2007) begonnen. Men loopt volgens deze adoptieagent dan ook achter op van de rest van de regio. De adoptieagenten worden door het DIK voorzien van de benodigde informatie en gaan op basis daarvan de veelplegers bezoeken. Ook hierbij wordt eerst de veelplegerbrief uitgereikt waarvan een akte van uitreiking opgemaakt wordt.

“Dan ga je gewoon naar hem toe en zeg je; ik ben de wijkagent en ik heb stukken van je van justitie waaruit blijkt dat je aangemerkt bent als veelpleger. En dit is zo'n beetje het verhaal dat erbij hoort wat wij gaan doen en dat we je regelmatig gaan opzoeken. En kan ik iets voor jou doen?” (agent 5)

Zo gaf een van de veelplegers aan graag een cursus te willen gaan volgen om zijn agressiviteit te kunnen beheersen en een vorm van dagbesteding te willen. De betrokken adoptieagent is nu bezig dit voor hem te regelen. Na de uitreiking van de brief vindt er op regelmatige basis een herbezoek plaats aan de veelpleger. Ook buiten deze bezoeken worden de veelplegers in de gaten gehouden en worden relevante gegevens geregistreerd. Volgens een van de adoptieagenten is hij verantwoordelijk verschuldigd ten aanzien van de adoptie aan zijn teamchef en worden de lopende zaken wekelijks in het teamoverleg doorgenomen.

4.4.5 Frequentie

De adoptieagenten geven beide aan dat de bezoeken van de veelplegers nog niet lang lopen. Een regelmatig bezoek, ongeveer één keer in de twee weken, blijkt voor beiden de insteek te zijn.

Inplannen van de bezoeken blijkt lastig, voor een van de adoptieagenten zal het er op neerkomen dat hij regelmatig in zijn agenda kijkt wanneer het uitkomt.

4.4.6 Benadering verschillende veelplegers

De plaatsvervangende taakaccenthouder heeft twee vergelijkbare veelplegers geadopteerd die volgens hem ook dezelfde aandacht nodig hebben. Wanneer een veelpleger zich een tijdje rustig heeft gehouden, levert dat wel een andere benadering op dan bij een veelpleger die betrokken is geweest bij mishandeling of agressiviteit. Hierbij zou eventueel een bezoek met twee agenten nodig kunnen zijn, aldus de agent. Voor de andere adoptieagent geldt dat van de twee veelplegers die hij geadopteerd heeft er een geweldpleger is en de ander een junk is. De laatste is volgens de agent een hopeloos geval. De geweldpleger blijkt echter zelf in te zien dat er een verandering moet komen van situatie en de agent is dan ook bereid hem hierbij te helpen.

4.4.7 Informatie

Na de bezoeken wordt er een mutatie gemaakt in BPS door de adoptieagenten. De plaatsvervangende taakaccenthouder vermeldt na het eerste bezoek dat er een bezoek geweest is en dat de persoon duidelijk is gemaakt dat hij veelpleger is en als zodanig geregistreerd is. Verder is relevant dat de veelpleger de brief heeft ontvangen en dat hij wordt herbezocht. De andere collega's van het wijkteam worden opgeroepen om als hij gesignaleerd wordt dit door te geven en hierbij ook onder welke omstandigheden dit gebeurt. Daarbij kan alle informatie relevant zijn zoals het vervoersmiddel en de kleding van de veelpleger. De andere adoptieagent heeft na het uitreiken van de veelplegerbrieven nog geen bezoeken gepleegd dus kan over de registratie nog weinig melden. Hij krijgt vanuit het DIK informatie over de uitkomsten van het casusoverleg veelplegers en krijgt op die manier extra informatie over de veelplegers.

4.4.8 Contact betrokken organisaties

De plaatsvervangende taakaccenthouder heeft helemaal geen contacten met andere organisatie zoals Tactus en de reclassering ten aanzien van de adoptie aangezien de medewerker van het DIK hier de contacten mee heeft. De andere adoptieagent heeft via Multi Disciplinaire Overleggen contact met andere organisaties.

4.4.9 Verloop adoptie

Beide adoptieagenten moeten nog met de herbezoeken beginnen, maar het verloop van eerste bezoeken is goed. De veelplegers werken mee aan de adoptie.

4.4.10 Uitwisseling ervaringen en samenwerking

Structureel overleg of uitwisseling van ervaringen ten aanzien van de adoptie van veelplegers is er (nog) niet binnen het wijkteam. Zo stelt de plaatsvervangende taakaccenthouder dat er wel contact over is, maar dat dit spontaan is en niet structureel. De andere adoptieagent ziet nog geen uitwisseling onderling tussen de adoptieagenten en wijdt dat aan het feit dat de uitvoering nog in het beginstadium verkeert en het allemaal nog moet groeien.

4.4.11 Opmerkelijk

Het wijkteam Zuid blijkt als gevolg van personele omstandigheden zeer recentelijk te zijn begonnen met de uitvoering van de adoptie van veelplegers. De herbezoeken moeten nog plaats gaan vinden of zijn net gestart. Het wijkteam heeft tijdelijk geen taakaccenthouder en heeft gekozen voor een verdeling van de veelplegers onder de wijkagenten op basis van de wijk waarin de veelplegers wonen.

4.5 Stijl van uitvoering

Naast de factoren van de opzet en uitvoering die hiervoor besproken zijn kan er tevens naar de stijl van adoptie gekeken worden die de verschillende adoptieagenten hanteren. Op basis van de afgenomen interviews kan een typering geschetst worden van de activiteiten die de agenten verrichten binnen de adoptie. Is hierbij voornamelijk de informatie die naar voren komt uit de adoptie van belang? Of gaat men juist verder in de adoptie door de veelplegers bij de hand te nemen? Hierbij wordt aan de ene kant de adoptieagent getypeerd als iemand die informatie inwint en controle uitoefent en aan de andere kant staat de maatschappelijk werker. Informatie en controle komt neer op het op een dusdanige manier toepassen van de adoptie van veelplegers dat het vergaren van zoveel mogelijk bruikbare informatie over de veelpleger voorop staat en dat er tevens controle is van eventuele misstappen. De maatschappelijk werker gaat verder binnen de adoptie en probeert de veelpleger ook te begeleiden en aan te sturen ten aanzien van de problemen die hij of zij kent.

Binnen het wijkteam Hengelo-Noord is met een tweetal agenten gesproken. De stijl van uitvoering die zij hanteren verschilt enigszins en de agenten zijn dan ook verschillend te typeren. De stijl van uitvoering van de adoptie door agent 1, de taakaccenthouder die tevens adopteert, is voornamelijk te typeren als informatie en controle. Over de adoptie van veelplegers geeft hij zelf aan: *“Het is in feite gewoon volgen en voorkomen dat men terugvalt in de oude fout.”* De andere geïnterviewde adoptie agent van het wijkteam is wellicht te omschrijven als een soort maatschappelijk werker. Een tweetal voorbeelden uit het interview dienen ter ondersteuning hiervan. In het geval van één van de veelplegers geeft de adoptieagent aan dat hij deze bij de hand heeft genomen om hem naar Tactus (verslavingszorg) toe te brengen. In een ander geval komt de veelpleger met een probleem ten aanzien van vervoer naar zijn werk bij adoptieagent. Hij spreekt het probleem met de veelpleger door en stuurt hem voor een oplossing door naar zijn ploegleider. Vervolgens belt hij alvast met zijn werkgever dat hij eraan komt. Op basis van deze voorbeelden blijkt dat de adoptieagent zeer betrokken is bij de veelpleger en deze ook helpt met verschillende problemen.

Voor het wijkteam Hengelo-Midden, waar met de taakaccenthouder en tevens adoptieagent gesproken is, geldt dat de activiteiten van deze agent als informatie en controle te typeren zijn. Hij benadrukt sterk dat de informatiefunctie van de adoptie voorop staat. Over de adoptie zegt hij dat je *“...zoveel mogelijk moet vastleggen, en het liefst één keer per week, één keer per twee weken d'r langs. Ook al zijn ze er niet, leg het even vast. Zoveel mogelijk vastleggen over die lui. En wie weet wat er uit voortvloeit als je er een band mee opbouwt. Dan zou het mooi zijn als zij ook informatie hebben.”* Hij signaleert dus wel de mogelijkheid van het opbouwen van een band wat als meer typerend gezien kan worden voor de maatschappelijk werker, maar de informatie die voorkomt uit de adoptie staat voorop.

Binnen wijkteam Hengelo-Zuid is net zoals bij het wijkteam Hengelo-Noord een verschil te zien in de stijl van uitvoering van de twee geïnterviewde adoptieagenten. De één benadrukt het in de gaten houden van de activiteiten van de veelpleger en de informatie die op basis hiervan geregistreerd kan worden. Zijn werkzaamheden ten aanzien van de adoptie zijn dan ook te omschrijven als informatie en controle. De ander blijkt meer te neigen naar de maatschappelijke werker typering. Over een

geadopteerde veelpleger zegt hij: *“Hij heeft nu toch al aangegeven van kan ik niet iets van dagbesteding doen en ook dat hij die agressietraining wil gaan volgen. En daar ben ik nu dus mee bezig om dat te regelen.”* De hulp die deze agent biedt aan de veelpleger is te vergelijken met de activiteiten van de adoptieagent van wijkteam Hengelo-Noord uitvoert. Dit gaat verder dan alleen informatie en controle, en de vraag kan hierbij gesteld worden of dit dan ook activiteiten zijn die de adoptieagent dient uit te voeren binnen de adoptie.

4.6 Schema

Op basis van de in dit hoofdstuk beschreven opzet en uitvoering van de adoptie van veelplegers in Hengelo is het volgende schema opgesteld. Hierin komen de belangrijkste kenmerken naar voren en worden ook verschillen en overeenkomsten duidelijk tussen de wijkteams.

Tabel 4.2 Opzet en uitvoering adoptie

	Hengelo-Noord	Hengelo-Midden	Hengelo-Zuid
Opzet			
Taakopvatting taakaccenthouder veelplegers	Verantwoordelijkheid voor veelplegers binnen het wijkteam en voor het regelmatig bezoeken van veelplegers. Deze zelf adopteren of door andere medewerker van wijkteam laten doen.	Aansturing adoptieagenten, goede uitleg adoptie en zorgen dat alle veelplegers altijd een adoptieagent hebben.	Tijdelijk geen taakaccenthouder veelplegers actief binnen het wijkteam.
Koppeling adoptieagent aan veelpleger	Door taakaccenthouder, op basis van bestaand contact met veelpleger (een goede band).	Door taakaccenthouder op basis van beschikbare tijd, taakaccent en getoonde interesse van agent.	Wijkagenten adopteren veelplegers die in hun wijk(en) woonachtig zijn.
Doel adoptie	- Veelplegers in kaart brengen en het voorkomen van recidive - Voorkomen terugval oude gedrag veelpleger	Bij niet meewerken veelpleger alles kunnen vastleggen en deze hiermee kunnen lastig vallen.	- Veelpleger niet zoveel meer laten plegen - Veelplegers uit de anonimiteit halen en gevoel geven dat men constant in de gaten wordt gehouden
Uitvoering			
Activiteiten	- Uitreiken veelplegerbrief - Herbezoeken - Signalering van veelpleger registreren - Contact omgeving veelpleger - Contact werkgever veelpleger - Bijwonen MDO	- Uitreiken veelplegerbrief - Herbezoeken - Signalering van veelpleger registreren - Omgeving, familie, bureu benaderen	- Uitreiken veelplegerbrief - Herbezoeken - Hulp bij vinden dagbesteding of cursus - Bijwonen MDO
Frequentie	1 keer in de 1 à 2 weken/ 1 keer in de 3 weken	Intentie 1 keer in de 2 weken. Tot nu toe nog geen herbezoeken.	Intentie 1 keer in de 2 weken.
Benadering veelplegers	Persoonsspecifiek	Persoonsspecifiek	Persoonsspecifiek
Informatie	Vele vormen informatie blijken relevant, maar bij constatering geen bijzonderheden ook geen registratie.	Alles in BPS bijhouden omgang met welke personen, auto, informatie relatiesfeer, connecties, andere informatie uit wijk. Tevens	Bezoeken en signaleringen muteren in BPS waarbij bijvoorbeeld vervoersmiddel en kleding van belang zijn. Tevens ontvangt men informatie vanuit het

		informatie uit MDO's.	casusoverleg via het DIK.
Contact betrokken organisaties	Contact met reclassering, verslavingszorg, jeugdzorg en werkgever van veelpleger.	Contact met verslavingszorg en woningstichting.	-Geen contacten, deze lopen via het DIK. - Door middel van MDO's contact met betrokken organisaties.
Verloop adoptie (juli 2007)	Opstartfase, medewerking van veelplegers.	Opstartfase (gestart in mei 2007), onbegrip bij toekenning status veelpleger.	Opstartfase (gestart in juni 2007) nog geen herbezoeken, eerste bezoeken positief en medewerking veelplegers.
Uitwisseling/samenwerking	Geen onderling overleg taakaccenthouder(s) en adoptieagenten.	Geen onderling contact/overleg taakaccenthouder(s) en adoptieagenten.	Geen overleg over adoptie binnen wijkteam en tussen taakaccenthouders.
Uitvoeringsstijl	- Informatie en controle - Maatschappelijk werker	- Informatie en controle	- Informatie en controle - Maatschappelijk werker
Opmerkelijk	Sterke band adoptieagent en veelpleger, beschermende houding t.o.v. dit contact, vertrouwensband.	- Belang informatiepositie als gevolg van adoptie voor eigen functie als wijkagent. - Signalering gebrek aan duidelijk eindmoment adoptie	- Tijdelijk ontbreken van taakaccenthouder

4.7 Conclusie

Binnen dit hoofdstuk is de opzet en de uitvoering van de adoptie besproken voor de wijkteams Hengelo- Noord, Midden en Zuid. De opzet en uitvoering blijkt per wijkteam te verschillen. Een eerste punt is vooruitgang die met de adoptie geboekt is. Waar men in ieder wijkteam in principe begin 2007 had moeten beginnen blijkt dat bijvoorbeeld in wijkteam Midden men nog helemaal niet met de daadwerkelijke uitvoering is begonnen. Ook de toewijzing van veelplegers aan adoptieagenten blijkt niet overal op dezelfde wijze plaats te vinden. Tussen de adoptieagenten en taakaccenthouders blijkt weinig tot geen contact te zijn over de adoptie. Het moet gezegd worden dat de adoptie zich nog in een opstartende fase bevindt, maar het ontbreekt nog aan overleg over de adoptie. Over het algemeen blijkt de intensiteit waarmee de agenten werken ten aanzien van de adoptie te verschillen. Niet alleen per wijkteam, maar per adoptieagent en zelfs per veelpleger. De ene agent is zeer betrokken bij zijn geadopteerde veelpleger(s) en de andere agent blijkt nog weinig contact gehad te hebben met zijn veelpleger(s). De stijl van uitvoering die de adoptieagenten hierbij hanteren blijkt eveneens te verschillen. Op basis van de activiteiten die de adoptieagenten uitvoert is een onderscheid gemaakt tussen agenten die door middel van de adoptie informatie over de veelpleger inwinnen en deze proberen te controleren en agenten die een stap verder gaan door zich een rol toe te kennen als een soort maatschappelijk werker. Ondanks dat men in Hengelo nog maar een korte periode veelplegers adopteert, blijken er een aantal verschillen te zijn in de opzet en uitvoering. Dit roept de vraag op hoe deze verschillen te verklaren zijn vanuit de theoretische perspectieven zoals die geboden zijn in het theoretisch kader. Is bijvoorbeeld hierbij de discretionaire ruimte van de adoptieagent een belangrijke factor van verklaring? Of passen de agenten de regels omtrent de adoptie op een selectieve wijze toe? In hoofdstuk vijf zal verder ingegaan worden op deze vragen en daarmee de verschillen tussen de wijkteams en de adoptieagenten.

Hoofdstuk 5 Verschillen in opzet en uitvoering adoptie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vijfde deelvraag: *Hoe zijn de verschillen in opzet en uitvoering tussen en binnen de wijkteams te verklaren?* In hoofdstuk vier is gebleken dat er, ondanks de korte periode dat men in Hengelo bezig is met de adoptie van veelplegers, een aantal verschillen in opzet en uitvoering is te constateren. Voor deze verschillen zal aangegeven worden hoe deze te verklaren zijn vanuit de in hoofdstuk drie gepresenteerde theorieën. Hierbij staat, zoals in het theoretisch kader bleek, centraal of de wijkteams als *people changing* organisatie werken, of en hoe de adoptieagenten hun werkomstandigheden proberen te beheersen en of zij op een bepaalde manier in specifieke situaties de bestaande regels toepassen. De uitvoering van de adoptie blijkt zoals eerder gezegd op een aantal punten te verschillen. Ten aanzien van de activiteiten die men verricht binnen de adoptie, welke informatie men van belang acht en hoe men met deze informatie omgaat en welke stijl van uitvoeren men hanteert, blijken de grootste verschillen te constateren. De verschillen zullen toegelicht worden en er zal geanalyseerd worden welke, in het theoretisch kader naar voren gekomen factoren, hierbij van invloed zijn.

5.2 Verschillende activiteiten binnen de adoptie

De activiteiten die men binnen de adoptie verricht, blijken te verschillen per adoptieagent en per geadopteerde veelpleger. Zo heeft bijvoorbeeld niet iedere adoptieagent contact met de directe omgeving van de veelpleger. Hierbij moet opgemerkt worden dat per veelpleger de directe omgeving verschillend is. Waar de ene veelpleger nog in het ouderlijk huis woont, heeft de andere veelpleger geen vaste woon- of verblijfplaats. Toch geeft bijvoorbeeld de geïnterviewde adoptieagent van Hengelo-Midden aan ook contact op te nemen met de burens van de veelpleger om deze op de hoogte te stellen van het feit dat de veelpleger vrij komt uit detentie, waar de andere adoptieagenten dit laten. Ook ten aanzien van het bijwonen van Multi Disciplinaire Overleggen zijn er verschillen te constateren tussen en binnen de wijkteams. Binnen het wijkteam Hengelo-Zuid geeft een adoptieagent aan via MDO's contact te hebben met andere organisaties en een andere adoptieagent geeft aan dat deze contacten via het DIK lopen.

Naast deze verschillen tussen de adoptieagenten zijn er ook verschillen te constateren in de activiteiten die adoptieagenten per veelpleger uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarin één van de adoptieagenten een verslaafde veelpleger en een gewelddadige veelpleger adopteert. Over deze veelplegers geeft hij aan dat de verslaafde een hopeloos geval is en de geweldpleger wel mee wil werken. De activiteiten die vervolgens worden ondernomen binnen de adoptie en de inspanningen die worden verricht om de situatie van deze veelplegers te verbeteren, blijken op deze verschillen toegespitst. Voor de welwillende geweldpleger zet de adoptieagent zich bijvoorbeeld in om een passende dagbesteding te vinden, waar hij zich bij de verslaafde veelpleger vooral richt op het in de gaten houden van de situatie. Het feit dat deze verslaafde veelpleger al jaren, na geholpen te zijn, blijkt terug te vallen in zijn oude gedrag, lijkt een reden te zijn om minder activiteiten te ondernemen.

Voor een andere adoptieagent die een drugsdealande veelpleger en een verslaafde veelpleger zonder vaste woon- of verblijfplaats adopteert, is een soortgelijke situatie geconstateerd. De feitelijke adoptie is hierbij nog niet in gang, maar de adoptieagent geeft al wel aan dat de invloedrijke rol die de dealende veelpleger in de wijk speelt een belangrijke reden is om deze man zeer goed in de gaten te houden. De andere veelpleger is, afhankelijk van zijn toestand, wel goed te benaderen, maar de adoptieagent constateert dat praten met deze veelpleger weinig nut heeft.

Binnen de in hoofdstuk 3 gepresenteerde theorie is het ontstaan van verschillende activiteiten te duiden in de controle van cliënten. Dit houdt in dit geval in dat de *Street-level bureaucrat* probeert het contact met de cliënt voorspelbaar te maken. Zo kan men volgens Lipsky bijvoorbeeld de selectie van de cliënten controleren door middel van ‘*creaming*’. Het gaat hierbij om het uitpikken van de beste cliënten uit de groep cliënten waarbij de ‘behandeling’ op deze persoon toegespitst wordt. Hierdoor wordt de kans van slagen van deze cliënt vergroot. Het is voor de adoptieagenten niet mogelijk om zelf de veelplegers te selecteren. Er wordt voor hen bepaald welke personen geadopteerd moeten worden. Toch kan men ‘*creaming*’ toepassen door minder aandacht te besteden aan zogenaamd minder kansrijke veelplegers. Een voorbeeld hiervan is de typering door een adoptieagent van een bepaalde veelpleger als “*junk*” en “*hopeloos geval*”. De vaststelling dat deze veelpleger steeds terugvalt in hetzelfde patroon en dezelfde misstappen maakt, lijkt er voor te zorgen dat de adoptieagent zijn aandacht minder op deze persoon richt. De andere veelpleger die deze adoptieagent adopteert blijkt een geweldpleger en een minder ernstig geval te zijn. Deze veelpleger heeft aangegeven een vorm van dagbesteding te zoeken en een agressietraining te willen volgen. De adoptieagent heeft aangegeven dat hij bezig is om dat te regelen. Dit lijkt te gaan om een veelpleger van wie de kans van slagen groter wordt geacht en de aandacht voor deze veelpleger (het helpen vinden van dagbesteding) is dan ook groter.

De kans van slagen van een veelpleger blijkt dus mee te spelen bij de keuze voor de activiteiten die men verricht binnen de adoptie. Op deze manier proberen de adoptieagenten hun werkomstandigheden te beheersen. Ook de werkomstandigheden zelf kunnen bijdragen aan de verschillen in activiteiten die men binnen de adoptie uitvoert. Het blijkt dat er voor de adoptieagenten weinig duidelijkheid is over welke activiteiten men dient te verrichten. Vaak geven ze aan dat ze een aantal bezoeken dienen te plegen. Welke activiteiten er minimaal ondernomen moeten worden en wat de grenzen zijn van de activiteiten die men mag ondernemen blijken niet duidelijk te zijn. Ook verschillen in opvattingen over de rol van de taakaccenthouder en de adoptieagenten spelen hierbij een rol. De taakaccenthouders hebben geen eenduidige opvatting over hun taak en rol waaruit afgeleid zou kunnen worden dat deze omschrijving ook niet (duidelijk) aanwezig is. Waar de taakaccenthouder van Hengelo-Noord aangeeft verantwoordelijk te zijn voor de veelplegers in het wijkteam, geeft de taakaccenthouder van Hengelo-Midden aan meer gericht te zijn op de aansturing van de adoptieagenten. In de praktijk komt het er in beide gevallen op neer dat de taakaccenthouders geen zicht hebben op de daadwerkelijke activiteiten van de adoptieagenten. Hierdoor ontstaat er ook veel ruimte voor deze agenten om naar eigen inzicht activiteiten te ontplooien.

5.3 Belang en behandeling informatie

De gegevens en de informatie die voortkomen uit de adoptie blijken eveneens te verschillen per wijkteam en per adoptieagent. Er bestaat geen omschrijving van de informatie die men vanuit de adoptie dient in te winnen. In de praktijk hebben de adoptieagenten verschillende percepties van de informatie die van belang is. De ene agent gaat vrij ver door veel informatie in te winnen uit bijvoorbeeld contacten met familieleden of buurtbewoners en de andere agent kiest er juist voor om bijna alles te noteren wat bij de bezoeken van veelpleger naar voren komt. De achterliggende redenen lopen hierbij uiteen. Zo geeft één van de adoptieagenten aan:

“Als ik wat oppik in de wijk dan leg ik dat direct vast. Ik weet niet wie daar belang bij heeft, want voor hetzelfde geld loopt er een onderzoek van één of andere recherche club..... als van alles wordt vastgelegd, dat is altijd goed, leg maar zoveel mogelijk vast, ook connecties etc.” (Agent 3)

Het blijkt dat de adoptieagent geen volledig zicht heeft en kan hebben van de partijen die belang hebben bij al deze informatie en als gevolg daarvan alles registreert. In tegenstelling tot deze manier van het verwerken van de informatie die voorkomt uit de adoptie registreren andere adoptieagenten juist veel minder. Eén van de adoptieagenten redeneert juist andersom en zegt:

“Stel dat ik gewoon kom en hij is gewoon thuis en er is niet wat. Dan kan ik in BPS wel zetten van bezoekje gebracht in het kader van veelpleger adoptie, maar voor wie is het relevant?” (Agent 2)

Dit is tegenstrijdig met één van de weinige punten die concreet omschreven zijn in het document waar de adoptie in uitgelegd wordt. Hierin staat: *“Ook wanneer het niet gelukt is om contact op te nemen wordt hiervan melding gemaakt.”*

Opvallend ten aanzien van het gebruik van informatie is ook dat alleen de taakaccenthouder van het wijkteam Hengelo-Noord aangeeft gebruik te maken van VIAdesk als informatiebron. De taakaccenthouders hebben de mogelijkheid om in dit systeem te kijken, maar niet om zelf informatie toe te voegen. Bij het wijkteam Hengelo-Zuid heeft men ook de andere collega's binnen het wijkteam gevraagd om het te registreren wanneer men de veelpleger signaleert en onder welke omstandigheden dit gebeurt. Of dit in de praktijk ook door de collega's gebeurt, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen, maar dat de intentie om het te doen alleen bij het wijkteam Hengelo-Zuid uitgesproken is mag als opvallend gezien worden. Zoals uit het theoretisch kader is gebleken heeft de adoptieagent een belangrijke positie tussen enerzijds de informatie van de veelpleger en anderzijds de informatie van de organisatie. Afgaande op het feit dat men al een geruime tijd bezig zou moeten zijn met de adoptie, maar dat het (her)bezoeken van de veelplegers nog niet frequent gebeurt zou het zo kunnen zijn dat de adoptieagenten ook hier de werkomstandigheden proberen te beheersen. Afgaande op de interviews bestaat het vermoeden echter dat men juist zoveel mogelijk wil registreren, omdat het niet duidelijk is wat nu echt van belang is, voor wie de informatie van belang is en wat men zelf met de informatie kan. De politieorganisatie dient ten aanzien van dit punt af te wegen of het in het belang van de organisatie is dat de adoptieagenten proberen zoveel mogelijk te registreren. Aangezien de agenten vaak al belast zijn met veel administratief werk is het de vraag of de moeite die hierin gestoken wordt opweegt tegen het gebruik van deze informatie. Hierbij is het ook van belang dat het voor de adoptieagenten onduidelijk is hoe de informatie gebruikt wordt en door wie.

5.4 Stijl van uitvoeren

In hoofdstuk vier is een typering gemaakt van een tweetal stijlen van uitvoering van de adoptie. Zo kan de adoptieagent voornamelijk proberen informatie in te winnen en de veelpleger te controleren op afwijkend gedrag of zich meer opstellen als een soort maatschappelijk werker. In het laatste geval gaat het om soms vergaande activiteiten waarvan men kan afvragen of dit tot het takenpakket van de politie zou moeten behoren. Deze stijlen van uitvoering zijn beide, in meer en mindere mate, terug te zien bij de betrokken wijkteams. Per wijkteam is echter geen eenduidig type te constateren. Een aantal adoptieagenten bouwt een duidelijke band op met hun veelpleger(s). Het gaat hierbij om een vertrouwensband, wat kenmerkend is binnen een relatie tussen een maatschappelijk werker en mensen in een probleemsituatie. De omschrijving van de adoptie zoals die is uitgereikt aan de adoptieagenten geeft echter voornamelijk aan dat de adoptie dient om informatie in te winnen over het gedrag en de situatie van de veelpleger. Er dient met enige regelmaat contact te zijn, maar er is niet omschreven hoe dit contact er uit zou moeten zien. Er wordt wel vermeld dat het gaat om veelplegers waarover al een speciale aanpak is afgesproken in het casusoverleg. Een aanpak waarbij verschillende ketenpartners betrokken zijn. De vraag is dan ook of het een taak van de politie is om een vertrouwensband op te bouwen met de veelpleger en of de politie hier de tijd wel voor heeft.

Zoals in het theoretisch kader bleek kunnen er verschillende toepassingen van regels plaatsvinden als gevolg van vaak algemeen en abstract gestelde regels die in specifieke situaties niet eenduidig toegepast kunnen worden. Het zou zo kunnen zijn dat de politieorganisatie er bewust voor kiest om de regels omtrent de adoptie algemeen en weinig concreet te houden om ruimte te houden voor de mogelijkheid van een vergaande persoonspecifieke aanpak. Mocht dat zo zijn dan dient men zich nog steeds af te vragen of de verschillen in stijl van uitvoeren zoals die gesignaleerd zijn acceptabel zijn. Het bereiken van de doelstelling om de recidive van de veelpleger terug te dringen zou met beide stijlen van uitvoering bereikt kunnen worden voor een eenduidige aanpak is wellicht de keuze voor beperking van bepaalde activiteiten noodzakelijk.

Op basis van de analyse van de interviews blijkt dat niet alleen het abstracte en algemene karakter van de regels omtrent de adoptie aanleiding geeft voor verschillende stijlen van uitvoering, maar ook onduidelijkheid over de *transformatie technologie*. Zoals in het theoretisch kader is besproken wordt hiermee het type service bedoeld dat de wijkteams in het kader van de adoptie bieden. Ten aanzien van de praktijk ontstaat het vermoeden dat het niet duidelijk is of men nu als een combinatie tussen *people processing* en *people sustaining* organisatie of een *people changing* organisatie werkt. Gaat men te werk als een organisatie gericht op *people processing* en *people sustaining* dan gaat het vooral om de informatie- en de controle functie van de adoptie. Op basis van de verkregen informatie over de veelpleger kunnen dan andere gespecialiseerde organisaties ingeschakeld worden om de persoonlijke kenmerken van de veelpleger te veranderen. De theorie van Hasenfeld volgende is de *people processing* rol van de adoptie dan om, door middel van bepaalde procedures, in de interactie met de veelpleger vast te kunnen stellen aan welke andere organisaties, zowel intern als extern, deze gekoppeld dient te worden. Deze organisaties dienen vervolgens de kenmerken van de veelpleger te veranderen. De combinatie met *people sustaining* zit in het feit dat er enige inspanningen verricht kunnen worden om het sociaal functioneren van de veelpleger te verbeteren, maar dat de focus ligt op het voorkomen van verdere verslechtering van het sociale functioneren.

Gaat men echter als een *people changing* organisatie te werk, dan neemt de adoptieagent als het ware plaats op de stoel van de gespecialiseerde organisaties. Hij probeert dan daadwerkelijk direct de persoonlijke kenmerken van de veelpleger te veranderen en te verbeteren. De stijl van uitvoeren als 'maatschappelijk werker' zoals deze is omschreven in hoofdstuk vier komt met deze *transformatie technologie* overeen. Het lijkt echter voor de betrokken agenten bij de adoptie niet duidelijk of men nu dient te werken als een *people changers* of als *people processors*. Deze onduidelijkheid creëert dan ook de ruimte voor het ontstaan van verschillen in de stijl van uitvoeren van de adoptieagenten.

5.5 Conclusie

De verschillen in activiteiten die uitgevoerd worden binnen de adoptie kunnen mede ontstaan door het feit dat de adoptieagenten hun werkomstandigheden proberen te beheersen. Daarnaast is er onduidelijkheid over welke activiteiten men kan en mag verrichten binnen de adoptie. Tevens blijkt er weinig zicht op deze activiteiten door de taakaccenthouders. De verschillen die geconstateerd zijn ten aanzien van de informatie die men van belang acht en de behandeling van deze informatie blijken voort te komen uit het feit dat er onduidelijkheid is over welke informatie men van belang acht, wat met deze informatie gebeurt en voor wie deze informatie van belang is. De verschillende stijlen van uitvoeren kunnen ontstaan doordat men niet duidelijk heeft of men nu ten aanzien van de adoptie werkt en dient te werken met een combinatie van *people processing* en *people sustaining* of met een *people changing* insteek.

Hoofdstuk 6 Conclusie, discussie en reflectie

De hoofdvraag “Hoe wordt door de wijkteams binnen de gemeente Hengelo de adoptie van veelplegers uitgevoerd, welke factoren zijn van invloed op deze uitvoering en geeft dit een basis voor een eenduidige aanpak van de adoptie van veelplegers?” zal in dit hoofdstuk beantwoord worden op basis van de beantwoording van de vijf deelvragen zoals deze in dit verslag gepresenteerd zijn.

Gedurende dit onderzoek is gebleken dat de adoptie van veelplegers door de wijkteams in Hengelo zich nog in een beginnend stadium bevindt. Men is dan ook nog op zoek naar de beste manier om het adopteren aan te pakken en men dient er simpelweg ook nog ervaring mee op te doen. Over hoe de adoptie uitgevoerd wordt kan gesteld worden dat de adoptieagenten en taakaccenthouders hun eigen weg proberen te vinden met de omschrijving die er bestaat van de adoptie.

De basis van de adoptie is als volgt. Ten eerste wordt de adoptieagent aan een veelpleger gekoppeld op basis van het feit dat deze in de wijk woont waar de agent verantwoordelijk voor is of op basis van een reeds bestaand contact. Deze veelpleger wordt vervolgens bezocht en door middel van een brief wordt duidelijk gemaakt dat hij of zij extra in de gaten gehouden zal worden en dat mogelijke misstappen hard bestraft zullen worden. Vervolgens wordt er op regelmatige basis contact gezocht met de veelpleger om diens situatie in kaart te kunnen brengen. Rond deze basis blijkt echter op verschillende wijze invulling te worden gegeven aan de adoptie.

De verschillen in de uitvoering doen zich voornamelijk voor op een drietal punten. Ten eerste gaat het hierbij om verschillen in activiteiten die men uitvoert binnen de adoptie. De activiteiten blijken te variëren per adoptieagent. Zo heeft de ene adoptieagent veel contact met de omgeving van de veelpleger, en haalt hier ook informatie uit, waar de andere adoptieagent zich beperkt tot het contact met de veelpleger zelf. Ten tweede zijn er verschillen te zien in het belang en de behandeling van de informatie die uit de adoptie naar voren komt. Dit varieert van een adoptieagent die registreert wat hij van belang acht tot een adoptieagent die zoveel mogelijk probeert te registreren. Ten derde zijn er verschillen in stijl van uitvoeren. Zo richt de ene adoptieagent zich meer op het winnen van informatie uit de adoptie over de veelpleger en wordt er geprobeerd de situatie van de veelpleger in de gaten te houden. Andere adoptieagenten gaan verder en gedragen zich als een soort maatschappelijk werker door in verdergaande mate de verpleger bij de hand te nemen.

Deze verschillen blijken te kunnen ontstaan, omdat er op een aantal punten onduidelijkheid bestaat. Zo is het niet duidelijk welke activiteiten er passen en horen te passen binnen de adoptie, hoe men met de informatie uit de adoptie dient om te gaan en voor wie deze informatie relevant is en wat de rol van de adoptie is bij het terugdringen van de recidive van veelplegers. Tevens proberen de uitvoerders van de adoptie, de adoptieagenten, hun werkomstandigheden ook te beheersen door in bepaalde gevallen hun activiteiten te richten op de meest kansrijk geachte veelplegers.

De vraag die dit oplevert is of er een basis is voor een meer eenduidige aanpak van de adoptie van veelplegers. Zolang er binnen de wijkteams naar de betrokken adoptieagenten en taakaccenthouders geen duidelijkheid verschaft wordt over deze punten lijkt er ook geen basis voor een eenduidige aanpak van de adoptie van veelplegers. Mocht men toe willen werken naar een meer eenduidige aanpak dan dient men zich ook af te vragen hoe ver de politie moet gaan in het trachten het gedrag van de veelpleger te veranderen. Past het binnen de kerntaak van de politie om te werk te gaan als een soort maatschappelijk werker zoals dat in enkele gevallen naar voren is gekomen binnen dit onderzoek? Of moeten de adoptieagenten zich alleen richten op het nauwlettend in de gaten houden van de veelpleger?

Zoals bij vele onderzoeken heeft ook dit onderzoek en de uitkomst ervan zijn beperkingen. Deze zijn zowel gelegen in de omstandigheden waarin het onderzoek is uitgevoerd als in de manier waarop het is uitgevoerd.

Dit hoofdstuk biedt ook de ruimte om te reflecteren op de adoptie zelf. Hierbij kan men zich afvragen of het hier wel om een (kern)taak van de politie gaat. De repressieve insteek die van de politie verwacht kan worden blijkt pas een rol te krijgen wanneer de veelpleger niet mee werkt. Aangezien dit niet vaak het geval blijkt te zijn krijgt de adoptieagent voornamelijk de taak van maatschappelijk werker. Zo bleek ook tijdens het bijwonen van het 'casusoverleg veelplegers' in augustus 2007 dat de betrokken ketenpartners van de adoptieagent verwachten dat deze repressief optreedt tegen de veelpleger. Voornamelijk omdat er al veel instanties 'op de veelpleger zitten' in een rol als maatschappelijk werker. Dit zou kunnen leiden tot onduidelijke en tegenstrijdige situaties waarin de veelpleger de organisaties tegen elkaar uit kan spelen.

Een eerste beperking van het onderzoek is het gebruik van interviews met de uitvoerende medewerkers van het onderwerp van onderzoek. In de opzet van het onderzoek is een aantal voordelen genoemd van deze methode. Het heeft echter ook zijn nadelen. Ten eerste is het gebruik van één meetmethode (interviews), die niet ondersteund wordt door andere methoden zoals bijvoorbeeld de analyse van databestanden, een belangrijke beperking van het onderzoek. Hierin schuilt het gevaar dat de methode op zichzelf van invloed is op de resultaten. Binnen de interviews, die werden opgenomen, geven de agenten een beeld van hun werkzaamheden en inzichten dat niet geverifieerd kan worden.

Er is echter geprobeerd door mee te lopen met de agenten een beeld te krijgen van hoe dit zich in de praktijk voordoet. Dat dit maar toegestaan werd bij één van de vijf adoptieagenten maakt dat deze inzichten weinig bruikbaar zijn. De redenen voor het niet mogen meelopen, mogen enigszins discutabel genoemd worden. Meerdere malen werd bij de veelpleger geïnformeerd of hij hier mee instemde en bij een afkeurende reactie was dit de reden van het niet mogen meelopen. Een alternatieve bron die gebruikt had kunnen worden is inzicht in het Bedrijfsprocessen Systeem waarin de registratie van de adoptie plaatsvindt. Aangezien de adoptie net gestart was, werd verwacht dat er weinig registraties zouden zijn, waardoor een analyse niet mogelijk was.

Een beperking van dit onderzoek is echter ook dat de interviews afgenomen zijn in de maanden juli en augustus van 2007 waardoor bij de presentatie van de uitkomsten in februari 2008 de adoptie inmiddels dusdanig gevorderd kan zijn dat er een andere situatie is ontstaan.

Dat de adoptie van veelplegers zich in Hengelo nog in een pril stadium bevindt had een reden kunnen zijn om voor een ander district te kiezen, maar de inzichten die verkregen kunnen worden uit dit onderzoek kunnen wellicht dienen als een basis voor verder onderzoek. Onderzoek dat bijvoorbeeld na twee jaar van ervaring met de uitvoering kan uitwijzen of de gesignaleerde factoren daadwerkelijk van belang zijn voor de uitvoering of dat deze te wijten zijn aan de opstartfase.

Literatuur- en bronnenlijst

Literatuur

- ? Babbie, E., *The practice of Social Research*, 10th edition, Wadsworth: Thomson Learning, 2004.
- ? Davis, K., *Discretionary justice, a preliminary inquiry*, Urbana: g.u., 1969.
- ? Dye, T.R., *Understanding public policy*, Englewoods Cliffs, 1975
- ? Geurts, P., *Van probleem naar onderzoek: Een praktische handleiding met COO-cursus*, Bussum: Uitgeverij Coutinho, 1999
- ? Hasenfeld, Y., *Human service organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1983
- ? Hoogerwerf A., *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003
- ? Kagan, R., *Rules and the problem of legality*, in: *Regulatory justice. Implementing a wage-prize freeze*, New York: Russel Sage Foundation, 1978
- ? Lipsky, M., *Patterns of practice*, in: *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage, 1980
- ? Yin, Robert K., *Case study research: design and methods*, Sage Publications, 2003

Beleidsstukken

- ? Expertgroep Veelplegers, juni 2006, *Audit implementatie 9 stappenmodel Veelplegers*, Programmabureau Abrio.
- ? Landelijke werkgroep veelplegers, *plan van aanpak veelplegers 2006-2008*, 2006
- ? Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Naar een veiliger samenleving*, 2002
- ? Ministerie van Justitie, *Project veelplegers Veel voorkomende begrippen en afkortingen*, 2005
- ? Ministerie van Justitie, *Beleidsbrief veelplegers Tweede Kamer*, 2003
- ? Politie Twente, *Korpsjaarverslag 2003*, 2004
- ? Politie Twente, *Korpsjaarverslag 2004*, 2005
- ? Politie Twente, *Korpsjaarverslag 2005*, 2006
- ? Politie Twente, *Korpsjaarverslag 2006*, 2007

Bijlagen

Bijlage 1. Beschrijving korps en district

De politie Twente is één regionaal korps voor heel Twente. Het hoofdbureau van de politie Twente staat in Enschede. Er werken ruim 1600 politiemensen. De agenten op straat vormen de basispolitiezorg (BPZ). De politie Twente telt 19 afdelingen BPZ in 14 gemeenten (zie Bijlage 2 voor kaart werkgebied).

Het korps kent een drietal districten, te weten: Midden- en Noordoost-Twente, Noordwest-Twente, Zuid-Twente. Naast de districten kent de politie Twente een divisie Recherche, een divisie districtsondersteuning en enkele stafafdelingen.

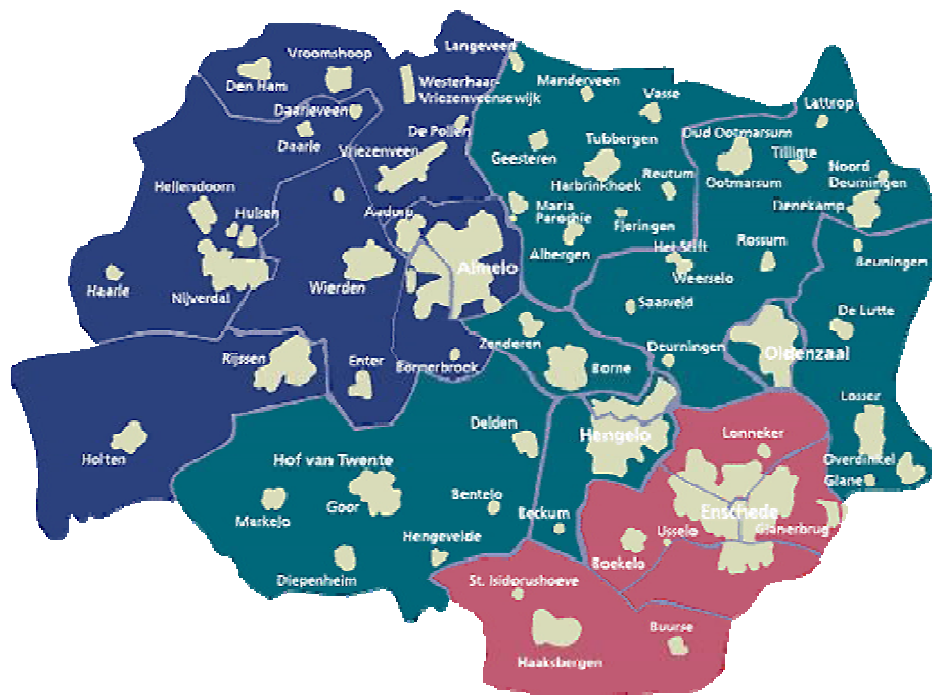
De afdelingen BPZ van het district Midden- en Noordoost-Twente:

- ✍ Hengelo-Noord
- ✍ Hengelo-Centrum/-Zuid
- ✍ Oldenzaal
- ✍ Borne
- ✍ Losser
- ✍ Hof van Twente
- ✍ Tubbergen
- ✍ Dinkelland

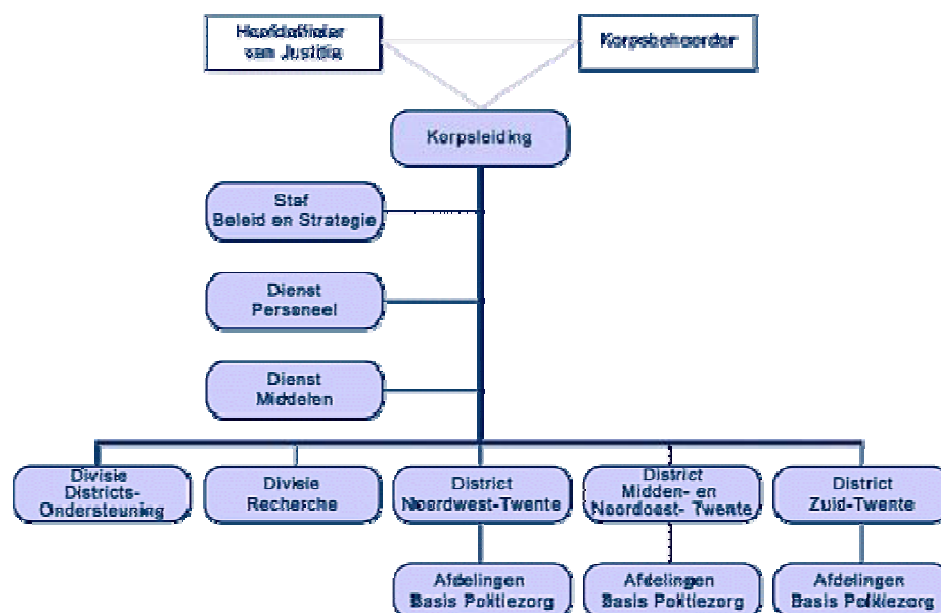
Het district Midden- en Noordoost Twente (MiNot) is geografisch opgedeeld in zeven gemeenten. Iedere gemeente heeft haar eigen afdeling basispolitiezorg. Het werkgebied is ongeveer 75.000 ha groot en er wonen bijna 237.000 mensen. In het district MiNot werken ongeveer 350 medewerkers bij de politie Twente, waarvan ruim 250 in de basispolitiezorg. Het districts bureau is gevestigd aan de Willemstraat 74 te Hengelo. Alleen Hengelo is opgedeeld in twee afdelingen basispolitiezorg: Hengelo-Noord, Hengelo-Centrum/-Zuid, Oldenzaal, Borne, Losser, Hof van Twente, Tubbergen, Dinkelland. Hengelo is verdeeld in drie stadsdelen (Noord, Midden en Zuid) en tien wijken (www.hengelo.nl). Op basis van deze verdeling zijn ook de te onderzoeken wijkteams ingedeeld die vallen onder de afdeling basispolitiezorg Hengelo-Borne. Het gaat om de wijkteams Hengelo-Midden en Hengelo-Zuid welke gevestigd zijn in het districts bureau Midden- en Noordoost-Twente en het wijkteam Hengelo-Noord dat gevestigd is in een eigen bureau. In de volgende tabel zijn de wijken aangegeven per wijkteam.

<u>Hengelo Midden</u>	<u>Hengelo Zuid</u>	<u>Hengelo Noord</u>
Hengelo Centrum	Berflo-es, Veldwijk	Hasseler Es
Woolderes	Tuindorp, Nijverheid	Klein Driene, Sterrenbuurt
Hengelose Es	Beckum, Oele, Groot Driene	Slangenbeek

Werkgebied korps Twente



Organigram korps Twente



Bijlage 2. Vragenlijst

Interviewopzet voor taakaccenthouders en adoptieagenten in wijkteams van Hengelo

Wat is uw functie en wat is het takenpakket dat bij uw functie hoort?

Specifiek voor taakaccenthouders:

Wat houdt het zijn van taakaccenthouder veelpleger in?

- *Welke werkzaamheden voert u uit als taakaccenthouder veelpleger?*
- *Wat valt naast de adoptie van veelplegers nog meer onder de veelpleger aanpak?*
- *Tegenover wie legt u verantwoordelijk af over uw taakaccent?*

Hoe is de adoptie van veelplegers opgezet binnen het wijkteam?

- *Wat is de aanleiding van het starten van de adoptie van veelplegers in uw wijkteam*
- *Wat is er aan beleid ten aanzien van de opzet van de adoptie van veelplegers?*
Bijvoorbeeld vanuit het DIK of vanuit het district door de projectleider veelplegers, de portefeuillehouder veelplegers of de teamchef met taakaccent veelplegers?
En/of
- *Is er een procedure voor de adoptie van veelplegers en zo ja wat is hierin vermeld?*
Bijvoorbeeld hoe vaak contact?
- *Wanneer is er gestart met de opzet van de adoptie van veelplegers?*
- *Wanneer is de uitvoering van de adoptie van veelplegers begonnen?*
- *Welke andere organisatie onderdelen van de politie zijn betrokken bij de adoptie?*
- *Met hoeveel veelplegers heeft u te maken binnen uw gebied?*
- *Hoeveel adoptieagenten zijn hierbij betrokken?*
- *Waarom zijn juist deze agenten adoptieagent?*
- *Moet een agent aan bepaalde eisen voldoen om in aanmerking te komen voor de taak van adoptie?*
- *Wat is er bekend over de kenmerken van veelplegers en hoe deze het beste te benaderen zijn en wordt de adoptieagent hier ook voor opgeleid?*
- *Is er onderling contact tussen de betrokken taakaccenthouders, en zo ja, op welke manier en hoe frequent?*
- *Is er onderling contact tussen de adoptieagenten over de adoptie, en zo ja, op welke manier en hoe frequent?*
- *Kan de adoptie tijdelijk dan wel permanent worden over gedragen en zo ja om welke redenen gebeurt dit?*
- *Vind er onderlinge uitwisseling plaats van ervaringen van andere districten binnen Twente?*

Welke veelplegers, en op basis waarvan, komen in aanmerking voor adoptie?

Welke technieken/ methoden dienen te worden toegepast tijdens het adoptietraject?

Wanneer is de adoptie van een veelpleger geslaagd?

Wie bepaald wanneer de adoptie geslaagd is?

Welke andere ketenpartners zijn betrokken bij de adoptie van veelplegers en wat is de rol van deze bij de adoptie?

- Hebben deze ketenpartners invloed op de benadering van de veelplegers en zo ja welke eisen stellen en of voorkeuren hebben deze dan?

Uitvoering van de adoptie

Wat is het doel van de adoptie van veelplegers?

Welke stappen/fasen zijn er te onderscheiden binnen de adoptie?

Hoeveel veelplegers heeft u zelf geadopteerd?

Hoe prioriteit u de adoptie van uw veelplegers ten opzichte van uw andere taken?

Welke acties onderneemt u ten opzichte van de veelplegers?

Kunt u het contact met de veelpleger beschrijven?

- Waar vind het plaats?
- Hoe vaak heeft u contact met uw veelplegers
- Hoe houdt u de veelplegers in de gaten?
En hoe ver gaat het in de gaten houden?

Gaat u met alle veelplegers aan het werk?
Welke afwegingen spelen bij deze keuze?

Hoe verdeelt u de aandacht per veelpleger?

Gaat u per veelpleger verschillend te werk?

Hoe bepaald u met welke veelpleger u het eerst aan de slag gaat?

Op welke manier legt u de contacten met de veelplegers vast en hoe vaak gebeurt dat?

Geeft u de veelplegers ook een vorm van tips mee hoe ze beter kunnen handelen in bepaalde situaties?

Houdt u in het handelen naar de veelpleger toe rekening met bepaalde kenmerken van de veelpleger?

- Welke en waarom?

Hoe verloopt de medewerking van de veelpleger en hoe gaat u om met eventuele tegenwerking?

Ziet u verschillende invullingen van de adoptie door uw collega (taakaccenthouders en adoptieagenten)? Hoe kijkt u hier tegenaan?

Bijlage 3. Verslag meelopen adoptieagent wijkteam Hengelo-Zuid

Datum: 23 augustus 2007

Betreft: Twee bezoeken aan veelplegers met adoptieagent

Voorafgaand aan de bezoeken hebben we afgesproken bij het hoofdbureau van Hengelo. De adoptieagent legt uit dat we bij twee veelplegers op huisbezoek gaan. Het is niet zeker dat ze thuis zijn, maar we gaan het gewoon proberen. Het gaat om een drugsverslaafde veelpleger en om een geweldadige veelpleger. Vervolgens lopen we naar de parkeerplaats achter het bureau alwaar we een politieauto meenemen om het eerste adres te bezoeken.

Bezoek 1

Tijd: ongeveer 20 minuten

Locatie: huisadres veelpleger

Aangekomen op de locatie waar de veelpleger woont blijken we het wooncomplex zo binnen te kunnen. De wijkagent blijkt een sleutel van het complex te hebben waardoor we niet aan hoeven te bellen via de intercom. We lopen de galerij op waar de deur van de veelpleger aan grenst en kloppen aan. Het ziet er niet naar uit dat de veelpleger thuis is aangezien alles dicht zit, maar de agent blijft aankloppen en de desbetreffende man roepen. Uiteindelijk horen we wat gerommel en maakt de agent contact. De veelpleger schreeuwt dat hij nog even een schone broek aan moet trekken, omdat hij die nacht een epileptische aanval heeft gehad in bed. Even later doet hij dan toch de deur open in zijn onderbroek. De agent geeft de man een hand en stapt naar binnen. In het halletje blijkt een fiets te staan zonder slot. De veelpleger geeft aan dat hij deze in de bosjes verderop gevonden heeft. Zijn eigen fiets is namelijk van het balkon gestolen. De veelpleger beseft dat het een wat dubieus verhaal is en vreest dat zijn 'nieuwe' fiets direct afgepakt zal worden. Hij zakt in elkaar op de grond en smeekt de agent de fiets niet af te nemen. Dit doet de agent ook niet, maar hij spreekt de veelpleger aan en noteert het framenummer van de fiets om op het bureau te kunnen achterhalen of de fiets als gestolen is opgegeven.

Het gesprek vindt verder plaats in de woonkamer van de veelpleger. Het is hier erg rommelig en smerig. De veelpleger zit uitgezakt op de rand van zijn bed en vertelt vervolgens honderduit over alles wat hem op dit moment tegenzit of in het verleden heeft tegengezet. De man geeft aan methadon te gebruiken en af en toe een biertje te drinken. De vele blikken bier in en naast het vuilniszakje doen anders vermoeden. De man wijst op alle instanties die hem in de steek hebben gelaten en die al zijn kansen voor hem vergooid hebben. Zo zou hij al jaren minder methadon moeten krijgen, maar doordat dit niet afgenomen is blijft hij er nu aan verslaafd. Hij heeft een hele plank vol staan met methadondoosjes en lijkt zelf proberen te minderen. Op dit moment zag hij het echt niet meer zitten. Per 2 september zou hij in een inrichting gaan om geholpen te worden met al zijn problemen, maar dit bleek toch problematischer te zijn dan gedacht. Vooral zijn epilepsie blijkt een groot probleem en hij verteld dan ook verschillende verhalen hierover. Hij gaf ook aan te weten dat hij de status veelpleger heeft gekregen, maar kan zich niet herinneren dat de agent de veelplegerbrief had gegeven. Hij gaf te kennen dat hij wist dat hij de 'lul' was als hij weer wat deed en kwam dan ook niet meer in het park en ging zelfs niet meer naar de coffeeshop. De agent luistert vooral veel en probeert de man duidelijk te maken dat hij ook zelf verantwoordelijk is voor zijn problemen. De man reageerde niet echt op mijn aanwezigheid, praatte vooral tegen de agent en wierp mij af en toe een lege blik toe.

Bezoek 2

Tijd: ongeveer 10 minuten

Locatie: huisadres veelpleger

Per politieauto hebben we ons verplaatst naar de woning van de veelpleger voor het tweede bezoek. Tijdens de rit hebben we nog nagepraat over het voorgaande bezoek. Hieruit kwam naar voren dat het beeld van veelplegers vaak niet strookt met de werkelijkheid. De bezochte man blijkt vooral zielig te zijn en in een uitzichtloze situatie te verkeren. In de auto gaf de agent nog aan dat het hem was opgevallen dat in Hengelo men te maken heeft met andere veelplegers dan bijvoorbeeld in Enschede. In Hengelo gaat het vaak om drugs én drankgebruikers terwijl het in Enschede vaak om veelplegers gaat die alleen drugs gebruiken.

Het tweede bezoek blijkt weer een heel ander beeld te geven dan het eerste. Het gaat om een bezoek aan een veelpleger die vooral een geweldpleger blijkt te zijn en zijn woede vaak moeilijk kan beheersen. De veelpleger blijkt thuis te zijn en laat ons direct binnen. De agent geeft nog even aan dat ik een stagiaire ben die vandaag met hem meeloopt. Dit appartement blijkt veel netter te zijn. De dochter van de veelpleger is ook aanwezig. Er wordt vooral gesproken over een eerder voorval waarbij de man voor overlast had gezorgd door te hard muziek aan te hebben. De buurt had geklaagd en de agent wist eigenlijk gelijk dat het om deze veelpleger zou gaan. De man bleek zich bewust van de fout die hij gemaakt had, maar probeerde het voorval te bagatelliseren. De burens bleken namelijk ook vaak voor dergelijke overlast te zorgen en *“het stond allemaal toch ook weer niet zo heel hard”*.

De agent vraagt de veelpleger of hij nog veel contact heeft met een bepaalde man. Deze man blijkt een zeer slechte invloed te hebben op de veelpleger en wanneer er contact tussen beide is leidt dit bijna altijd tot misdragingen. De veelpleger geeft duidelijk aan de laatste tijd echt geen contact meer met deze man te hebben en hem altijd wegdukt als hij belt.

De man is op zoek naar wat dagbesteding/werk waarbij de agent hem geholpen heeft aan een contact met een bedrijf dat in de buurt aan het slopen is. Bij dit bedrijf gaat de man binnenkort sloopwerkzaamheden verrichten. Een eerste gesprek bleek positief verlopen te zijn. De veelpleger oogt heel rustig en niet zo verward als die van het eerste bezoek. Tijdens het bezoek wordt de agent gebeld en na dit gesprek geeft dat agent aan dat het weer tijd is om te gaan. Bij het verlaten van het huis stelt de veelpleger nog dat ik dus ook agent wil worden en vraagt mij of ik de wijkagent wil gaan opvolgen. Het antwoord heb ik enigszins open gelaten.

Na de twee bezoeken zijn we doorgereden naar een informatiecentrum voor de bewoners van een wijk die grotendeels gesloopt gaat worden. Hier hebben we de huidige situatie besproken van de veiligheid en onrust in de buurt als gevolg van deze sloopwerkzaamheden. De wijkagent is hierbij betrokken om op deze manier inzicht te houden in wat er speelt in de buurt. Na dit bezoek, dat voor de adoptie niet van belang was, zijn we teruggekeerd op het hoofdbureau van Hengelo.