

Lokale samenwerking tussen gemeente en politie bij de aanpak van problematische jeugdgroepen

Een explorierend onderzoek naar de knelpunten bij de groepsaanpak in Breda, Enschede en Rotterdam

Afstudeerscriptie Universiteit Twente

Public Administration – Public Safety Governance

Hanneke Mulderije

15 oktober 2009

UNIVERSITEIT TWENTE.

In opdracht van B&A Groep



VOORWOORD

Vrijwel wekelijks verschijnt er wel een bericht in de krant over problemen met hangjongeren. In sommige gevallen gaat het alleen om jongeren die afspreken om gezellig bij elkaar te komen en wellicht een beetje geluidsoverlast veroorzaken. Echter zorgen drugsgebruik, vermogensdelicten en het gebruik van geweld tegenwoordig voor ernstige problemen. Hoe kunnen deze problematische jeugdgroepen worden aangepakt? Persoonlijk voel ik mij erg maatschappelijk betrokken bij dit thema. Veiligheid en jeugd zijn werkterreinen die mij erg interesseren. In overleg met mijn begeleiders vanuit de Universiteit Twente en B&A Groep ben ik dan ook tot het volgende onderwerp gekomen voor deze afstudeerscriptie: lokale samenwerking tussen gemeente en politie bij de aanpak van problematische jeugdgroepen.

Bij de aanpak van problematische jeugdgroepen staat de samenwerking tussen betrokken veiligheidspartners centraal. Deze scriptie gaat met name over de knelpunten bij de samenwerking tussen gemeente en politie bij deze groepsaanpak, waarbij de wijken Breda Noord, Enschede Zuid en Rotterdam Middelland de praktijksituaties vormden voor het empirisch onderzoek. De regierol van de gemeente en onderlinge afhankelijkheid komen hierbij nadrukkelijk naar voren. In de volgende hoofdstukken zal duidelijk worden waarom deze begrippen van groot belang zijn.

Het resultaat dat voor u ligt, is mede dankzij een aantal personen tot stand gekomen welke ik graag van harte wil bedanken. Het zijn er eigenlijk te veel om op te noemen, maar toch wil ik er een aantal in het bijzonder noemen. B&A Groep en in het bijzonder Joost Franssen wil ik bedanken voor de talrijke adviezen, goede feedback en de contacten voor mijn empirisch onderzoek. Deze gesprekspartners wil ik uiteraard ook bedanken voor hun nuttige bijdrage. Zonder jullie enthousiasme en medewerking was dit explorerende onderzoek niet mogelijk geweest. Onze gesprekken heb ik als zeer prettig en leerzaam ervaren. Daarnaast wil ik een dankwoord uitbrengen aan mijn begeleiding vanuit de opleiding, Guus Meershoek en Marsha de Vries. Zij hebben vanuit wetenschappelijk perspectief elke keer weer opbouwende kritiek en waardevolle opmerkingen gegeven.

Tot slot wil ik mijn ouders, vrienden en Rob speciaal bedanken voor hun steun en support op allerlei gebieden. Zij hebben mij telkens genoeg vertrouwen gegeven om er weer met volle moed tegenaan te gaan, dankjulliewel!

Enschede, 30 september 2009

Hanneke Mulderije

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	3
Inhoudsopgave.....	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	9
1.1 Achtergrond.....	9
1.2 Probleemstelling.....	10
1.3 Onderzoeksvragen.....	11
1.3.1 <i>Hoofdvraag</i>	11
1.3.2 <i>Deelvragen</i>	11
1.4 Onderzoeksopzet.....	12
1.5 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2: Problematische Jeugdgroepen.....	15
2.1 Wat zijn problematische jeugdgroepen?	15
2.2 Soorten groepsaanpak	16
Hoofdstuk 3:	
Theoretisch kader; afzonderlijk optreden en samenwerking politie en gemeente.....	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Ongebonden politiewerk.....	20
3.2.1 <i>Contact met jongeren op straat</i>	21
3.2.2 <i>Bemiddeling tussen partijen</i>	22
3.2.3 <i>Repressief optreden</i>	22
3.3 Gebonden politiewerk.....	23
3.3.1 <i>Inventariseren van jeugdgroepen</i>	23
3.3.2 <i>Handhaving in samenwerking</i>	25

3.4	Gebonden gemeentelijk optreden	25
3.4.1	<i>Formulering strategie</i>	25
3.4.2	<i>Regierol in samenwerking met partners</i>	26
3.5	Toetsingsmodel: mogelijke knelpunten in samenwerking.....	28
Hoofdstuk 4: Groepsaanpak in Breda- Noord		33
4.1	Situatieschets problematische jeugdgroepen en vormgeving samenwerking	33
4.2.	Ongebonden politiewerk.....	35
4.3	Gebonden politiewerk.....	37
4.4	Gebonden gemeentelijke optreden	40
4.5	Conclusie: knelpunten	43
Hoofdstuk 5: Groepsaanpak in Enschede Zuid		45
5.1	Situatieschets problematische jeugdgroepen en vormgeving samenwerking	45
5.2	Ongebonden politiewerk.....	47
5.3	Gebonden politiewerk.....	48
5.4	Gebonden gemeentelijk optreden	50
5.5	Conclusie: knelpunten	52
Hoofdstuk 6: Groepsaanpak in Rotterdam Middelland		55
6.1	Situatieschets problematische jeugdgroepen en vormgeving samenwerking	55
6.2	Ongebonden politiewerk.....	57
6.3	Gebonden politiewerk.....	58
6.4	Gebonden gemeentelijk optreden	58
6.5	Conclusie: knelpunten	60
Hoofdstuk 7: De knelpunten verklaard?		61
7.1	Inleiding	61
7.2	Verklaring knelpunt 1: beperkte politiecapaciteit.....	63
7.3	Verklaring knelpunt 2: Interne afstemming gemeente en politieke belangen	64
7.4	Verklaring knelpunt 3: Verwachtingen ten aanzien van mogelijkheden en beperkingen van partners	65
7.5	Verklaring knelpunt 4: Informatieverzameling en –uitwisseling.....	66

7.6	Verklaring knelpunt 5: Structuur in groepsaanpak	67
7.7	Conclusie	68
Hoofdstuk 8: Slotbeschouwing.....		71
8.1	Conclusies.....	71
8.2	Aanbevelingen.....	76
8.2.1	<i>Voor in de praktijksituaties</i>	76
8.2.2	<i>Voor verder onderzoek</i>	77
8.3	Reflectie.....	77
Summary		79
Literatuurlijst		85

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

Een van de speerpunten van het kabinet is het terugdringen van criminaliteit. Centrale doelstelling is 25% minder criminaliteit en overlast in 2010 ten opzichte van 2002. Landelijke prioriteiten zijn vastgesteld, waaronder op het terrein van jeugdcriminaliteit. (Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten, 2007: 13). Hierbij staat het Rijk voor een lastige opgave. Er verschijnen vrijwel wekelijks berichten over problemen met jongeren. De Nederlandse bevolking stoort zich steeds meer aan jeugdcriminaliteit en de overlast die jongeren daarmee veroorzaken. Uit onderzoek naar de aard, omvang, spreiding en achtergronden van jeugdcriminaliteit blijkt dat een substantieel deel uit criminaliteit in groepsverband bestaat (Beke, 2006: 127). Het voorkomen en bestrijden van veel vormen van jeugdcriminaliteit zou dan ook wel eens primair een aanpak kunnen vergen die dit groepsgebeuren in ogenschouw neemt (Beke, 2006: 9).

Verschillende partijen houden zich bezig met de aanpak van problematische jeugdgroepen, zoals gemeente, reclassering, politie, Openbaar Ministerie en Bureau Jeugdzorg. Er is echter één partij die de *regierol* heeft binnen een groepsaanpak: de gemeente. Zij is verantwoordelijk voor de regie en coördinatie bij het Integrale Veiligheidsbeleid (IVB), waaronder de groepsaanpak op lokaal niveau. Deze regierol wil zeggen dat de gemeente verantwoordelijk is voor de aansturing van betrokken partijen in de groepsaanpak. Afzonderlijke taken dienen verdeeld en op elkaar afgestemd te worden en daarbij dient de gemeente duidelijke afspraken te maken met partners over hun verantwoordelijkheden waar zij uiteindelijk op aangesproken kunnen worden. Momenteel is er een wet in voorbereiding die deze regierol van de gemeente wettelijk vastlegt (SMVP, 2009).

De rol van de politie is veel meer van uitvoerende aard. De politie heeft een signalerende, preventieve, adviserende en repressieve taak op het gebied van jeugdcriminaliteit (Diependaal, 2007: 388-389). De wijk- en jeugdagent vervullen hierbij een belangrijke rol. Zij hebben regelmatig contact met de jeugdgroepen op straat en kunnen daardoor in een vroeg stadium problemen onderkennen. Bij de inventarisering, preventie en uitvoerende aanpak van problematische jeugdgroepen zijn politie en gemeente belangrijke gesprekspartners. Een goede samenwerking en communicatie tussen beide partijen kan hierbij van groot belang zijn voor een juiste groepsaanpak, waarin getracht wordt structurele en incidentele problemen met jeugdgroepen te voorkomen en op te lossen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het plaatsen van lantaarnpalen bij fietspaden om zodoende berovingen tegen te gaan. In dit geval zou de politie het probleem snel moeten signaleren en vervolgens de gemeente adviseren. De gemeente zal op haar beurt zorg dragen voor de financiering en het faciliteren van de extra verlichting.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Bij de groepsaankpak van problematische jongeren staan in dit onderzoek o.a. de volgende vragen centraal: In hoeverre en op welke wijze zijn politie en gemeente als veiligheidspartners van elkaar afhankelijk? En wie stuurt wie aan? Zoals gezegd heeft de gemeente hierbij formeel gezien de regierol. Zij kan bijvoorbeeld haar prioriteiten leggen bij een bepaald probleemgebied, gewoon gezien het feit dat de jeugdgroepen die zich daar ophouden veel in de media verschijnen. In hoeverre is de gemeente echter in staat de politie mee te krijgen in deze prioritering? En vice versa? Enerzijds zijn politiemensen niet altijd even goed te spreken over de uitvoering van de gemeentelijke regierol. Veelal bestaat het gevoel dat de politie de kar moet trekken. Zodra een conflict uitloopt op een gewelddadige situatie is de politie de instantie die orde en rust hoort te brengen, maar daarna verwacht zij wel dat de gemeente de juiste investeringen doet. De politie ziet bijvoorbeeld, daar waar overlastgevende jeugdgroepen zich ophouden, graag meer voorzieningen voor de jeugd, zoals voetbalvelden en speciale ontmoetingsplaatsen (Kleijer-Kool, 2008: 109). Verder ervaart de politie soms dat de gemeente weinig inspeelt op de concrete werkzaamheden van de politie. Gemeenten formuleren doelen te abstract en zijn langzaam met het nemen van sturende beslissingen. Het ontbreken van duidelijke prioriteiten en gerichte benadering van de gemeente betekent dat de gemeente al snel in een volgende positie komt ten opzichte van de politie (AEF, 2006: 13). Anderzijds vinden gemeenten dat de politie in bepaalde situaties te weinig capaciteit levert in hun gebied en soms te weinig bijdraagt aan een Openbare Orde en Veiligheids (OOV)- project van de gemeente (AEF, 2006: 13).

De uitvoering van een groepsaankpak kan zowel preventieve als op handhaving gerichte projecten bevatten. Politie en gemeente hebben beide een andere taak binnen deze groepsaankpak, maar dienen vooral ook te zorgen voor een goede onderlinge samenwerking. Worden prioriteiten van beide partijen echter voldoende op elkaar afgestemd en in welke situaties is er juist (geen) sprake van onderlinge afhankelijkheid? Deze vragen staan ook centraal in dit onderzoek. De begrippen samenwerking, regie en afhankelijkheid worden daarbij telkens genoemd. Alvorens de onderzoeksvragen besproken worden zal eerst per begrip kort beschreven worden wat hiermee wordt bedoeld in dit onderzoek:

Samenwerking: In de groepsaankpak heeft een goede samenwerking tussen gemeente en politie (en andere veiligheidspartners) een grote betekenis. In dit onderzoek gaat het om de samenwerking tussen beide partijen in de uitvoering van de groepsaankpak. Gemeente en politie zijn in deze groepsaankpak veroordeeld om een gezamenlijke doelstelling te bereiken, die voor beide partijen winst op levert. Om deze doelstelling te bereiken werken zij samen in allerlei preventieve en op handhaving gerichte projecten.

Afhankelijkheid: Politie en gemeente zijn bij de uitvoering van de groepsaankpak (deels) onderling afhankelijk van elkaar. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen ongebonden politiewerk, gebonden politiewerk en gebonden gemeentelijk optreden. Hiermee wordt respectievelijk bedoeld: optreden waarbij politie niet afhankelijk is van de gemeente, politiewerk waarvan gemeente afhankelijk is en gemeentelijk optreden waarvan politie afhankelijk is.

Regie: Bij het tegengaan van problemen met jeugdgroepen zijn zoveel partijen betrokken dat er op zijn minst regie nodig is om de activiteiten van deze partijen op elkaar af te stemmen. Daarbij is in dit geval regie ook nodig om een gezamenlijke ambitie te formuleren en om tot overeenstemming over een bepaalde groepsaanpak te komen (Ministerie BZK, 2006: 18). Partners en Pröpper verwoorden dit in de volgende definitie: “Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat” (Partners en Pröpper, 2004: 13).

Bovengenoemde vragen en begrippen vormen een belangrijke basis voor de onderzoeksvragen van dit onderzoek. Deze vragen zullen in de volgende paragraaf worden besproken.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

1.3.1 HOOFDVRAAG

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre bestaan er knelpunten bij de samenwerking tussen gemeente en politie bij de aanpak van problematische jeugdgroepen?

1.3.2 DEELVRAGEN

Bovenstaande onderzoeksvraag wordt uitgesplitst in een aantal deelvragen. In deze subparagraaf komen vijf deelvragen aan bod waarmee stapsgewijs de onderzoeksvraag wordt beantwoord. Deze zijn als volgt geformuleerd:

- 1. Wat houdt de problematiek rondom problematische jeugdgroepen (in de drie praktijksituaties) precies in?*
- 2. Welke interventies van politie en gemeente zijn hierbij (vanuit de literatuur) mogelijk en welke samenwerking tussen gemeente en politie is hiervoor nodig?*
- 3. Hoe ziet het afzonderlijke optreden en de samenwerking tussen politie en gemeente bij de aanpak van problematische jeugdgroepen er in de drie praktijksituaties uit? En hoe denken beide partijen over tekortkomingen in de samenwerking en elkaars afzonderlijke optreden?*
- 4. Welke mogelijke knelpunten bij samenwerking tussen politie en gemeente en welke verklaringen voor die knelpunten biedt de literatuur?*
- 5. Hoe laten de eventuele knelpunten in de praktijk zich verklaren?*

Op basis van deze onderzoeksvragen is een onderzoeksopzet gemaakt welke in de volgende paragraaf wordt besproken.

1.4 ONDERZOEKSOPZET

Dit onderzoek heeft in eerste instantie een explorerend en descriptief karakter. Voordat het goed uitgevoerd kan worden, zullen de begrippen die in dit onderzoek van belang zijn verhelderd worden. Verder bestaat deze scriptie uit een kwalitatief onderzoek met de nadruk op geldige begripvorming tijdens het onderzoeksproces waarbij kwantitatieve methoden achterwege worden gelaten.

Allereerst worden de begrippen uit de onderzoeksvraag geoperationaliseerd, wat wil zeggen 'meetbaar gemaakt'. Er wordt een typering gegeven van het begrip 'problematische jeugdgroep' en er wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal soorten groepsaanpak.

Vervolgens is een theoretisch kader opgebouwd van inzichten en achtergronden uit de literatuur met betrekking tot het afzonderlijk optreden van politie en gemeente en de samenwerking bij IVB. Hierbij wordt zoals al eerder genoemd onderscheid gemaakt tussen gebonden politiewerk, ongebonden politiewerk en gebonden gemeentelijk optreden waarbij de begrippen samenwerking, afhankelijkheid en regie centraal staan.

Het empirisch onderzoek is verricht in de wijken Breda Noord, Enschede Zuid en Rotterdam Middelland. Er is voor deze praktijksituaties gekozen vanwege de geografische spreiding en de grootstedelijke jeugdproblematiek waarmee de drie steden te maken hebben. Verder worden er drie praktijksituaties bestudeerd, waardoor het mogelijk is om een vergelijking te maken tussen de mogelijke knelpunten bij de samenwerking in de groepsaanpak.

In de praktijksituaties is met verantwoordelijke functionarissen van politie en gemeente gesproken over deze (gezamenlijke) groepsaanpak en de onderlinge afhankelijkheid. Er zijn 11 diepte interviews gehouden met projectleiders en veiligheidscoördinatoren vanuit de gemeente en wijkteamchefs, wijkagenten en taakaccenthouders jeugd van de politie. Daarnaast zijn er per praktijksituatie convenanten, nota's, adviesrapporten en andere beleidsdocumenten bestudeerd. Deze interviews en beleidsdocumenten vormen de belangrijkste bronnen van het empirisch onderzoek.

Tot slot volgt op basis van het theoretisch kader en het empirisch onderzoek de data-analyse en zal getracht worden verklarende factoren te vinden voor de knelpunten bij de samenwerking tussen politie en gemeente ten aanzien van de groepsaanpak en worden de onderzoeksvragen beantwoord. De analyse zal gemaakt worden op basis van knelpunten bij het uitvoerende (on)gebonden politiewerk en de politieke afhankelijkheid van de gemeentelijke regierol.

1.5 LEESWIJZER

In dit eerste hoofdstuk zijn de achtergrond, probleemstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksopzet uiteengezet. In hoofdstuk 2 worden de begrippen problematische jeugdgroep en groepsaanpak uitgelegd. Hoofdstuk 3 beslaat het theoretisch kader waarin dit onderzoek plaatsvindt. Hierin wordt onderscheid gemaakt in drie vormen van afhankelijkheid tussen gemeente en politie en uiteindelijk een toetsingsmodel voor de praktijksituaties gegeven. De hoofdstukken 4, 5 en 6 vormen het empirisch onderzoek waarin de mogelijke knelpunten bij de groepsaanpak in de drie praktijksituaties worden besproken. In hoofdstuk 7 wordt gezocht naar verklarende factoren voor deze mogelijke knelpunten waarbij gereflecteerd wordt op het theoretisch kader. Tot slot worden in hoofdstuk 8 conclusies besproken en enkele aanbevelingen gedaan.

HOOFDSTUK 2: PROBLEMATISCHE JEUGDGROEPEN

Voor zowel gemeente als politie is het terugdringen van overlast door jeugdgroepen een belangrijke doelstelling. Tegenwoordig verschijnt veel berichtgeving over problemen met hangjongeren, die zelfs regelmatig gepaard gaan met geweldsdelicten als schietpartijen en mishandelingen. Maar wat wordt in dit onderzoek verstaan onder *problematische jeugdgroepen*? En welke onderscheid kan in algemene zin gemaakt worden tussen verschillende soorten *groepsaanpak* die worden gehanteerd ter bestrijding van de problematiek? In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op deze vragen.

2.1 WAT ZIJN PROBLEMATISCHE JEUGDGROEPEN?

Er bestaan verschillende soorten groepen jongeren. Jeugdgroepen verschillen doorgaans wat betreft omvang en samenstelling van de groep, maar vooral ook in de mate van ernst van de gepleegde delicten (Advies en onderzoeksgroep Beke, 2003: 417). De Shortlist Groepsriminaliteit maakt een groepsindeling op basis van problemen die de jeugdgroepen veroorzaken. Met behulp van deze shortlist worden hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen onderscheiden.

Hinderlijke jeugdgroepen hangen wat rond in de buurt, zijn soms luidruchtig aanwezig en trekken zich niet veel aan van hun omgeving. Incidenteel maken ze zich bijvoorbeeld schuldig aan kleine vernielingen, maar zij zijn over het algemeen nog voldoende aanspreekbaar op hun gedrag. Jongeren uit dit type groep zijn gespecialiseerd in hinderlijk gedrag. Ze veroorzaken bewust of onbewust hinder en overlast voor hun omgeving (Beke, 2006: 36).

Overlastgevende jeugdgroepen maken zich ook schuldig aan diverse vormen van hinderlijk gedrag, maar lijken zich bewuster te zijn van hun positie en zijn nadrukkelijker aanwezig (Beke, 2006: 37). Ze kunnen intimiderend overkomen en vernielen regelmatig allerlei zaken (Beke, 2006: 25). Binnen deze groepen wordt geweldpleging absoluut niet geschuwd en blijft het niet altijd bij lichtere vormen van criminaliteit. In dat opzicht komen ze dichterbij de buurt van criminele jeugdgroepen (Beke, 2006: 37).

Criminele jeugdgroepen bestaan uit jongeren die veelal op het criminele pad terechtkomen. Ze zijn in ieder geval al vaker met de politie in aanraking gekomen (Beke, 2006: 25). Binnen deze groepen is een verbreding van criminaliteitsvormen te zien. Naast de vormen die hinderlijke en overlastgevende groepen veelal plegen, zijn zwaardere criminaliteitsvormen aanwezig. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan handel in drugs en geweldpleging met diefstal. Het gaat veelal om criminaliteit vanwege het financiële gewin (Beke, 2006: 38-39).

Het onderzoek van Beke, van Wijk en Ferwerda (2006: 30) naar 113 problematische jeugdgroepen in Nederland laat zien dat 44 jeugdgroepen zijn te kwalificeren als *hinderlijk*, 51 als *overlastgevend* en 18 als *crimineel*. Gezien deze cijfers kunnen we ons voorstellen dat het o.a. van groot belang is om overlastgevende jeugdgroepen ervan te weerhouden te veranderen in criminele jeugdgroepen en in aanraking te komen met

politie en justitie. In de volgende paragraaf wordt besproken welke soorten groepsaankpak hiervoor worden onderscheiden.

2.2 SOORTEN GROEPSAANKPAK

Zoals gezegd staan in dit onderzoek specifiek de problematische jeugdgroepen als veiligheidsprobleem met jongeren centraal en kunnen zij worden onderverdeeld in hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Bij elk type jeugdgroep is een bepaalde groepsaankpak mogelijk om overlast te voorkomen of tegen te gaan. In deze paragraaf zullen kort een aantal mogelijke groepsaankpakken besproken worden om een beeld te geven van waar politie en gemeente voor staan bij de aankpak van problematische jeugdgroepen.

De aankpak van groepen zou doorgaans moeten gebeuren met een speciaal voor elke groep gemaakt plan van aankpak met maatregelen die gericht zijn op:

- *de groep*: bijvoorbeeld sportactiviteiten, waardoor contact met jongeren gemaakt kan worden;
- *het gebied*: bijvoorbeeld het aanpassen van verlichting, afsluiten van portieken, plaatsen of weghalen van bankjes;
- *de persoon*: voor iedere jongere die ervoor in aanmerking komt wordt een persoonlijk plan van aankpak gemaakt (Directie Veiligheid, 2009).

Ferwerda, van Wijk en Regterschot (2007) maken eenzelfde onderscheid in een door hen genoemde meersporenaankpak: groepsgerichte, situationele/domeingerichte of persoonsgerichte aankpak.

Beke, van Wijk en Ferwerda hebben in hun onderzoek de wijkagenten gevraagd hoe naar hun idee problematische jeugdgroepen dienen te worden aangepakt. Uit het onderzoek blijkt dat de ene wijkagent duidelijker onderscheid maakt naar typen jeugdgroepen dan de ander. Jeugdgroepen die aanwijsbaar overlast veroorzaken worden vervolgens op twee manieren aangepakt:

- *Preventieve aankpak*: Men probeert bijvoorbeeld overlast te beperken door jeugdgroepen te verplaatsen. Er wordt gezocht naar een betere locatie die wordt aangeduid met de term 'jongeren-ontmoetings-plek' (JOP). Verder worden er bijvoorbeeld pogingen gedaan om ouders te betrekken bij de groepsaankpak.
- *Repressieve aankpak*: Voorbeelden hiervan zijn grootschalige aanhoudingen en het afsluiten van locaties waar de jeugdgroepen rondhangen (Beke, 2006: 46-47).

Op basis van eerder onderzoek door Beke en Ferwerda kan gesteld worden dat de aankpak van problematische jeugdgroepen weldegelijk als een serieuze taak wordt gezien. Echter bestaat er vanuit verschillende hoeken (politie, gemeente, jeugdzorg, OM etc.) discussie over een juiste gedegen groepsaankpak. Enerzijds wordt bijvoorbeeld gesteld dat een repressieve aankpak criminaliteit onzichtbaar maakt, maar anderzijds wordt het

preventief verplaatsen van jeugdgroepen soms alleen maar gezien als het wegstoppen van deze jongeren (Beke, 2006: 47).

In het volgende hoofdstuk zullen de afzonderlijke (on)gebonden rollen van politie en gemeente en hun samenwerking ten aanzien van de groepsaanpak vanuit theoretisch perspectief worden besproken.

HOOFDSTUK 3:

THEORETISCH KADER; AFZONDERLIJK OPTREDEN EN SAMENWERKING POLITIE EN GEMEENTE

In het vorige hoofdstuk is het begrip problematische jeugdgroep uitgelegd en is onderscheid gemaakt tussen soorten groepsaankpak. Dit hoofdstuk behelst het theoretisch kader van het onderzoek. In de literatuur is gezocht naar theoretische achtergronden met betrekking tot de afzonderlijke rollen die gemeente en politie vervullen in de groepsaankpak en theoretische inzichten over knel- en aandachtspunten bij de lokale samenwerking tussen deze partijen bij IVB en de aankpak van problematische jeugdgroepen. Op basis van deze achtergronden en inzichten is een onderverdeling gemaakt in ongebonden politiewerk, gebonden politiewerk (gemeente is afhankelijk van politie) en gebonden gemeentelijk optreden (politie is afhankelijk van gemeente). In dit hoofdstuk zal deze onderverdeling worden uitgewerkt waarmee antwoord wordt gegeven op de tweede deelvraag. Tot slot volgt het antwoord op de vierde deelvraag. Het hoofdstuk eindigt namelijk met een toetsingsmodel van mogelijke knelpunten voor de praktijksituaties.

3.1 INLEIDING

Alvorens wordt ingegaan op de drie onderlinge afhankelijkheidsrollen tussen politie en gemeente zullen in deze inleiding allereerst een aantal belangrijke begrippen worden uitgelegd. Welke (afzonderlijke) rol hebben politie en gemeente in algemene zin ten aanzien van IVB en de groepsaankpak? Verder wordt besproken hoe de begrippen afhankelijkheid, samenwerking en regie zich verhouden tot het (on)gebonden politiewerk en gebonden gemeentelijk optreden.

De Rijksoverheid geeft tegenwoordig op diverse beleidsterreinen de lokale overheid vrijheid en verantwoordelijkheid om samen met maatschappelijke organisaties oplossingen en een aankpak te vinden voor lokale problemen. Het is dus aan de gemeente om samen met relevante partijen samenhangend beleid tot stand te brengen (Ministerie BZK, 2006: 7). Ook IVB en een groepsaankpak waarbij meerdere partijen betrokken zijn vergen de nodige coördinatie en aansturing in de samenwerking. Het wetsvoorstel omtrent deze gemeentelijke regierol ligt al bij de Eerste Kamer (SMVP, 2009).

De gemeente is verantwoordelijk voor het aansturen van betrokken partijen en de afstemming van hun taken. Op deze manier is o.a. de politie dus afhankelijk van het gemeentelijk optreden. Echter is de politie bij sommige andere werkzaamheden juist weer niet afhankelijk van het gemeentelijk optreden, zoals bij het contact met jongeren op straat en repressief optreden. Later in dit hoofdstuk zullen dit gebonden gemeentelijk optreden en ongebonden politiewerk verder worden uitgewerkt.

De rol van de politie in de groepsaanpak is veel meer van uitvoerende aard. Bij de politieke jeugdtaak worden preventie, vroegsignalering, verwijzing en repressie onderscheiden. De preventieve taak van de politie vertaalt zich voornamelijk in het investeren in gebiedsgebonden werken. De politie houdt (toe)zicht op wat er zich in hun verzorgingsgebied afspeelt. Vroegsignalering begint met 'kennen en gekend worden' van en door de jeugdgroepen (Diependaal, 2007: 388-389). De wijk- en jeugdagent vervullen hierin een belangrijke rol. Zij hebben regelmatig contact met de jeugdgroepen op straat en kunnen daardoor in een vroeg stadium problemen onderkennen. Op deze manier is o.a. de gemeente juist afhankelijk van het politiewerk bij de inventarisatie van jeugdgroepen. Een goede samenwerking en informatie-uitwisseling zijn in de groepsaanpak dus van groot belang wanneer beide partijen onderling afhankelijk zijn van elkaar. De drie genoemde afhankelijkheidsrollen zullen in de volgende paragrafen aan bod komen.

3.2 ONGEBONDEN POLITIEWERK

De betrokkenheid van de politie in lokale veiligheidsnetwerken kent enkele tegenstrijdigheden. Een voorbeeld hiervan is dat enerzijds andere partijen vinden dat de politie haar verantwoordelijkheden te weinig toont en vindt de politie zelf dat ze teveel voor het karretje van de gemeente wordt gespannen, terwijl de gemeente met de eer strijkt. Anderzijds heeft men een positieve houding tegenover de samenwerking tussen politie en andere partijen. Men ziet dat er gebruik gemaakt kan worden van elkaars deskundigheid, ervaring en middelen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 177-178).

Er is de afgelopen jaren in de politiek veel gesproken over de 'kerntaken' van de politie. Men vraagt zich af of de politie zich richt op de meest passende functies en taken (van der Torre, 2007: 14). Wat is de kern van het politiewerk; handhaving of hulpverlening? De politieke jeugdtaak heeft preventieve en repressieve kanten. Terpstra maakt in zijn onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk onderscheid tussen dit preventief en repressief optreden. De preventieve aanpak door de politie van veiligheidsproblemen in wijk of buurt omschrijft hij als het door middel van doelgerichte, georganiseerde activiteiten voorkomen van ernstige problemen (Terpstra, 2008: 225). *Repressief optreden* is daarentegen volgens Kleijer-Kool reactief en tegen burgers gericht, in tegenstelling tot *preventief optreden* wat niet tegen burgers is gericht, maar poogt met burgers potentiële problemen te voorkomen (Kleijer-Kool, 2008: 78).

Uit de interviews met wijkagenten in het onderzoek van Terpstra blijkt echter dat preventie in de praktijk een omstreden begrip is. Politie mensen zien het vaak als het tegenovergestelde van repressie en handhaving. Volgens de meeste wijkagenten zou het werk moeten berusten op een mix van preventieve en repressieve elementen. Men geeft aan eerst door middel van preventie (waarschuwen, praten, bemiddelen) te proberen overlast op te lossen. Echter willen burgers soms niet luisteren, waardoor handhaving en doorpakken noodzakelijk zijn (Terpstra, 2008: 225-227). Veel wijkagenten constateren dat de laatste jaren een verschuiving gaande is, waarbij meer nadruk komt te liggen op handhaving en repressie. Deze verschuiving hangt samen met de grotere nadruk binnen de politie op het realiseren van meetbare prestaties (Terpstra, 2008: 228-229).

De activiteiten die de politie uitvoert binnen veiligheidsnetwerken hebben een divers karakter en verschillen per netwerk. Terpstra en Kouwenhoven (2004) geven een aantal belangrijke werkzaamheden van de politie die vaak terug komen: toezicht houden, overleg en onderhouden van relaties met partners, sturing van partners, verzorgen van relatie tussen netwerk en rest van politieorganisatie, informatieoverdracht, oplossen concrete problemen, reacties op criminaliteit en het 'managen van verwachtingen'.

In deze paragraaf worden drie vormen van onafhankelijk politie optreden besproken, waarbij de politie niet gebonden is aan de gemeente. Dit zullen allereerst twee vormen van preventief optreden zijn; het aanspreken van jongeren en bemiddeling tussen partijen. Tot slot wordt nader ingegaan op theoretische achtergronden rondom repressief politieoptreden.

3.2.1 CONTACT MET JONGEREN OP STRAAT

Preventie is in beperkte mate uitgewerkt in concrete en gestructureerde werkzaamheden. Binnen het preventieve optreden wordt doorgaans geen gebruik gemaakt van criminologische theorieën of preventiemodellen, maar agenten werken vooral op basis van de in de praktijk opgedane kennis, ervaringen en inzichten (Terpstra, 2008: 236).

Toch kunnen we volgens Terpstra in het politiewerk verschillende preventiestrategieën onderscheiden. De strategieën kunnen in de praktijk worden gecombineerd en verschillen ook in de mate waarin ze worden uitgevoerd door een individuele wijkagent of een heel wijkteam (Terpstra, 2008: 237). Eén van de preventiestrategieën die Terpstra onderscheidt is *preventie door persoonlijk contact*. Deze strategie om overlast en criminaliteit te voorkomen is vooral gebaseerd op direct contact met bewoners, persoonlijke bekendheid van de wijkagent en het winnen van vertrouwen onder burgers. De veronderstelling achter deze strategie is dat de wijkagent door zijn persoonlijk contact en het vertrouwen dat hij onder de bewoners heeft, in staat is invloed uit te oefenen op het gedrag van burgers en problemen zou kunnen voorkomen (Terpstra, 2008: 237-238). Om problemen met overlast door jeugdgroepen te kunnen signaleren zijn contacten met de jeugdgroepen onmisbaar. Hierbij staat het begrip 'kennen en gekend worden' centraal; jeugdagenten hebben een belangrijke informatiepositie binnen de problematiek (Bervoets en Visser, 2007: 334).

Kleijer-Kool (2008) heeft recent onderzoek gedaan naar politiestijlen en conflictpotentieel in Nederlandse multiculturele achterstandwijken. Ook zij geeft een scala aan preventieve middelen en benoemt tevens het begrip *kennen en gekend worden*.

De gebiedsgebonden politiezorg borduurde in de jaren negentig voort op de 'community policing' uit de VS. Tussen politie en burgers dient een vertrouwensrelatie te ontstaan op basis van onderlinge bekendheid, nabijheid, bereikbaarheid en beschikbaarheid (Kleijer-Kool, 2008: 92). Indien politiefunctionarissen aan de voorkant van het probleem zitten en zichtbaar aanwezig zijn, kan dit de bestrijding van overlast door jeugdgroepen bevorderen. "Als mensen niet worden aangesproken, zul je ook nooit informatie van ze krijgen", aldus een wijkagent in het onderzoek van Kleijer-Kool. Agenten dienen voor een 'praatje pot' naar de hangplekken te gaan waar de jeugd samenkomt. Het kennen van namen is erg belangrijk om de jongeren uit de

anonimiteit te halen. Echter zijn niet alle groepen even goed benaderbaar, vooral niet als ze zich in laten met criminele praktijken (Kleijer-Kool, 2008: 95).

De Stuurgroep Samenwerken aan Veiligheid ziet het begrip 'kennen en gekend worden' ook als een belangrijk element in het preventieve optreden van de politie. Zij stellen dat het begrip van zijn vrijblijvendheid moet worden ontdaan en het aangaan van informatierelaties behelst: het over en weer informeren van diensten en instanties is van groot belang (SMVP, 2006: 96-97).

Bij het in gesprek gaan met jongeren hoort ook een deel voorlichting. Over specifieke problematiek en hun eigen werk geeft de politie nog steeds voorlichting. Dit om begrip te kweken en overlast en conflicten te voorkomen. In 1995 werd 'schooladoptie' door de politie geïntroduceerd. Politie mensen geven les om een positieve relatie tussen jeugd en politie te bewerkstelligen (Kleijer-Kool, 2008: 104). Een terugkerend kritiekpunt van burgers over de politie is geringe terugkoppeling. De politie is zich er steeds meer van bewust dat het belangrijk is om burgers op de hoogte te houden en beter te informeren over hoe het bijvoorbeeld gaat als jongeren zijn opgepakt (Kleijer-Kool, 2008: 105).

3.2.2 BEMIDDELING TUSSEN PARTIJEN

De tweede vorm van onafhankelijk politieoptreden die in dit onderzoek wordt onderscheiden is bemiddeling tussen partijen. Kleijer-Kool stelt dat binnen deze strategie een agent met partijen die in een conflict zitten om de tafel gaat om ze nader tot elkaar te krijgen, zaken te relativieren en een ieder op hun verantwoordelijkheid aan te spreken (Kleijer-Kool, 2008: 98). Met betrekking tot overlastgevende jeugd geeft Kleijer-Kool het voorbeeld van voetballende jongeren die zich qua tijd niet aan de afspraak houden. Bewoners die na vijf minuten al bellen dat ze last hebben van de jeugd worden door de agent verzocht de zaak te relativieren en de voetballende jeugd de tijd te geven om naar huis te gaan. Aan de bewoners geeft de politie echter wel aan dat ze de jeugdgroepen goed in de gaten zal houden. Toch wordt de bemiddelingstaak steeds meer uitgevoerd door andere instanties. Het behoort niet meer tot de kerntaken van de politie (Kleijer-Kool, 2008: 100).

3.2.3 REPRESSIEF OPTREDEN

Preventie en repressie worden vaak gezien als elkaars tegenovergestelde. Echter dienen de termen niet gezien te worden als elkaar uitsluitende opties, aldus Terpstra. In zijn onderzoek komt naar voren dat door de politie bij handhaving, gericht op de bestrijding van overlastgevende jeugdgroepen, een strategie gebruikt wordt van 'verdrijven'. Agenten hebben hierbij als taak 'het leven zuur maken' van de jeugd. Ze spreken de groepen voortdurend aan op straat. Doel van dit optreden is dat de overlastgevende jeugdgroep haar gedrag aanpast of de bemoeienis van de politie zo zat is dat ze vertrekt uit de wijk (Terpstra, 2008: 243). De vraag is echter of hiermee het probleem van overlast niet alleen maar wordt verplaatst. Een strakke handhaving voor preventieve doeleinden berust volgens Terpstra op drie veronderstellingen. Ten eerste kunnen ernstigere vormen van criminaliteit voorkomen worden. Ten tweede zouden onveiligheidsgevoelens van burgers verminderd kunnen worden en ten derde zou een zichtbare handhaving voor burgers hun vertrouwen in de politie kunnen verbeteren (Terpstra, 2008: 243).

Stol en Vink typeren in hun onderzoek repressief politiewerk in hoofdlijnen als ordehandhaving en controle. Onder ordehandhaving valt het optreden van de politie bij bijvoorbeeld samenscholingen, brand en gevaarlijke situaties. Van controle is sprake wanneer het politieoptreden in verband staat met verdachte situaties, gezochte personen en overtredingen of misdrijven. In hetzelfde onderzoek komt naar voren dat het politiewerk met jongeren in essentie controle van rechtsregels is. Het contact bestaat voor 57% uit controle, 18% netwerken, 16,7% hulpverlening en voor de rest uit ordehandhaving en overig werk (Stol en Vink, 2007: 303). Hierbij spelen de begrippen betrokkenheid en afstand een belangrijke rol. Op handhaving gerichte jeugdagenten kiezen er eerder voor om meer afstand te bewaren tot de jeugdgroepen. Zij vinden dat gewoon een praatje maken weinig zin heeft en er een aanleiding moet zijn voor contact, anders wek je wellicht nog meer wantrouwen op. Agenten hebben baat bij professionele distantie (Bervoets en Visser, 2007: 342). Het bewaren van afstand kan uit zelfbescherming, maar ook om effectiever te zijn. Het kan duidelijkheid verschaffen over de rol van de agent en zorgen voor een consequente aanpak. Echter is het zonder betrokkenheid niet eenvoudig om contact te maken, daarbij is inlevingsvermogen nodig. Een jeugdagent die zich gevoelig toont voor de situatie van de jeugdgroep kan makkelijker signalen opvangen en deze analyseren. Betrokkenheid kan dan gezien worden als een soort wisselgeld bij het vergaren van informatie. (Bervoets en Visser, 2007: 342).

3.3 GEBONDEN POLITIEWERK

In deze paragraaf worden theoretische inzichten besproken die gecategoriseerd zijn als *gebonden politie optreden*. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente afhankelijk is van een aantal vormen van politieoptreden. De gemeente heeft de politie nodig bij de inventarisatie van jeugdgroepen en op handhaving gericht optreden in de samenwerking. Deze twee vormen zullen hieronder besproken en toegelicht worden.

3.3.1 INVENTARISEREN VAN JEUGDGROEPEN

De Shortlist Groepsriminaliteit is een belangrijk instrument bij de inventarisering van jeugdgroepen. Allereerst zal kort besproken worden hoe deze shortlist wordt gebruikt:

De shortlist is een instrument dat is ontwikkeld om de politie in staat te stellen op relatief eenvoudige wijze problematische jeugdgroepen die actief zijn in wijk of verzorgingsgebied, systematisch in kaart te brengen. Achterliggende gedachte is dat deze jeugdgroepen doorgaans verschillen wat betreft omvang en samenstelling van de groep, maar vooral ook in de mate van ernst van de gepleegde delicten. De problematische jeugdgroepen kunnen dan met behulp van de shortlist worden onderscheiden in hinderlijke, overlastgevend en criminele jeugdgroepen (Advies en onderzoeksgroep Beke, 2003: 417). Het is een relatief beknopt instrument (een vragenlijst met 19 items) waarmee een jeugdagent binnen zijn verzorgingsgebied relatief snel een jeugdgroep in kaart kan brengen. Er komt zicht op de aard en het karakter van de problematische jeugdgroep. De shortlist is opgebouwd uit vragen over de sociale achtergrond van de groepsleden en het plegen van (lichte en zware) criminaliteit door de leden van de groep. In de shortlist staan ook extra vragen over

hiërarchie, structuur, organisatie en openheid of geslotenheid van de groep. Afgesloten wordt met een aantal open vragen. De jeugdagent kan hier informatie kwijt over de impact van de groep in de wijk, de sfeer in de groep en de bejegening van de jeugdagent door de groep. Ook kan de jeugdagent kwijt hoeveel uren hij gemiddeld per week aan de groep besteedt (van Wijk, Ferwerda en Regterschot, 2007: 225-226).

Nadat de jeugdagent de shortlist heeft ingevuld ontstaat er een beeld van:

- de locatie waar de jeugdgroep actief is;
- de kenmerken van de jeugdgroep (omvang, samenstelling);
- het karakter van de jeugdgroep wat betreft openbare orde en criminaliteitspatroon;
- de typering van de jeugdgroep: op basis van de achtergrond van de jongeren en hun gedrag wordt er met de shortlist een onderscheid gemaakt in de drie typen problematische jeugdgroepen: hinderlijk, overlastgevend en crimineel (Advies en onderzoeksgroep Beke, 2003: 417).

Op basis van een goede inventarisatie en aanvullende gegevensverzameling en analyse is het mogelijk om tot een gerichte groepsaanpak te komen waar de politie, gemeente en andere partijen een rol in vervullen. De jeugdagent vervult hierbij met behulp van de shortlist een belangrijke rol door een eerste beeld te geven van het type problematische jeugdgroep. Dit beeld is echter subjectief, vandaar dat het belangrijk is om tevens andere (objectieve) informatie over de jeugdgroepen te verzamelen (Advies en onderzoeksgroep Beke, 2003: 417). Binnen de methodiek wordt de kennis waarover jeugdagenten beschikken dan ook gekoppeld aan gegevens uit verschillende (bedrijfs-) informatiesystemen en informatie van anderen (zoals het jongerenwerk). Het resultaat is een verbeterde kennis en informatiepositie op basis waarvan prioriteiten kunnen worden gesteld en een probleemgerichte aanpak geformuleerd kan worden (Beke, 2009).

Ook Terpstra stelt dat informatieverzameling een belangrijke taak is van de politie. Hij onderscheid *preventie door informatie* als een aparte politiestrategie. Deze strategie wil zeggen dat wijkagenten gedetailleerde informatie proberen op te bouwen om in hun wijk vroegtijdige problemen te onderkennen en daarmee te voorkomen. Op allerlei manieren proberen wijkagenten informatie te vergaren over situaties en personen (Terpstra, 2008: 240). Door gezaghebbend te signaleren en adviseren geeft de politie richting aan de integrale samenwerking en bevordert ze de continuïteit ervan. De regiefunctie met al haar politieke en organisatorische dimensies is daarbij aan de lokale overheid, aldus de Stuurgroep Samenwerken aan Veiligheid (SMVP, 2006: 96-97).

Kleijer- Kool betreft het concept *community policing* bij de informatiepositie van de politie in de integrale groepsaanpak. "Community policing is in Nederland nauw verbonden met de integrale veiligheidsbenadering. Een wijkagent krijgt in de integrale aanpak steeds meer de rol als contactpersoon voor allerlei instanties in de wijk. Zoals gemeente, jeugdzorg, woningbouwverenigingen en scholen" (Kleijer-Kool, 2008: 106).

3.3.2 *HANDHAVING IN SAMENWERKING*

Terpstra stelt dat wijkagenten ook door samenwerking met partners preventieve doeleinden proberen te realiseren (Terpstra, 2008: 240). In dit onderzoek staat de samenwerking met de gemeente centraal. Aan de ene kant vindt deze samenwerking plaats in allerlei vormen van overleg. Aan de andere kant functioneert de politie als een soort van 'sluitstuk'. Dit gebeurt bijvoorbeeld op het moment dat er rond de aanpak van overlastgevende jeugdgroepen op een locatie afspraken zijn gemaakt en bepaalde maatregelen (situationele preventie) zijn genomen. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld vanuit de gemeente met behulp van Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV) en andere regelgeving verboden opgelegd voor een bepaald gebied. Van de politie wordt dan verwacht dat zij strak gaat handhaven op deze regels (Terpstra, 2008: 241-242). Een mooi voorbeeld van samenwerking tussen gemeente en politie is de integrale aanpak van jongeren die zich schuldig maken aan vernielingen en op andermans schuren klimmen. De gemeente zorgt voor een sluis in de steeg, zodat de doorgang wordt belemmerd en de politie gaat extra controleren.

3.4 **GEBONDEN GEMEENTELIJK OPTREDEN**

De gemeente is in de groepsaanpak dus in zekere mate afhankelijk van het optreden van de politie. Andersom is de politie ook afhankelijk van het gemeentelijk optreden en haar regierol. In deze paragraaf wordt dit gebonden gemeentelijk optreden besproken. De gemeentelijke regierol zal hier een belangrijke rol in spelen. Politie en andere veiligheidspartners zijn bij de gezamenlijke groepsaanpak vooral gebaat bij een goede aansturing en coördinatie vanuit de gemeente.

3.4.1 *FORMULERING STRATEGIE*

Veel gemeenten hanteren bij de formulering van hun strategie een wijkgerichte aanpak. Aparte afdelingen en teams zijn hierbij specifiek op een deelgemeente of wijk gericht. In grote steden zitten deze aparte afdelingen veelal in eigen wijkbureaus of stadsdeelkantoren. Wijkgerichte afdelingen, diensten en teams hebben vaak een dubbele taak. Aan de ene kant dienen ze verbanden tot stand te brengen tussen veiligheidspartners in de gemeente en regio om meer samenhang te creëren in de dienstverlening. De wijkafdeling heeft binnen de gemeente meestal de meest directe bemoeienis met het veiligheidsnetwerk en heeft voor de andere gemeentelijke partijen een coördinerende rol (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 196-197). Aan de andere kant vormt de wijkafdeling ook een schakel tussen burgers en de gemeente. De wijkgerichte werkwijze brengt de nodige problemen met zich mee, waaronder fragmentatie van de bijdrage van de gemeente aan het veiligheidsnetwerk (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 197). Binnen andere afdelingen van de gemeente kan de wijkgerichte aanpak bijvoorbeeld een lage prioriteit hebben of een wijkteam beschikt niet over bevoegdheden om andere afdelingen te dwingen om mee te doen. Hierdoor kan een wijkcoördinator zijn afspraken met het netwerk niet nakomen. Dit alles kan leiden tot ergernis van andere betrokken partijen en zelfs tot verlies van vertrouwen in de wijkcoördinator. De constructie van de wijkgerichte aanpak maakt de gemeentelijke organisatie soms aanzienlijk complexer. Gemeentelijke diensten kunnen niet meer zelfstandig beslissingen

nemen zonder dat de wijkgerichte afdeling of andere afdelingen erbij worden betrokken. Dit geeft meer papierwerk, afstemming, overleg en onderhandelingen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 196-197).

De bijdrage van gemeenten in netwerken bestaat geregeld uit vormen van bestuurlijke handhaving. Dit houdt veelal in dat de gemeente vergunningen verleent, waarin eisen en voorwaarden worden gesteld aan burgers (jongeren) om gelegenheden tot criminaliteit terug te dringen. Samenwerkingspartners hebben kritiek op de manier waarop gemeenten deze bestuurlijke handhaving uitvoeren (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 199). Deze blijkt in de praktijk niet te voldoen aan de verwachtingen. De taken in de bestuurlijke handhaving zijn in de gemeente over te veel afdelingen verspreid. Hier zien we wederom dat men vindt dat afdelingen te veel langs elkaar heen werken, tegenstellingen tussen afdelingen leiden tot versnippering, waardoor een integrale aanpak vaak onvoldoende wordt gerealiseerd. Verder zou handhaving weinig prioriteit krijgen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 200). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat uit eerder onderzoek blijkt dat deze kritiek ook deels wordt onderschreven door de gemeenteambtenaren zelf. Aan de kritiek op de uitvoering van de bestuurlijke handhaving door de gemeente ligt soms een verschil in opvatting over de ernst van de veiligheidsproblematiek en de gehanteerde aanpak ten grondslag. Gemeentelijke ambtenaren zouden zich bijvoorbeeld te veel bekommeren om de principes van 'behoorlijk bestuur', terwijl de ernst van de problematiek rondom jeugdgroepen onvoldoende wordt beseft (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 199-200).

Doordat gemeenten deelnemen aan lokale veiligheidsnetwerken ontstaan directe relaties tussen hen, de politie en andere partijen, zoals hulpverleningsinstanties en groepen burgers (jongeren). Het is niet altijd duidelijk hoe deze zich verhouden tot formele besluitvormings- en verantwoordingskanalen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 200). Voor het gemeentebestuur kan het bijvoorbeeld onduidelijk zijn hoe de afspraken eruit zien die de gemeente met haar partners heeft gemaakt over de aanpak van een specifiek veiligheidsprobleem. Door rechtstreekse contacten tussen ambtenaren en burgers worden de gemeenteraad en het gemeentebestuur gepasseerd, waardoor politieke en principiële vragen niet in het openbaar aan de orde komen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 200-201).

3.4.2 REGIEROL IN SAMENWERKING MET PARTNERS

In veel veiligheidsnetwerken is de gemeente een centrale partner. Zo heeft de gemeente ook de regierol bij de integrale aanpak van problematische jeugdgroepen. Echter, er bestaat vanuit andere partijen kritiek op het functioneren van de gemeente. Soms wordt ze gekenmerkt als de 'zwakste schakel in de samenwerking'. In de ogen van bijvoorbeeld de politie ontbreekt het de gemeente aan doelmatigheid, daadkracht en nemen van verantwoordelijkheden (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 193-194). De genoemde gemeentelijke regierol staat centraal in deze paragraaf.

Wettelijke verankering

De inzet van de gemeente is hard nodig om de gewenste vermindering van overlast en criminaliteit door jeugdgroepen te realiseren. De overheid faciliteert gemeenten daartoe. In 2007 is landelijk al gesproken over de wettelijke verankering van de regierol van gemeenten (Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten, 2007: 13). Al

enige jaren wordt de Wet op de Regierol van gemeenten verwacht, waarbij de burgemeester de eindverantwoordelijke is voor het veiligheidsbeleid in zijn of haar gemeente. In 2009 wil het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het wetsvoorstel nog richting de Eerste Kamer sturen (SMVP, 2009).

Definitie regierol

Alvorens de regierol van gemeenten verder besproken kan worden dient eerst een goede definitie van deze rol gegeven te worden. Uit eerder onderzoek van Partners en Pröpper is echter gebleken dat er grote verscheidenheid bestaat in de definities (Partners en Pröpper, 2004: 12). Een algemene noemer en een algemene omschrijving ontbreken. Regie kan betrekking hebben op het samenspel van diverse organisaties in een samenwerkingsverband, maar bijvoorbeeld ook gaan over de regie van een managementteam op de ambtelijke organisatie (Partners en Pröpper, 2004: 13).

Partners en Pröpper concluderen dat faciliteren, beheersen, uitvoeren, verleiden en samenwerken de belangrijkste begrippen zijn die telkens terugkomen in verschillende definities van de regierol van gemeenten (Partners en Pröpper, 2004: 12). In hun rapport is specifiek onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente haar regierol uitvoert binnen veiligheidsvraagstukken als overlast door verloedering en horecageweld. Aangezien dit onderzoek tevens de invalshoek veiligheid en daarbij de aanpak van problematische jeugdgroepen heeft, is de definitie van regie die Partners en Pröpper geven goed toepasbaar in dit onderzoek. Deze definitie luidt als volgt:

“Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat” (Partners en Pröpper, 2004: 13).

Deze definitie bevat diverse verschijningsvormen van regie en stelt kort gezegd dat regievoeren het sturen is ten aanzien van het geheel. In dit onderzoek zal ook voornamelijk worden ingegaan op de wijze van aansturing en coördinatie vanuit de gemeente aan de politie (en andere partners) in de groepsaanpak. Tot slot onderscheiden Partners en Pröpper twee belangrijke kenmerken van regie; doorzettingsmacht en eigen script. *Doorzettingsmacht* staat voor de mate waarin de regisseur andere relevante partijen zijn wil kan opleggen en *eigen script* gaat over de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader kan vormgeven (Ministerie BZK, 2006: 12-13).

Regierol in de praktijk

Zoals gezegd heeft de gemeente formeel gezien de regie in veiligheidsnetwerken. Echter blijkt uit het onderzoek van Terpstra en Kouwenhoven dat weinig gemeenten ook daadwerkelijke de coördinatie in handen hebben. Volgens betrokken partijen is het ontbreken van de gemeentelijke regie geen resultaat van een onderlinge afspraak, maar een tekortkoming van de gemeente. Veel vertegenwoordigers vanuit de gemeente in het netwerk vinden dat de regie in het netwerk bij de gemeente thuishoort (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 198). Hoe komt het dan dat de gemeente in veel gevallen deze taak toch niet uitvoert? Allereerst hebben gemeentelijke afdelingen die zijn belast met een wijkgerichte aanpak vaak een zwakke positie. Ten tweede kunnen allerlei praktische zaken een rol spelen, zoals tijd, gebrek aan personele capaciteit en drukte van

andere taken. Ten derde menen wijkcoördinatoren dat de regierol van de gemeente in het IVB zich alleen zou moeten richten op de aansturing van *beleids*processen. Volgens hen valt hier de coördinatie van uitvoeringsnetwerken niet onder. De regie bij specifieke taken ten aanzien van concrete veiligheidsproblemen sluit niet aan bij de ambities van deze wijkcoördinatoren. De meer op direct handelen gerichte partijen menen dat deze gemeentelijke ambtenaren liever met beleid en theorie bezig zijn dan met de uitvoering in de praktijk. En tot slot wordt soms als argument gegeven dat partijen zelf voor de coördinatie van hun netwerk verantwoordelijk zijn, waardoor de coördinatie uiteindelijk onvoldoende uit de verf komt (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 198-199).

3.5 TOETSINGSMODEL: MOGELIJKE KNELPUNTEN IN SAMENWERKING

In de voorgaande paragrafen zijn drie vormen van afhankelijkheid tussen gemeente en politie vanuit theoretisch perspectief besproken. Als we deze driedeling bekijken zouden een aantal knelpunten zich mogelijk kunnen voordoen in de samenwerking. Deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal in het teken staan van deze mogelijke knelpunten. Op basis van de voorgaande paragrafen en theoretische inzichten uit onderzoeken over knelpunten in de samenwerking bij IVB zal hieronder allereerst een toetsingsmodel worden weergegeven voor de drie praktijksituaties. Elk knelpunt wordt vervolgens afzonderlijk uitgewerkt.

Mogelijke knelpunten bij de samenwerking tussen gemeente en politie in de groepsaanpak

1.	Niet overeenstemmende prioriteiten en doelstellingen
2.	Geen duidelijke visie/koers in uitvoering groepsaanpak
3.	Ontbreken van duidelijke afspraken (tussen partners) vanuit gemeente
4.	Geen interne overeenstemming binnen gemeente
5.	Beperkte informatieverzameling en –uitwisseling vanuit politie
6.	Te weinig politiecapaciteit

1. Niet overeenstemmende prioriteiten en doelstellingen

Veiligheidsbeleid kan niet zonder duidelijke lokale prioriteiten. De mogelijkheid bestaat echter dat gemeente en politie in de groepsaanpak het niet eens zijn over bepaalde prioriteiten en doelstellingen. Welke jeugdgroepen dienen prioriteit te krijgen of welke problematiek moet als eerst specifiek worden aangepakt? Uit eerder onderzoek blijkt al dat er tussen partijen in een veiligheidsnetwerk sprake is van beperkte consensus in oorzaken van het probleem, doeleinden, wenselijke aanpak en prioriteiten. Hierdoor ontbreekt een eenduidige probleemvisie. Echter zal het streven naar volledige overeenstemming in doeleinden veel tijd en energie gaan kosten (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 53-65).

2. Geen duidelijke visie/koers in uitvoering groepsaanpak

Naast het ontbreken van een eenduidige probleemvisie kan in de volgende stap het ontbreken van een systematische groepsaanpak de samenwerking tussen gemeente en politie belemmeren. In dit geval zal er geen duidelijke koers en visie aanwezig zijn. Aan de ene kant zijn politiemensen doorgaans gericht op het nemen van concrete, directe en zichtbare maatregelen. Echter letten gemeentelijke ambtenaren veelal meer op eisen als behoorlijkheid van bestuur, hoor en wederhoor, het politiek draagvlak en het op juiste wijze doorlopen van procedures (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 194-195). Om die reden bestaat er onder bijvoorbeeld wijkagenten onvrede over het gebrek aan doelgerichtheid en daadkracht van gemeenten. Gemeenten kunnen door politiemensen ervaren worden als afwachtend, afstandelijk, besluiteloos of als 'vergadertijgers' (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 194-195).

Deze kritiek komt ook naar voren in het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV). Zij heeft in een risicoanalyse de 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) gevraagd om aan te geven waar zij vinden dat voor hen de belangrijkste knelpunten liggen in de samenwerking met gemeenten. De politie zegt soms last te hebben van een gebrek aan visie, regie en samenwerking op het gebied van IVB (Inspectie OOV, 2008: 2-3).

Anderzijds vinden gemeentelijke ambtenaren weer dat de politie en andere partijen te weinig begrip hebben voor de noodzaak procedures zorgvuldig te doorlopen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 194-195).

Gedeeltelijk kan dit mogelijke knelpunt worden verklaard door de kloof tussen bestuurlijke en juridische invalshoeken die binnen de gemeente worden gehanteerd en de op doeltreffende maatregelen gerichte denkwijze van politiemensen. De aandacht voor de 'echte problemen' wordt volgens samenwerkingspartners vertraagd en allerlei initiatieven dreigen door wederzijds onbegrip mogelijk stuk te lopen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 195).

3. Ontbreken van duidelijke afspraken (tussen partners) vanuit gemeente

Door het ontbreken van duidelijke afspraken, regie, aansturing en coördinatie vanuit gemeente weten politiemensen niet wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van partners. Hierdoor weet de politie ook niet waar zij partners op kan aanspreken en waar zij op afgerekend zouden kunnen worden. Politiemensen ervaren soms dat de gemeente weinig inspeelt op het concrete werk van de politie. De politie vindt dat gemeenten hun doelen te abstract kunnen formuleren en traag zijn in het nemen van sturende beslissingen. Zodra gemeenten geen gerichte aanpak en duidelijke prioriteiten heeft komt zij snel in een volgende positie ten opzichte van de politie (Andersson Elffers Felix (AEF), 2006: 12- 13).

Echter zijn gemeente en politie in de groepsaanpak veroordeeld om een gezamenlijke doelstelling te bereiken die voor beide partijen winst op levert. De Bruijn en ten Heuvelhof (1995) noemen dit 'win-win'-situaties. Zij geven de volgende voorwaarden voor het genereren van deze 'win-win'-situaties:

- Sturende actor moet zorgen voor coöperatief surplus. Wat wordt er van elkaar verwacht? Welke intenties zijn er? Welke sancties kunnen worden gehanteerd en welke voorwaarden gelden voor voortzetting van de samenwerking?
- Er moet worden voorkomen dat één van de partijen opportunistisch gedrag gaat vertonen. Het is voor de sturende actor belangrijk om zichtbaar te krijgen wanneer een partij haar winst incasseert. Het gevaar bestaat namelijk dat deze zich hierna niet meer zal inzetten voor de samenwerking.
- Processen in het samenwerkingsverband moeten gestructureerd worden d.m.v. bijvoorbeeld regels waaraan beide partijen zich binden. De regels kunnen in meerdere of mindere mate dynamisch zijn, als de gezamenlijke winst maar wordt gewaarborgd en opportunisme wordt tegengegaan.

Vanwege haar regierol is de gemeente in de groepsaanpak deze sturende actor. Indien zij niet zorgt voor structuur door middel van duidelijke onderlinge verwachtingen, afspraken en regels zijn partners mogelijk niet op de hoogte van elkaars (on)mogelijkheden.

Formele afspraken kunnen ook hun beperkingen hebben. Informaliteit kan nodig zijn voor een werkbare samenwerking en flexibiliteit. Er wordt ruimte gecreëerd voor afstemming op lokale omstandigheden. Echter brengt dit het gevaar met zich mee dat gevoelige informatie makkelijk wordt uitgewisseld en dat er onvoldoende verantwoording wordt afgelegd. Daarbij kan een informeel karakter de machtsverschillen tussen betrokkenen vergroten (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 53-65).

De mogelijkheid om van bovenaf een specifieke wijze van uitvoering binnen een samenwerkingsverband op te leggen of af te dwingen is veelal beperkt. Verschillende partijen binnen een netwerk zijn deels autonoom, maar ook onderling van elkaar afhankelijk. Een goede coördinatie of regie vanuit de gemeente is hierbij van belang (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 53-65). Gemeenten ervaren, bij het ontbreken van een hiërarchische sturingsrelatie, het echter als een probleem dat zij geen rechtstreekse zeggenschap hebben over externe partners. Regie van het lokale veiligheidsbeleid is naar zijn aard echter geen top down proces, maar vergt horizontale vormen van sturing. Gemeenten zijn daar traditioneel weinig vertrouwd in en zullen zich het werken via horizontale sturingsrelaties eigen moeten maken (SMVP, 2006: 92-93).

4. Geen interne overeenstemming binnen gemeente

Vanuit de gemeente zijn vaak meerdere afdelingen bij het veiligheidsnetwerk betrokken. Tussen deze afdelingen is er echter soms sprake van concurrentie, onvolledige afstemming of zelfs strijd. Afdelingen blijken niet van elkaars beslissingen op de hoogte te zijn en proberen verantwoordelijkheden en problemen naar elkaar toe te schuiven. Er kunnen ook verschillen in visie bestaan tussen verschillende gemeentelijke afdelingen. In eerder onderzoek worden door geïnterviewde personen termen gebruikt als: ambtelijke afwachtendheid, besluiteloosheid en gemeentelijke vergadercircuits. (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 193-194)

Gebrek aan prioriteit vanuit het lokale bestuur kan ertoe leiden dat door de gemeente naar buiten toe geen eenduidig standpunt wordt ingenomen. Binnen een gemeente kan het daarbij ook voorkomen dat een budget

ontbreekt specifiek voor de veiligheidszorg. Voor partners is alleen het resultaat zichtbaar en men ziet dat gemeenten problemen voor zich uit schuiven. De kosten van maatregelen en gebrek aan financiële steun worden hierbij als argument gebruikt. De politie streeft ernaar zich terug te trekken naar de kerntaken, wat bij gemeenten de vrees op roept met de kosten opgezaald te worden en intern tot strijd leidt over wie deze kosten op de begroting krijgt (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 193-194). Een groepsaanpak is veelal een wijkgerichte aanpak. Echter is de gemeente in de wijk te veel afhankelijk van andere afdelingen binnen gemeente wat de samenwerking met de politie en andere partners kan belemmeren. Samenhang tussen integrale veiligheid en ander gemeentelijk beleid is beleidsmatig en organisatorisch (nog) beperkt. Het commitment van het gemeentebestuur is hierbij van belang: gemeenten zijn niet altijd in staat doorzettingsmacht te organiseren en prioriteit te geven aan veiligheid (AEF, 2005: 34-36).

5. Beperkte informatieverzameling en –uitwisseling vanuit politie

Machtsverhoudingen in samenwerkingsverbanden zijn afhankelijk van de verdeling van hulpbronnen onder de betrokken partijen. Vaak wordt gesteld dat de politie een informatievoorsprong en het overwicht heeft in de veiligheidszorg vanwege dit overschot aan informatie en deskundigheid. Dit overwicht van de politie zou een bedreiging kunnen vormen voor het streven naar een integrale aanpak waar meer partijen bij betrokken zijn (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 53-65). Onvoldoende systematische informatieverzameling en -analyse vanuit de politie kan de samenwerking in de groepsaanpak beperken. Gemeenten (en andere partijen) zijn grotendeels afhankelijk van de inventarisatie van jeugdgroepen door de politie. Indien deze onvolledig is of informatie niet juist wordt uitgewisseld is het beeld van gemeente over de problematische jeugdgroepen mogelijk te beperkt. Informatie en daarop gebaseerde veiligheidsanalyses zijn namelijk essentieel. In deze analyses moet ook aandacht geschonken worden aan achterliggende oorzaken van onveiligheid (SMVP, 2006: 92-93).

6. Te weinig politiecapaciteit

Tijd is een belangrijke factor in een effectieve groepsaanpak. Politie mensen zijn doorgaans belast met veel dagelijkse werkzaamheden die prioriteit krijgen, zoals bijvoorbeeld de noodhulpdiensten. Een beperkte politiecapaciteit kan weldegelijk een knelpunt zijn in de samenwerking tussen gemeente en politie bij de groepsaanpak. In een onderzoek van AEF (2006) wordt dit punt al besproken. Zij beschrijven een aantal knelpunten die naar voren kwamen bij de horizontale sturingsrelaties en sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast tussen gemeente en politie (AEF, 2006: 13):

- Incidenteel stellen gemeenten dat de politie in bepaalde situaties te weinig capaciteit levert in hun gebied. De politie is daarop, met name voor kleine gemeenten, weinig aanspreekbaar.
- De uitbreiding van eigen toezicht (stadswachten, BOA's) vinden gemeenten eigenlijk een taak van de politie. Gemeenten geven aan er zelf te weinig middelen en capaciteit voor te hebben.

- In sommige gevallen vindt een gemeente dat de politie te weinig bijdraagt (personeel, financieel) aan Openbare Orde en Veiligheid (OOV), waar zij weldegelijk een duidelijke taak heeft. De politie is formeel daarop niet aanspreekbaar.

Deze knelpunten betreffen alle drie de inzet van politiecapaciteit voor overlast en kleine criminaliteit. Voor gemeenten is dit een belangrijk element in de bestrijding van overlast. De politie is de eerste aangewezen partner om hierbij op te treden vanwege haar taken op het gebied van OOV en criminaliteitsbestrijding, maar legt in de kerntakendiscussie andere accenten. De gemeente kan de inzet van politiecapaciteit niet afdwingen. Via informele wegen wordt dit vaak wel gecompenseerd, echter loopt de gemeente het risico dat de politie in bepaalde situaties toch anders kiest (AEF, 2006: 26). Volgens AEF kan dit knelpunt mogelijk worden opgelost door in bilaterale contracten tussen gemeente en politie een aanvullende politie-inzet te regelen (AEF, 2006: 35).

In dit hoofdstuk zijn allereerst theoretische achtergronden besproken omtrent de afzonderlijke rollen van gemeente en politie bij de groepsaanpak. Deze rollen zijn onderverdeeld in 3 vormen van onderlinge afhankelijkheid: ongebonden politiewerk, gebonden politiewerk en gebonden gemeentelijk optreden. In de volgende drie hoofdstukken zal het empirisch onderzoek plaatsvinden en zullen deze afhankelijkheidsrollen besproken worden per praktijksituatie. Per hoofdstuk zal gekeken worden welke knelpunten in Breda Noord, Enschede Zuid en Rotterdam Middelland zich voordoen in de praktijk. In elke praktijksituatie zal onderscheid worden gemaakt tussen de mening van de respondenten over het ongebonden politiewerk, gebonden politiewerk, gebonden gemeentelijk optreden en de samenwerking in de groepsaanpak. Aangezien de aard van de problematiek rondom jeugdgroepen niet in alle praktijksituaties hetzelfde zal zijn wordt per hoofdstuk eerst begonnen met een situatieschets van de daadwerkelijke problematiek rondom jeugdgroepen en wordt beschreven hoe de samenwerking tussen gemeente politie bij de groepsaanpak om deze problematiek te voorkomen en bestrijden wordt vormgegeven. Het toetsingsmodel van paragraaf 3.5 komt nadrukkelijk terug in hoofdstuk 7.

HOOFDSTUK 4: GROEPSAANPAK IN BREDANOORD

De gemeente Breda is opgedeeld in een gebied boven en onder de spoorlijn (Noord en Zuid). Het gebied Breda Noord vormt de eerste praktijksituatie van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt eerst een schets gegeven van de situatie rondom jeugdgroepen in Breda Noord en beschreven hoe de samenwerking tussen gemeente politie bij de groepsaankpak zich daar vormgeeft. Welke problemen doen zich voornamelijk voor en hoe vindt overleg tussen gemeente en politie plaats? Vervolgens wordt besproken hoe het (on)gebonden politiewerk en gebonden gemeentelijk optreden worden ingevuld: doen de mogelijke knelpunten zich voor in Breda Noord?

4.1 SITUATIESCHETS PROBLEMATISCHE JEUGDGROEPEN EN VORMGEVING SAMENWERKING

Uit gegevens van de politie blijkt dat het aantal meldingen van jeugdoverlast in Breda in 2006 en 2007 redelijk constant is gebleven. De wijkscans geven aan dat jeugdoverlast in alle gebiedsteams voorkomt. De mate van de overlast en de aard van de jeugdgroepen die de overlast veroorzaken kunnen echter sterk verschillen. In een aantal wijken is de overlast sterk afgenomen, terwijl in andere wijken juist een flinke toename ten opzichte van het jaar ervoor te zien is (Veiligheidsmonitor Breda, 2008: 15-16).

De gemeente Breda heeft twee veiligheidsregisseurs aangesteld in twee gebieden (Noord + spoorbuurt en Zuid + centrum). Breda Noord wordt gekenmerkt als het 'zwaarste' gebied wat betreft jeugdoverlast. Het gebied is opgedeeld in drie wijken (Hogevught, Dorenbos en Linie) met veel jaren '60 bouw waar een hoog percentage uitkeringsgerechtigde allochtonen woonachtig is (interview 5).

De veiligheidsregisseur Noord stelt dat de meeste problemen met jeugdgroepen veroorzaakt worden door vermogensdelicten zoals inbraak, tasjesroven en overvallen. *"De groepen eigenen zich zelf de straat toe voor bijvoorbeeld drugshandel"*.

Daarnaast maken jongeren zich veelal schuldig aan hinderlijk gedrag zoals het uitschelden van bewoners en rondrijden met scooters (interview 5).

De gemeente stelt dat de categorisering van jeugdgroepen een lastige opgave is. De shortlistmethodiek is bekend bij de gemeente, echter blijkt deze in de praktijk (voor de veiligheidspartners) moeilijk toepasbaar te zijn. De jeugdgroepen in Breda Noord veranderen continue van samenstelling, wat het aanduiden van afzonderlijke groepen niet eenvoudig maakt

"Het is lastig om te zien welke jongens als groep aan te merken zijn en welke jongens nou écht overlast veroorzaken. In Breda Noord zijn 13 harde kern jongeren op de 'lijst' gezet, welke in wisselende samenstellingen vaak met elkaar te zien zijn. Deze criminele individuen verzamelen jongeren om zich heen die zich veelal alleen schuldig maken aan hinderlijk gedrag. De groep bevat dus weldegelijk criminele elementen, maar is hier nou sprake van een criminele groep? Het aantal groepen is lastig te duiden, er wordt meer gekeken naar de locaties

waar de jongeren samenkomen. Het gaat om het feit dat het op die plek staan als bedreigend ervaren worden”, aldus de veiligheidsregisseur Breda (interview 5).

Ook aan de politie is gevraagd hoe zij de jeugdgroepen in Breda Noord categoriseren. Twee wijkagenten stellen dat de jeugdgroepen 1,5 jaar geleden als ernstig overlastgevend te categoriseren vielen. Volgens hen waren intimidatie, vernieling en baldadig gedrag de delicten waar de jeugdgroepen zich destijds voornamelijk schuldig aan maakten. Er zijn duidelijk 13 harde kern jongeren onderscheiden van de groep ‘meelopers’. Deze hebben een speciale harde aanpak gekregen die naar hun idee zeer effectief is gebleken. De wijkagenten beweren dat er momenteel nauwelijks nog sprake is van overlast door jeugdgroepen in de wijk (interview 6). Later in dit hoofdstuk zal deze speciale aanpak nader aan bod komen.

De wijkteamchef zegt echter vooral criminele jeugdgroepen te zien in Breda Noord. Hij merkt daarbij echter wel op dat wanneer je gaat inzoomen op de jongeren het lastig is om over afzonderlijke groepen te praten. Hij maakt een vergelijking met voetbalteams: *“De jeugdgroepen zijn geen elftallen, maar verenigingen. Je kunt ze moeilijk onderscheiden. De aanvoerders (harde kern) pik je er echter wel direct uit”* (interview 7).

De meest voorkomende delicten gepleegd door de harde kern jongeren die de plaatsvervangend teamchef benoemt zijn inbraak, beroving en overvallen. Hij merkt hierbij op dat de bewoners van de wijk veel in armoede leven, waardoor er weinig perspectief is voor de jeugd. *“Ouders zitten veelal zelf ook in het criminele circuit, de jeugd weet dus niet beter”* (interview 7).

Overlastoverleg

De gemeente Breda heeft vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de regie in de aanpak van jeugdgroepen het initiatief genomen de inhoud, het proces en de procedures van de groepsaanpak vast te leggen. Breda maakt onderscheid tussen incidentele overlastmeldingen en structurele overlast. Incidentele meldingen worden opgepakt door politie en jongerenwerk en daarvoor bestaan al samenwerkingsafspraken. Zodra overlast een structureel karakter krijgt wordt het overlastoverleg ingeschakeld. In het overlastoverleg wordt besloten of de groep daadwerkelijk in kaart gebracht gaat worden, vindt de categorisering plaats en wordt een plan van aanpak (voorbereid door politie en jongerenwerk) vastgesteld. Het overlastoverleg volgt vervolgens de uitvoering van de groepsaanpak (Notitie Breda).

In dit overlastoverleg wordt besloten wie verantwoordelijk is voor het opstellen van een plan van aanpak. Deze partij legt ook de contacten met de partners over hun concrete bijdrage aan het plan en treedt op als coördinator van de betreffende groep. Deze persoon dient niet verward te worden met de veiligheidsregisseur van de gemeente. De veiligheidsregisseur bewaakt de samenhang, voortgang en kwaliteit van het gehele proces. Operationele afstemming tussen partners vindt dus plaats op planniveau. Organisatorisch gezien ziet het overlastoverleg er als volgt uit:

- Er worden 3 overlastoverleggen over de stad verspreid (één in Breda Noord)
- De veiligheidsregisseur zit het overleg voor.
- Vaste deelnemers zijn: leidinggevende van betreffende politieteam, gebiedsbeheerders,

leidinggevende van jongerenwerk en veiligheidsregisseur

- Het overlastoverleg vindt twee maandelijks plaats

Het wijkagentenoverleg (samen met jongerenwerk) gaat vooraf aan het overlastoverleg. Daar wordt gesproken over de jeugdgroepen en welke groepen echt aandacht blijken nodig te hebben gaan naar het overlastoverleg. Individuele jongeren komen niet aanbod in het overlastoverleg. Zij worden behandeld in het veiligheidshuis. (Notitie Breda)

De veiligheidsregisseur Breda Noord heeft daarnaast het initiatief genomen om één keer in de drie weken met buurtcoaches, politie, jongerenwerk en de verbindingsregisseur bij elkaar te komen. In dit overleg wordt een algemeen beeld gegeven van de voorkomende overlast (interview 5).

Hieronder volgt een kort overzicht van de situatie in Breda Noord:

Kenmerken	Situatie in Breda Noord
<i>Aantal jeugdgroepen</i>	Onoverzichtelijk, wel duidelijk 13 harde kern jongeren te onderscheiden
<i>Aard problematiek</i>	Vermogensdelicten (inbraak, diefstal, berovingen, vernielingen)
<i>Samenwerkingsvorm betrokken partijen</i>	Structureel overlastoverleg met veiligheidsregisseur vanuit gemeente
<i>Projecten en initiatieven</i>	Harde gesprekken met ouders, buurtcoaches

Bronnen: interviews 4, 5, 6, 7 en Notitie Breda

4.2. ONGEBONDEN POLITIEWERK

Zoals in hoofdstuk 3 besproken wordt met ongebonden politiewerk het optreden van de politie bedoeld waarbij zij niet afhankelijk is van de gemeente. Hoe kijken de gesprekspartners in Breda Noord hier tegen aan?

Contact met jongeren

De wijkagenten in Breda Noord zien in dat *kennen en gekend worden* van groot belang is in hun relatie met de jeugdgroepen. Tijdens scherpe controles op de jongeren zijn de wijkagenten bewust zelf niet betrokken geweest ter bevordering van de vertrouwensband. Tevens zijn zij om dezelfde reden niet aanwezig geweest bij de harde gesprekken die de veiligheidsregisseur en wijkteamchef hebben gevoerd met de ouders. *“Dit resulteert zich nu in redelijk goed contact tussen ons als wijkagenten, jeugdgroepen en ouders”* (interview 6). Daarbij proberen de wijkagenten tijdens het contact met de jeugdgroepen zoveel mogelijk collega’s mee te nemen die goed liggen bij de jeugd. Ze geven aan dat dit doorgaans niet geldt voor de noodhulpagenten (interview 6). De politie stelt namelijk dat de jeugdgroepen uit de wijk in een andere wijk inbraken zijn gaan plegen, aangezien zij niet goed bejegend werden door de politie en zich opgejaagd voelden door de noodhulpdienst (interview 7). Hieruit blijkt dat wijkagenten in hun contact met de jongeren deels afhankelijk kunnen zijn van de motivatie van hun collega’s. De gemeente merkt ook op dat wijkagenten veel werken op basis van persoonlijke voorkeuren. *“Over het algemeen willen wijkagenten wel meewerken, maar dit verschilt*

toch nog te veel per persoon” (interview 5). In die zin is de gemeente dus ook afhankelijk van de persoon die een probleem binnen het wijkteam oppakt.

Naast het ‘normale’ contact op straat zet de politie zich ook in voor preventief toezicht. Agenten worden op de fiets (bikers) de wijk in gestuurd om in gesprek te gaan met de jongeren. De wijkagenten vinden het belangrijk om druk op de jeugd te houden. *“De jongeren moeten zien, voelen en merken dat ze door ons in de gaten worden gehouden.”* (interview 6)

Echter neemt volgens de wijkteamchef de politie dikwijls nogal eens te veel de ‘zorgrol’ op zich, die eigenlijk het jongerenwerk zou moeten invullen. Hij merkt op dat het jongerenwerk haar taken echter heeft losgelaten, aangezien zij geen heil meer in de aanpak zag (interview 7).

Daarnaast weten bewoners veelal welke jongeren een inbraak hebben gepleegd, maar durven hier geen melding van te doen bij de politie. Volgens de wijkteamchef speelt de politie hier nog te weinig in op de verschillende culturen in de wijk (interview 7). In Breda Noord zitten veel gesloten gemeenschappen. Het inleven in deze gemeenschappen en betrekken van deze bewoners kan een positief effect hebben op de groepsaanpak.

Repressief optreden

Zoals in de vorige paragraaf is besproken vormen vermogensdelicten een belangrijk onderdeel van de jeugdproblematiek in Breda Noord. Bij de bestrijding van deze inbraken en diefstallen treedt de politie voornamelijk repressief op. De veiligheidsregisseur stelt dat de opsporing van bijvoorbeeld winkeldiefstallen primair als een taak van de politie (en justitie) zelf wordt gezien (interview 5).

De wijkteamchef ziet repressie tevens als een belangrijke taak van de politie. Hij ziet de rol van de politie als volgt: *“ De belangrijkste taak van de politie in de groepsaanpak is allereerst betekenis hebben in de samenwerking met partners door het signaleren van problemen en deze door te sluizen naar de juiste partners. Vervolgens houdt de politie zich alleen bezig met handhaving en moet ze niet schroomen om druk uit te oefenen op de jeugdgroepen zodra dit nodig is. Anders worden problemen niet opgelost”* (interview 7).

Daarbij wordt gesteld dat de politie bij deze handavings- en opsporingstaken de gemeente nauwelijks nodig heeft voor haar werkzaamheden (interview 7). De gemeente houdt zich vooral bezig met preventieve initiatieven en bestrijding van overlast door jeugdgroepen (interview 5). Echter wordt terecht opgemerkt dat de gemeente bijvoorbeeld wel druk uit kan oefenen op cameratoezicht en investeringen in particuliere beveiliging (interview 7).

4.3 GEBONDEN POLITIEWERK

In deze paragraaf zal besproken worden op welke wijze de gemeente in Breda Noord afhankelijk is van het optreden van de politie: het gebonden politiewerk.

Inventariseren van jeugdgroepen

Uit de interviews met de gesprekspartners in Breda Noord komt naar voren dat zowel politie als gemeente de inventarisering van jeugdgroepen als een belangrijke taak van de politie zien. Voor haar beeld van de jeugdgroepen is de gemeente afhankelijk van hoe de politie deze inventarisatie uitvoert. Hieronder zal blijken hoe dit gebeurt en hoe beide partijen hierover denken.

De wijkteamchef geeft aan dat de politie bij de inventarisering van de jeugdgroepen en het signaleren van het probleem vooral bekijkt wat zij concreet op tafel kan leggen: *“Om wie gaat het? Waar houdt de jeugd zich op?”*. Deze gegevens heeft de politie nodig om de gemeente te kunnen overtuigen van het daadwerkelijke probleem (interview 7). Om het jongerenwerk te betrekken is een inventarisatie gemaakt van de ‘meelopers’ van de groepen. Bij de aanpak van deze meelopers is namelijk een belangrijke rol weggelegd voor het jongerenwerk (interview 6). De politie heeft hierbij gebruik gemaakt van Informatie Gestuurde Politie (IGP). Op basis van hun inventarisatie is een activiteitenvoorstel gemaakt (‘Wie, Wat, Waar, Waarom, Wanneer’) voor de gezamenlijke groepsaanpak met gemeente, jongerenwerk en andere partners (interview 6).

Om de jeugdgroepen in kaart te brengen is ruim een jaar geleden gebruik gemaakt van de shortlist. De veiligheidsregisseur Breda Zuid stelt echter dat het van belang is dat de politie een kwaliteitsslag gaat geven aan deze analyse. De politie heeft nog niet genoeg beschikking over duidelijke cijfers. *“Drugshandel zal bijvoorbeeld wel plaatsvinden, maar dit is nog te veel gebaseerd op verhalen i.p.v. harde feiten”* (interview 4). Verder is het moeilijk om de groepen te onderscheiden, aangezien zij continue wisselen van samenstelling (interview 5). Op wijkniveau zal er door de politie een betere en duidelijkere scan gemaakt moeten worden die het politiedistrict faciliteert. De informatiepositie van de politie dient meer gestructureerd te worden, aldus de veiligheidsregisseur Breda Noord (interview 5).

De politie geeft echter aan de shortlist alleen als instrument te zien om de jeugdgroepen te inventariseren en merkt daarbij op dat met behulp van de methodiek het team wel in staat is geweest om de 13 harde kern jongeren te onderscheiden van de rest van de jongeren (de meelopers) (interview 6 en 7). Hier wordt duidelijk dat de gemeente in Breda Noord andere verwachtingen van de shortlist heeft dan de politie.

Naast het analyseren van informatie is de uitwisseling van deze informatie tussen partners van groot belang in de groepsaanpak. De politie ziet hier echter een ‘mismatch’. De informatiepositie van de politie is veel groter. De gesprekspartners geven aan dat er meer eenduidigheid in de informatie-uitwisseling moet komen. Echter willen jongerenwerkers wegens privacyoverwegingen vaak niet al hun informatie delen over de jeugdgroepen (interview 7).

Noodhulpdiensten

Binnen de politie wordt veel gewerkt met noodhulpdiensten. Door de gemeente wordt dit niet als positief ervaren. Op basis van een melding gaan agenten naar de jeugdgroepen toe. Volgens de veiligheidsregisseur zijn deze agenten doorgaans slecht geïnformeerd over de groepen, kennen de jongeren niet en pakken het vervolgens verkeerd aan. Daarnaast heeft de veiligheidsregisseur veel met bewoners moeten praten om hen te overtuigen dat er echt iets gedaan wordt met de groepsaanpak. Vervolgens ziet hij dat er bij een noodhulpmelding een agent uit Tilburg, die nog nooit van de problematiek in de wijk heeft gehoord, wordt gestuurd (interview 7). Dit kan weer leiden tot ergernis onder de bewoners. De terugkoppeling naar de bewoners schiet vervolgens ook te kort. De veiligheidsregisseur ziet hier een duidelijke communicatiefout (interview 5).

Uit de interviews blijkt dat noodhulpmeldingen met betrekking tot de jeugdgroepen geregeld worden opgepakt door agenten die niet bekend zijn met de wijk. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat de politie in Breda Noord mogelijk te maken heeft met een capaciteitsprobleem.

Initiatieven voor groepsaanpak

De gemeente Breda Noord laat zien dat zij het belangrijk vindt om aan de voorzijde van de jeugdproblematiek te gaan zitten. Een voorbeeld hiervan is het aanstellen van buurtcoaches die contact hebben met de jeugdgroepen in de wijk. De veiligheidsregisseur denkt dat dit soort preventieve initiatieven meer effect zullen hebben dan een repressief optreden. Echter ziet hij wel dat handhaving noodzakelijk is om criminele elementen uit een groep te halen (interview 5).

De veiligheidsregisseur geeft de aanpak van drugshandel en woninginbraak als voorbeeld. De bewoners in Breda Noord hebben hier veel klachten over. De veiligheidsregisseur zegt dat de gemeente laat zien dat zij vindt dat hier echt iets aan gedaan moet worden, maar vanuit het Driehoeksoverleg (gemeente, politie en justitie) wordt hier volgens hem nog te weinig richting aan gegeven. Daarbij wordt er vanuit de politie nog te veel 'ad hoc' gereageerd op problemen. De veiligheidsregisseur merkt op dat wijkteams afzonderlijk beginnen met een aanpak, waardoor samenhang ontbreekt (interview 5). Hij ziet ook dat binnen de politie veel op teamniveau wordt gewerkt, waarbij afzonderlijke teams veel macht hebben. De veiligheidsregisseur stelt dat er vanuit het politiedistrict een strakkere regie boven de teams zou moeten zitten, die de prioriteiten bepaalt en aangeeft hoe de groepsaanpak gefaciliteerd dient te gaan worden. Vaak doet een wijkteam mee in de aanpak, maar wordt er vanuit het district geen deskundige aangesteld die de regie voert. De wijkteams hebben meer ondersteuning nodig. Vanuit het district krijgen bepaalde problemen geen prioriteit (interview 5). Globale problemen van overlast door jeugdgroepen worden wel benoemd, maar deze worden binnen de politie niet op basis van een wijkplan geformuleerd. Momenteel worden problemen voornamelijk incidenteel met elkaar opgelost (interview 5). Wat hier dus opvalt, is dat de gemeente vindt dat de politie soms meer prioriteit zou moeten geven aan bepaalde problemen en een gezamenlijke groepsaanpak.

Het lijkt tegenstrijdig dat de wijkteamchef stelt dat de kracht van de groepsaanpak in de gemeenschappelijke aanpak zit. *"Alle gezamenlijke projecten bij elkaar geven het resultaat"* (interview 7). Hij benoemt juist dat er

momenteel gezamenlijk veel wordt gedaan aan de preventie van woninginbraken en dat er dit jaar 121 minder inbraken zijn gepleegd dan vorig jaar. Bewoners worden actief benaderd en krijgen voorlichting over woninginbraken. Als voorbeeld wordt 'DNA select' gegeven, waarbij alle waardevolle spullen kunnen worden gemerkt (interview 7). De wijkteamchef ziet dat de problematiek in de wijk zich niet verplaatst. Wel wordt opgemerkt dat het Veiligheidshuis (OM, politie, gemeente en andere partijen) nog te veel individuele zaken laat liggen en aansturing vanuit het Veiligheidshuis te weinig plaatsvindt. De wijkteamchef mist de controle vanuit het Veiligheidshuis; *"zij moeten effectiever gaan werken"* (interview 7).

Toch zijn er in Breda Noord weldegelijk gezamenlijke projecten van de grond gekomen. Er zijn bijvoorbeeld met de 13 (voornamelijk Marokkaanse) harde kern jongeren en hun ouders vanuit gemeente en politie gesprekken gevoerd, waarin uit naam van de burgemeester duidelijk is gemaakt dat de kans op uit huis plaatsing bestaat indien de jongeren voor nog meer overlast zorgen (interview 7). Uiteindelijk zijn er duidelijke afspraken met ouders gemaakt en hebben zij opdracht gekregen om op hun kinderen te letten (interview 5).

De wijkteamchef denkt hierbij dat in meer dan de helft van de gevallen het mogelijk is om jongeren weer op het rechte pad te krijgen als er toekomstperspectief wordt geboden. Dit is echter niet goed opgepakt door het jongerenwerk (interview 7). Zij zijn vaak te laat met de juiste doorkoppeling. Informatie over de jongeren kwam niet op tijd van uitvoerend naar beleidsmatig niveau. In hun evaluatie (samen met andere partijen) wordt alleen gezegd dat *'alles goed gaat'*. Bij het jongerenwerk wordt er op operationeel niveau zelf een beslissing gemaakt over *hoe* ze de aanpak uitvoeren. Intern binnen het jongerenwerk zou er meer regie moeten zijn, waarbij men meer controle uitoefent op *wat* er gedaan moet worden, aldus de wijkteamchef (interview 7). Ook de veiligheidsregisseur zegt veel taken uit te voeren waar het jongerenwerk eigenlijk verantwoordelijk voor is. Volgens hem werkt het jongerenwerk te passief en wordt geen aansturing gegeven (interview 5).

Politie, gemeente en andere veiligheidspartners kunnen het niet alleen doen. Zij zijn tevens afhankelijk van de meldingen van bewoners. Men is echter bang om melding te doen, aangezien de kans bestaat dat ze zelf een steen door hun ruit krijgen (interview 6). De geslotenheid van bewoners is een moeilijk punt geweest in de aanpak van bijvoorbeeld woninginbraken. Er worden tegenwoordig echter diverse gemeenschappelijke projecten opgezet om de betrokkenheid van bewoners te vergroten (buurtvader-, grote broer- en inbraakpreventie-project). In Breda Noord wordt bijvoorbeeld buurtpreventie gestimuleerd, waarbij de gemeente meer verantwoordelijkheidsbesef bij de burgers zelf probeert neer te leggen (Notitie Breda 2008). Sommige bewoners zijn zelfs persoonlijk met een initiatief gekomen op basis van de harde gesprekken met politie en gemeente (interview 6). Ook de wijkteamchef ziet dat de harde aanpak zeker resultaat heeft gebracht. Er zijn nu zelfs vaders van de 13 harde kern jongeren die meewerken aan het buurtvader-project. Het belang wordt ingezien om het gezin en de bewoners van de buurt te betrekken in de aanpak, ook zij zijn een partner. Er is bijvoorbeeld ook een vrouwen netwerk opgezet, waarin vooral allochtone vrouwen worden betrokken (interview 7). Het zou een positief effect kunnen hebben, als meer mensen betrokken worden in de aanpak die een afspiegeling vormen van de bewoners in de wijk.

De wijkteamchef geeft toe dat de politie toch nog vaak ad hoc reageert op problemen, aangezien zij vaak

worden geleefd door de realiteit. De politie Breda Noord heeft veel te maken met ernstige incidenten, maar kan een verbeteringslag maken in termen van continuïteit. *“Samen met gemeente en andere partners zijn mooie projecten opgezet die effect blijken te hebben. Nu is het zaak om vol te houden”* (interview 7).

4.4 GEBONDEN GEMEENTELIJKE OPTREDEN

Na het gebonden politiewerk zal in deze paragraaf besproken worden op welke wijze de politie in Breda Noord afhankelijk is van het gemeentelijk optreden. De rol van de gemeente zal hierbij nadrukkelijk aan bod komen.

In Breda Noord zijn twee verbindingsregisseurs actief vanuit de gemeente. Zij zijn een soort buurtregisseurs en houden zich bezig met preventie, jeugdbeleid en voorzieningen en zitten op het snijvlak tussen beleid en uitvoering (interview 5). Noodgedwongen blijkt in de praktijk dat zij steeds meer op uitvoeringsniveau werken. Echter hebben zij geen eigen budget, mandaat en vrijheid om beslissingen te nemen. Deze bevoegdheden heeft alleen de veiligheidsregisseur. Hij schetst de gemeente Breda als een verkokerde organisatie. *“Alles zit in diensten en niet op wijkniveau, er zouden meer vertegenwoordigers in de wijk op uitvoerend niveau moeten zitten die bevoegdheden en speelruimte krijgen om de jeugdgroep problematiek integraal aan te pakken. Dit zou de samenwerking met o.a. de politie veel slagvaardiger maken”*, aldus de veiligheidsregisseur (interview 5).

De gemeente houdt zich vooral bezig met preventieve initiatieven en bestrijding van overlast door jeugdgroepen (interview 5). Zo werkt zij bijvoorbeeld preventief samen met partners (o.a. woningcorporaties) om woninginbraken tegen te gaan. Een voorbeeld hiervan is de opzet van het Keurmerk Veilig Wonen. De gemeente probeert met dit soort initiatieven aan de voorzijde van het probleem te gaan zitten (interview 5).

Zoals al eerder genoemd wordt er o.a. ook veel geïnvesteerd in buurtcoaches. Zij fungeren als een soort grote broers en buurtvaders. Het zijn 'stoere' mannen met veel aanzien onder de jeugdgroepen die de wijk in worden gestuurd. De jeugd kijkt tegen hen op, ze zorgen voor dagbesteding en spreken de groepen aan op hun gedrag. Continue proberen deze jongens een lijst bij te houden van de jongeren. *“Wie zijn ze en waar houden ze zich mee bezig?”* (interview 5). In Breda Noord zijn dus niet alleen de wijkagenten in contact met de jeugdgroepen, maar spelen deze buurtcoaches, op initiatief van de gemeente, tevens een belangrijke rol bij de inventarisatie van de groepen.

In de vorige paragraaf is al gesproken over de genomen initiatieven voor de groepsaanpak. Vanuit de gemeente worden bijvoorbeeld ook overleggen georganiseerd waarin jongeren en bewoners met elkaar in contact worden gebracht en geprobeerd wordt onderlinge afspraken te maken. De veiligheidsregisseur zit deze overleggen voor en ook de wijkagenten zijn aanwezig. De gemeente stelt dat dit soort initiatieven effectiever zijn dan 'de politie de wijk in te sturen om noodhulpmeldingen op te lossen' (interview 5).

Verder is er een projectgroep Inbraakpreventie opgericht waar zowel de veiligheidsregisseur als de politie aan deelnemen. De veiligheidsregisseur faciliteert de initiatieven en denkt actief mee. Voorbeelden van dergelijke interventies zijn lokwoningen en een buurtpreventieplan (interview 5).

Opvallend is dat zowel gemeente als politie bij de projecten in de groepsaankpak veelal beide stellen dat zij het initiatief hebben genomen en de andere partij heeft meegewerkt.

Formulering strategie

De politie is bij de plannen voor de groepsaankpak deels afhankelijk van de strategie die de gemeente formuleert. Door de politie wordt de gemeente voor een belangrijk deel gezien als de financierder van projecten en initiatieven. Over het algemeen financiert de gemeente de ideeën en plannen van de politie dan ook. In Breda Noord was het bijvoorbeeld noodzaak om een voetbalkooi te verwijderen. Gemeente en politie zijn bij elkaar gekomen en kwamen tot de conclusie dat er een nieuwe voetbalkooi moest komen. De gemeente is hier vervolgens direct mee aan de slag gegaan. Uiteraard moet wel gezegd worden dat niet álles wat de politie vraagt gehonoreerd kan worden door de gemeente, maar beide partijen zijn het absoluut eens over welke projecten prioriteit krijgen, aldus de wijkagenten (interview 6). De veiligheidsregisseur vindt dan ook dat daadwerkelijke prioriteiten meer met partners samen in de wijk bepaald moeten worden, zodat partners elkaar af kunnen rekenen op onverantwoord handelen (interview 5).

Uiteraard is ook Breda een stad waar politieke overwegingen gemaakt worden. Gesprekspartners geven aan dat politie en gemeente geen conflicten hebben in de groepsaankpak, maar wel verschillende invalshoeken. De politie moet er dikwijls voor zorgen dat de communicatielijn ook politiek gezien klopt. De gemeente heeft namelijk ook andere belangen dan alleen veiligheid. De politie belandt nogal eens in de bureaucratie van de gemeente met veel 'eigen' afdelingen (interview 7). Daarbij vindt de politie dat de gemeente Breda erg goed is in een subjectieve benoeming van probleemgebieden. De kranten staan er vol mee. Sommige wijken krijgen dan geen prioriteit, terwijl zij juist wel aandacht nodig hebben en de politie dit ook heeft aangegeven (interview 7).

Regierol in samenwerking met politie en andere partners

Volgens de wijkteamchef Breda Noord betekent de regierol vooral dat de gemeente bepaalt *wat* er gedaan moet worden in de groepsaankpak. *Hoe* de aanpak uitgevoerd moet worden kan zij beter overlaten aan de politie en partners zelf. Echter ziet hij toch dat partijen veelal een eigen beleving hebben bij de problematiek van de jeugdgroepen en te veel een eigen invulling gaan geven aan de uitvoering. De gemeente moet hier de teugels strakker aantrekken en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheden en resultaten en hier eventueel op afrekenen. *“Vooral een strakke aansturing aan het jongerenwerk is belangrijk”* (interview 7). De gemeente dient met deze partij harde afspraken te maken waar ze op afgerekend kan worden, zodat de politie problemen en initiatieven effectiever kan doorverwijzen. Momenteel zit er geen centrale regie op het jongerenwerk. Zij zouden bijvoorbeeld veel kunnen doen met schoolverzuim, maar als verbindingen niet worden gelegd wordt een effectieve groepsaankpak bijna onmogelijke gemaakt (interview 7).

De politie zegt de gemeente vooral nodig te hebben voor de preventieve kant van groepsaankpak. Uit de interviews blijkt dat hier vooral aan de zorgkant nog een verbeterslag te maken valt. De gemeente moet een goede doorverwijzing van politie naar jongerenwerk en andere partners mogelijk maken.

Voorheen kwam een overleg tussen partners als een paddenstoel uit de grond zetten en was er operationeel en beleidsmatig geen structuur te herkennen. Volgens de wijkteamchef moet er op beleidsmatig niveau naar oplossingen gezocht worden als men er operationeel niet uit komt en moet men 'veldwerkers zeker geen directeuren maken' (interview 7).

Daarbij zaten partners in de groepsaanpak voorheen soms niet goed op hun eigen plek. *“Als partners in de aanpak van de harde kern iets van elkaar vragen, mogen zij ook iets van elkaar verwachten”* (interview 7). Tegenwoordig weten partners elkaar wel beter te vinden. Er zijn veel gezamenlijke projecten opgestart. Toch is het belangrijk om projecten die goed lopen eerst af te ronden voordat men aan een nieuwe begint (interview 7).

In Breda Noord zijn de lijnen tussen politie en gemeente erg kort. Als er iets gebeurt, wordt de veiligheidsregisseur direct gebeld. Politie en gemeente zijn het dan bijna altijd eens over *hoe* problemen aangepakt moeten worden. De politie wilde bijvoorbeeld meer verlichting om overvallen tegen te gaan. Een tijdje terug werden er geregeld overvallen gepleegd, aangezien er geen sociaal toezicht was. De gemeente ging direct akkoord met het plan voor meer verlichting, hekken en het kappen van bebossing. Soms stuurt de gemeente de wijkagent zelfs direct aan. In die zin stelt de wijkteamchef dat de samenwerking goed verloopt. *“Echter moeten de lijnen wel in de gaten worden gehouden, aangezien ze soms wel erg kort worden en men een beetje door schiet”* (interview 7).

Op het moment dat een project eenmaal loopt vindt de wijkteamchef dat de veiligheidsregisseur het moet overnemen en hij niet meer naar iedere vergadering van bijvoorbeeld het inbraakpreventie- project hoeft (interview 7). Echter is het voor de politie soms moeilijk om op afstand te blijven. Het is een team met veel 'doeners' en voor je het weet heb je (andermans taken) ook echt uitgevoerd. Het is belangrijk om te weten wanneer partijen elkaar moeten supporteren en juist moeten loslaten en dit ziet hij als een belangrijke taak voor de gemeente die nog voor verbetering vatbaar is (interview 7).

De wijkagenten zijn positiever over de wijze waarop de gemeente de regie in de groepsaanpak pakt. Zij zien de veiligheidsregisseur als een goede voorzitter van het overlastoverleg. Volgens hen worden binnen dit overleg alle kaarten op tafel gelegd en geeft de veiligheidsregisseur duidelijk aan wat er gedaan moet worden in de groepsaanpak. Daarbij stellen zij dat hun verbindingsregisseur Breda Noord goede verbindingen legt tussen partners en de jeugd. Deze persoon staat tussen de burgemeester en de jongeren en laat zien wat de gemeente kan betekenen voor de jongeren en wat zij in de groepsaanpak van de gemeente kunnen verwachten (interview 6).

De wijkagenten vinden het verder belangrijk dat de gemeente ervoor zorgt dat partners met elkaar in de aanpak geen los zand meer vormen. Tegenwoordig stuurt de gemeente hier goed op, er worden afspraken gemaakt met partners die zij moeten nakomen. Dit is echter nog moeilijk te realiseren met het jongerenwerk. De gemeente zou bijvoorbeeld meer druk kunnen leggen bij buurthuizen om hun openingstijden uit te breiden (interview 6).

Tot slot ervaart de veiligheidsregisseur het als positief dat de politie een professionaliseringslag heeft gemaakt door één team te maken van Breda Noord. Voor die tijd zag hij meer een “wij/zij”-cultuur. De politie vond dat ze er alleen voor stonden en problemen alleen moest oplossen, terwijl de gemeente eigenlijk de regie zou moeten pakken. Tegenwoordig wordt er meer bij elkaar in de keuken gekeken, partijen raken hun autonomie kwijt. Toch blijft de politie soms hun eigen 'cultuur', hun eigen 'gebied' houden (interview 5).

4.5 CONCLUSIE: KNELPUNTEN

In deze paragraaf zal op basis van het voorgaande empirisch materiaal besproken worden welke knelpunten zich voordoen bij de samenwerking tussen gemeente en politie met betrekking tot de groepsaanpak in Breda Noord. In hoofdstuk 7 wordt gekeken of deze knelpunten overeenkomen met de mogelijke knelpunten uit het toetsingsmodel en worden mogelijke verklarende factoren gegeven. De volgende 8 knelpunten kunnen worden onderscheiden op basis de interviews met de gesprekspartners in Breda Noord:

Knelpunt 1: Geen goede bejegening van jeugdgroepen door noodhulpagenten. Politie en gemeente zijn afhankelijk van motivatie en persoonlijke voorkeuren van collega's/ agenten.

Knelpunt 2: Het jongerenwerk laat haar taken te veel liggen en biedt te weinig toekomstperspectief aan de jongeren, waardoor gemeente en politie nog te veel de zorgrol op zich moeten nemen.

Knelpunt 3: Gegevens vanuit politie over jeugdgroepen zijn nog te onduidelijk. De politie zal een kwaliteitsslag moeten gaan geven aan haar analyses en dient haar informatiepositie beter te structureren. Daarbij bestaat er een 'mismatch' in de informatie-uitwisseling: het jongerenwerk geeft te weinig informatie vrij over de jongeren.

Knelpunt 4: Er is sprake van een communicatiefout vanuit politie naar de bewoners toe. De politie geeft een slechte terugkoppeling over hun gedane politiewerk.

Knelpunt 5: Capaciteitsprobleem binnen de politie organisatie.

Knelpunt 6: Politie reageert nog te veel 'ad hoc' op problemen in de wijk. Er is geen samenhang en te weinig prioriteiten.

Knelpunt 7: Een verkokerd gemeentelijk apparaat, waardoor alles zit in aparte diensten zit en beslissingen niet in de wijk zelf worden genomen. De politie is hierbij afhankelijk van politieke prioriteiten.

Knelpunt 8: Verschillende partijen geven te veel hun eigen invulling aan de groepsaanpak. De gemeente moet haar teugels strakker aantrekken en partijen aanspreken op hun resultaten.

HOOFDSTUK 5: GROEPSAANPAK IN ENSCHEDE ZUID

Enschede Zuid is opgedeeld in drie wijken en vormt de tweede praktijksituatie van dit onderzoek. Alvorens het (on)gebonden politiewerk en gebonden gemeentelijk optreden worden besproken zal allereerst een situatieschets worden gegeven van de problemen met jeugdgroepen in Enschede Zuid.

5.1 SITUATIESCHETS PROBLEMATISCHE JEUGDGROEPEN EN VORMGEVING SAMENWERKING

In Enschede Zuid is de aandacht voor problematische jeugdgroepen nu dusdanig groot dat politie en gemeente beseffen dat er echt iets aan gedaan moet worden. Mede om die reden is in april 2009 de Shortlist groepsriminaliteit wederom ingevuld voor Enschede Zuid. *“Dit was geen makkelijke opgave, aangezien er tot voor kort maar één jeugdagent was die de jongeren echt goed kende”*, aldus de wijkteamchef (interview 9). Aan de hand van deze shortlist zijn 13 jeugdgroepen gesignaleerd. Het betreft hier 134 jongens (geen meisjes, hier wordt geen structurele overlast aan ondervonden), waarvan de helft een Syrisch-Orthodoxe afkomst heeft. Hierbij dient vermeld te worden dat in Enschede Zuid een hoog percentage woonachtig is met een Syrisch-Orthodoxe afkomst. Een grote groep hiervan is goed geïntegreerd, echter ziet men binnen de jeugdgroepen toch een groot aandeel Syrisch-Orthodoxe jongeren. Binnen deze cultuur vinden ouders dat de opvoeding en verantwoordelijkheid, als hun kinderen zich op straat begeven, bij de omgeving, dus de politie behoort (interview 8).

Op basis van de shortlist heeft de politie onderscheid gemaakt in 2 criminele, 2 overlast+, 1 overlastgevende, 1 hinderlijk+ en 7 hinderlijke jeugdgroepen. Toch gaat het vaak om een aantal individuen welke echt overlastgevend en crimineel gedrag vertonen. De rest van de groep zijn vaak meelopers (interview 8 en 9). Gemeente en politie benoemen geluidsoverlast, vernielingen en inbraak als meest voorkomende delicten onder deze jeugdgroepen. Jongeren worden veelal 's nachts bekeurd voor overlast door lawaai e.d. Inbraken worden daarnaast veelal gepleegd door de overlast+ en criminele groepen. Woninginbraken worden veelal bewust gepland en er wordt veel gestolen uit winkels (interview 8 en 9).

De jeugdgroepen in Enschede Zuid lijken makkelijker uit elkaar te houden dan bijvoorbeeld in Breda Noord. Er zit nauwelijks beweging in de groepen. Ze mengen zich bijna niet. Momenteel zijn er door gemeente, politie en partners drie groepen uitgekozen om aan te pakken. Het gaat om 1 criminele, 1 overlast+ en 1 hinderlijk+ groep. De jongeren uit de criminele groep waren toevallig al een aantal keer op heterdaad betrapt, waardoor de recherche al een onderzoek naar deze groep was gestart. De partijen hopen in het najaar met de andere 10 groepen aan de slag te kunnen gaan (interview 8).

Begin 2009 hebben gemeente, politie en justitie het Convenant Lokale Driehoek 2009-2011 afgesloten, waarin is afgesproken dat gestreefd wordt naar een situatie waarin alleen sprake is van maximaal 11 hinderlijke

jeugdgroepen die niet bestaan uit 12-minners. In het convenant zijn een aantal onderlinge afspraken en activiteiten vastgelegd, welke hieronder worden genoemd:

- In elk stadsdeel vindt afstemming plaats onder verantwoordelijkheid van het stadsdeelmanagement met de politie en jongerenwerk over de vroegsignalering van groepen.
- In ieder stadsdeel wordt per 2009 ten minste één jeugdgroep onder regie van het stadsdeelmanagement uitgezocht waar een gerichte aanpak voor een bepaalde tijd op geformuleerd wordt. De aanpak bestaat uit een groepsgewijze benadering, individuele aanpak van jongeren en het betrekken van ouders of verzorgers.
- Het OM denkt mee in de aanpak van overlastgevende jeugdgroepen en biedt maatwerk indien er sprake is van strafbare feiten. Het OM handelt vanuit de preventieve gedachte: op basis van een analyse wordt 'de leider' van een jeugdgroep eruit gehaald en voorgeleid. De 'meelopers' kunnen worden begeleid door o.a. de Raad voor Kinderbescherming en de Jeugdreclassering. Dit wordt afgestemd met het jongerenteam waar de groep besproken wordt.
- De politie en Jongerenwerk hebben capaciteit om in ieder stadsdeel voor tenminste één jeugdgroep een groepsaanpak in te zetten. Daarnaast kan de capaciteit flexibel ingezet worden afhankelijk van de problematiek in de stadsdelen (Convenant Lokale Driehoek 2009-2011).

Sinds mei 2009 vindt er pas structureel overleg plaats tussen politie, gemeente en jongerenwerk. Daarvoor was er ook wel overleg tussen partners, maar meer op operationeel niveau tussen jeugdagent, jongerenwerker en een medewerker van het stadsdeel (interview 8). Tegenwoordig komen partijen maandelijks bij elkaar en indien nodig meer, bijvoorbeeld bij signalen en incidenten zoals knokpartijen. In het overleg worden problemen gesignaleerd en vanuit groepsniveau wordt op persoonsniveau gekeken of de jongere bijvoorbeeld bekend is bij jeugdzorg of de leerplichtambtenaar en wordt antecedentenonderzoek gedaan (interview 8). Informatieverzameling vanuit verschillende hoeken is dus van groot belang. Hiervoor worden op strategisch en tactisch niveau partijen aan elkaar gekoppeld. De centrale vraag binnen een overleg is: Wie is het? Jongeren uit de groepen worden dus persoonlijk behandeld (interview 8).

Ook voor Enschede Zuid volgt hieronder een kort overzicht van de situatie omtrent de jeugdgroep problematiek:

Kenmerken	Situatie in Enschede Zuid
<i>Aantal jeugdgroepen</i>	13 jeugdgroepen (veel jongeren met Syrisch-Orthodoxe afkomst)
<i>Aard problematiek</i>	Geluidsoverlast, vernielingen en inbraak
<i>Samenwerkingsvorm betrokken partijen</i>	Sinds mei 2009 maandelijks structureel overleg tussen partners: Stuurgroep Jongerenoverlast.
<i>Projecten en initiatieven</i>	Convenant, selectie 3 jeugdgroepen

Bronnen: interview 8, 9, 11 en Convenant Lokale Driehoek

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zal besproken worden hoe de respondenten aan kijken tegen het ongebonden politiewerk, gebonden politiewerk, gemeentelijk optreden en de samenwerking bij de groepsaanpak in Enschede Zuid.

5.2 ONGEBONDEN POLITIEWERK

In Enschede Zuid heeft de politie voornamelijk te maken met jeugdgroepen waar jongeren in zitten met een Syrisch-Orthodoxe achtergrond. De politie geeft aan dat zij zich meer zou kunnen verdiepen in deze gemeenschap om er zicht op te krijgen en van invloed te kunnen zijn. De gemeenschap lijkt nu onbenaderbaar (interview 9).

Volgens de gemeentelijke projectleider, welke rechtstreeks onder de burgemeester fungeert (interview 11), worden problemen niet opgelost als de politie louter een praatje maken met de jongeren. *“Het pappen en nathouden werkt niet”* (interview 8). De politie moet duidelijke grenzen stellen en eigenlijk direct optreden en bekeuren. In dit opzicht is de gemeente juist wel afhankelijk van hoe de politie dit uitvoert. 's Avonds laat is bijvoorbeeld het jongerenwerk niet meer werkzaam. Als de politie dan geen grenzen stelt wordt de problematiek alleen maar erger (interview 8). Bij deze opsporingstaak heeft de gemeente de politie (en andersom) minder nodig, echter is het wel van belang dat beide partijen elkaars gegevens benutten om een zaak completer te maken (interview 8).

De wijkteamchef Enschede Zuid reageert vanuit de andere hoek. Hij stelt juist dat de gemeente het probleem met de jeugdgroepen in eerste instantie niet wilde zien, het 'pappen en nathouden' is veel besproken in de politiek. Tegenwoordig wordt het probleem eindelijk erkend door de gemeente (interview 9). De jeugdagent maakt ook duidelijk dat de gemeente de problematiek met jeugdgroepen eerst niet wilde erkennen. De shortlist is voor de politie zelf geen hulpmiddel geweest, de jeugdagent kende de groepen al goed, maar vanwege de uitkomst van deze shortlist vond de gemeente het probleem ineens wel belangrijk en wordt hier tegenwoordig echt iets aan gedaan (interview 11).

De wijkteamchef stelt dat traditionele politierollen zoals surveilleren, handhaven en kennen en gekend worden veelal neerkomen op het beheersbaar houden van de problematiek. Hierbij is de politie niet afhankelijk van de gemeente, maar in het vervolgstadium van een gestructureerde groepsaanpak verwacht zij wel dat de gemeente luistert naar de signalen van de politie die aangeven dat de jeugdgroepen weldegelijk een probleem vormen in Enschede Zuid (interview 9).

5.3 GEBONDEN POLITIEWERK

Informatie-uitwisseling

Zoals in het theoretisch kader is besproken zijn veiligheidspartners sterk afhankelijk van elkaar bij de uitwisseling van informatie over de jeugdgroepen. Voorheen ondervond de gemeentelijke projectleider hier een communicatiefout vanuit de politie. Jeugdagenten lieten niet aan de jongerenwerkers weten dat de jeugdgroepen weldegelijk benaderbaar waren, terwijl het delen van informatie in dit opzicht als een kans moet worden gezien. Een jeugdagent dient de signaleringen dan wel door te geven (interview 8). De gemeente geeft aan in die zin afhankelijk te zijn van de kennis die de politie bezit over de jeugdgroepen (interview 8).

Op basis van haar kennis en lopende recherche onderzoeken heeft de politie soms zelf al een keuze gemaakt over welke jeugdgroepen zij wil gaan aanpakken, terwijl het juist belangrijk is dat zij haar keuze afstemt op de gemeente en jongerenwerk. In het verleden is wel eens gebleken dat de keuze in groepen niet overeenkwamen met de jeugdgroepen waar gemeente en jongerenwerk prioriteit aan wilden geven (interview 8). Uit de interviews blijkt dat de politie vanuit recherche oogpunt nogal eens andere belangen heeft die een gezamenlijke groepsaanpak kunnen belemmeren.

De teamchef van de politie laat blijken dat het begrip kennen en gekend worden centraal staat bij de aanpak van de jeugdgroepen. Volgens hem kent het team alle jongeren. *“De politie weet wie de jongeren zijn, maar de vraag die rest: welke mogelijkheden hebben we echt?”* (interview 9). Het surveilleren van hangplekken en jeugdgroepen krijgt veel aandacht in Enschede zuid. Wisselend wordt er alleen voorbij gereden of een praatje gemaakt. Hierbij is de politie echter wel afhankelijk van de wetgeving; stelselmatig observeren mag namelijk niet zomaar (interview 9).

Hij benoemt tevens dat het van essentieel belang is om op de juiste wijze met een groep om te gaan. Hoe dienen agenten met individuen om te gaan en hoe worden zij behandeld in de aanpak? Zodra een bepaald individu weer terug komt in de groep kan het namelijk betekenen dat de groep weer zal opereren als vanouds (interview 9).

Bij de inventarisatie van jeugdgroepen is ook in Enschede Zuid gebruik gemaakt van de shortlistmethodiek. Het idee is dat wie de jongeren kent ook de shortlist invult. Tot voor kort was er maar één jeugdagent in Enschede Zuid. Alleen deze agent en een jongerenwerker waren goed op de hoogte van wat er speelde onder de jeugdgroepen. Voor hen was het echter te veel werk, waardoor er nu vier agenten zijn bijgekomen die de jeugd erbij pakken. Zij groeien nu langzaam in de groepen en hun problematiek (interview 9).

De wijkteamchef ziet nu de noodzaak in om informatie tot in detail te gaan toe spitsen. Is de jongere een schoolverzuimer? Heeft hij antecedenten? *“Er is samen veel besproken en in beeld gebracht, maar wat kunnen gemeente en politie nu samen echt gaan doen? En zal een aanpak ook effect hebben?”* (interview 9). Deze vragen spelen bij de politie. Een jongere komt uiteindelijk weer terecht bij zijn of haar ouders. Hier zit een stuk onvermogen en heeft niets te maken met de samenwerking tussen politie en gemeente. De wijkteamchef benoemt om die reden dat het belangrijk is het probleem vast te blijven houden en er grip op te krijgen (interview 9).

Voorheen werd er tijdens een overleg veel in nummers gesproken (bijvoorbeeld: jongen 12). Destijds snapte niet iedereen waar dit over ging. Tegenwoordig zijn er in convenanten afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling tussen partijen (interview 9). Er is nu meer openheid, maar de bijdrage van andere partijen vindt de politie nog te beperkt (interview 9). Hun informatiepositie is vaak het grootst en de politie is altijd bereid hun informatie te delen. Het jongerenwerk doet dit vanwege privacyoverwegingen helaas vaak in mindere mate (interview 9).

Noodhulpdiensten

De gemeente ziet de noodhulpdiensten die de politie draait als een probleem qua capaciteit en aandacht voor de jeugdproblematiek. Hierbij stelt zij afhankelijk te zijn van de persoonlijke invulling van agenten. Het hangt ervan af welke agent er in de politieauto zit of er ook daadwerkelijk bekeurd wordt (interview 8). Uit de interviews blijkt dat de gemeente de lage politiecapaciteit als een belangrijk probleem ziet in de gezamenlijke groepsaanpak. De politie erkent dit probleem en geeft toe minder mogelijkheden te hebben in de groepsaanpak vanwege haar personeelskrapte (interview 9). *“Het capaciteitsprobleem speelt ons parten, waardoor wij onze beloftes niet waar kunnen maken”*, aldus een jeugdagent (interview 11).

De noodhulp slokt veel capaciteit op. Daarnaast blijkt uit de interviews dat het team Zuid veel mensen moet inleveren aan bijvoorbeeld recherche en huiselijk geweld (interview 9). Dit klinkt logisch, er is uiteraard veel meer te doen dan alleen de bestrijding van jeugdoverlast en de politie kan gezien haar beperkte capaciteit niet alles tegelijk. De wijkteamchef zou met zijn team bijvoorbeeld veel meer in burger langs de jeugdgroepen willen gaan en gewoon hard bekeuringen willen uitdelen. *“Team Zuid wil veel, maar wordt helaas beperkt in haar mogelijkheden”* (interview 9).

Prioriteiten in groepsaanpak

Volgens de gemeentelijke projectleider zit er een verschil in wat het clusterhoofd Twente en wat de wijkteamchef Zuid van de politie benoemt qua problemen met jeugdgroepen. Wat blijkt is dat zij beide andere belangen hebben in het covenant (interview 8). Als bij de groepsaanpak de praktijk en het beleidsmatige niveau niet samen blijken te kunnen gaan, moet men een stapje hoger gaan en buiten de eigen organisatie gaan kijken. De politie wordt verweten dat zij nogal eens te veel binnen haar eigen kaders kijkt voor oplossingen, terwijl ook zij creatiever moet gaan denken. (interview 8)

Daarbij stelt de projectleider nogmaals dat de politie vanuit recherche oogpunt soms andere prioriteiten heeft in welke groepen aangepakt moesten worden. Tegenwoordig zijn politie en gemeente het grotendeels eens over welke groepen prioriteit krijgen in de aanpak. De teamchef van de politie heeft zijn agenten hier echter wel van moeten overtuigen, maar nu hebben beide partijen dezelfde groepen in het vizier (interview 8). Op het gebied van prioriteitstelling geeft de jeugdagent hierbij ook aan dat de politie zowel de zorgmeldingen en strafrechtelijke zaken, als de jeugdgroepen op straat (hotspots) oppakken. Gezien deze verschillende taken is het voor de politie lastig om alleen prioriteit te geven aan de groepsaanpak (interview 11).

Uit bovenstaande kan worden opgemaakt dat zowel binnen de politie als tussen politie en gemeente het verkrijgen van een overeenstemmende visie op de problematiek en het afstemmen van prioriteiten in Enschede Zuid soms moeizaam is verlopen.

5.4 GEBONDEN GEMEENTELIJK OPTREDEN

In Enschede hebben de afzonderlijke stadsdelen zelf de regie over de leefbaarheid en veiligheid in de wijken. Zodra een stadsdeel deze regie niet oppakt neemt de projectleider jeugd deze rol over. In Enschede Zuid is deze projectleider momenteel nauw betrokken bij de plannen voor de groepsaanpak, maar in de toekomst dient het stadsdeel zelf verder te kunnen (interview 8). De gemeente ziet zelf in dat zij bepaalde zaken sneller zou mogen oppakken (interview 8). Gemeenten zijn complexe organisaties met verschillende afdelingen die ieder weer hun eigen belang hebben, waardoor discussie ontstaat of er wel/niet meegewerkt moet worden aan een bepaald probleem met een bijbehorende aanpak. Dit kan ook het geval zijn bij de groepsaanpak van jongeren (interview 8).

De afgelopen jaren heeft de aanpak van jeugdgroepen in Enschede Zuid weinig resultaat geboekt. Veiligheidspartners dachten niet buiten hun eigen kaders, een ieder deed zijn eigen ding. Sinds kort is er pas begonnen met een goed afgestemde groepsaanpak. De krachten van verschillende partijen worden nu gebundeld, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de gemeente. (interview 8)

Volgens de coördinator en jeugdagent Enschede Zuid houdt deze rol van de gemeente is dat zij bepaald welke partij, welke taken uitvoert. Echter wordt uit het interview duidelijk dat 'dit wiel nog uitgevonden moet worden' (interview 11).

De projectleider zelf vindt het belangrijk om bewustwording te creëren bij de partners. Zij ziet in dat partijen geholpen moeten worden om na te denken over hun eigen werk. Hoe kunnen zij het beste binnen hun eigen organisatie kijken naar oplossingen en eventueel anders te werk gaan? Men zou bijvoorbeeld een verbeterslag kunnen maken door buiten de eigen organisatie te kijken naar wat ze kunnen gebruiken in de groepsaanpak. De Sociale Dienst wordt hierbij als voorbeeld genoemd: *"Wie weet kan zij de jeugd weer aan het werk krijgen"* (interview 8).

De projectleider stelt dat het vooral lastig is om de politie hiervan te overtuigen. De politie wordt gezien als een ingewikkelde organisatie met veel afdelingen, waarin moeilijk te zien is wie elkaar aansturen. Volgens de gemeente liggen deze lijnen korter bij het jongerenwerk (interview 8).

Momenteel zitten gezamenlijke projecten tussen gemeente, politie en andere partners nog in de ontwikkelingsfase. Er zijn nog niet direct jeugdgroepen aan een project gekoppeld (interview 8).

De teamchef Enschede Zuid geeft hierbij aan dat de politie afhankelijk is van de bereidheid van de gemeente om projecten op te zetten. Vernielingen kunnen bijvoorbeeld worden tegen gegaan als de wijk er verzorgd uit blijft zien (*Broken Windows*). Echter moet de gemeente op aandringen van de politie wel bereid zijn om bijvoorbeeld na vernielingen nieuwe vuilnisbakken te plaatsen (interview 9). Over het algemeen worden hier

vanuit de politie geen problemen aan ondervonden. De politie heeft bijvoorbeeld de middelen gekregen om een bike-team op te zetten.

De wijkteamchef vertelt dat voorheen de regierol in Enschede helemaal bij de politie lag. De jeugdproblematiek werd gezien als hun eigen verantwoordelijkheid en de gemeente wist eigenlijk niet zo goed wat ze ermee aan moesten (interview 9). Tegenwoordig heeft de gemeente de regie in de veiligheidsaanpak en is de stadsdeelmanager voorzitter geworden van het zogenoemde Stuurgroep Jongerenoverlast. Dit structurele overleg is pas onlangs van start gegaan toen ook bij de gemeente duidelijk werd dat de jeugdgroepen voor problemen zorgen in de wijk. Uit de interviews blijkt echter dat de gemeente in dit overleg vooral goed is in 'praten', terwijl politiemensen meer praktisch zijn ingesteld. Toch is het team tevreden over hoe de gemeente haar regierol redelijk goed oppakt. Het duurt alleen even voordat er grip zal zijn op de problematiek (interview 9 en 11).

De gemeente dient ook politieke verantwoording af te leggen met betrekking tot de jeugdproblematiek. De politie ziet wel dat de gemeente vanwege haar regierol en voorzitterschap in het overleg deze verantwoordelijkheid wel erg eenvoudig kan afleggen (interview 9). De wijkteamchef verwacht hierbij wel dat de gemeente ook andere partners op hun verantwoordelijkheid gaat aanspreken en laat weten dat de politie de gemeente nodig heeft bij het bundelen en bij elkaar brengen van partijen (interview 9). *"De politiek roept veel. Zuid is het rioolpuntje van Enschede geworden, maar er zijn weinig plekken gefaciliteerd voor de jeugd, het is dus maar net wat de gemeente ervoor over heeft"* (interview 9).

De politie ziet duidelijk verschil tussen de 'politieke poot' van de gemeente en de ambtenaren waar de politie zelf mee samenwerkt. In Zuid zijn er bijvoorbeeld 3 klagers die de ernst van de overlast vertroebelen. De gemeente is te veel bezig met het tevreden stellen van deze burgers (die eigenlijk altijd wat te zeuren hebben) (interview 9). In dit geval zijn politie en gemeente het dus niet eens over de ernst van het probleem. De gezamenlijke discussie wordt lastig gemaakt indien gemeenteammbtenaren de verkeerde prioriteiten leggen louter voor hun politieke doelstelling (interview 9). De wijkteamchef zou graag zien dat de politiek zich minder bemoeit met de groepsaanpak. Hij stelt dat de gemeente overgevoelig is voor signalen uit de samenleving en wil hiermee niet zeggen dat de gemeente hierdoor van haar pad af raakt, maar in sommige gevallen wel de verkeerde druk kan leggen op een probleem (interview 9). Volgens politiemensen is hun werk niet meetbaar en in cijfers uit te drukken, terwijl dit vanwege politieke belangen wel verwacht wordt (interview 11).

Uit de interviews blijkt dat de gemeente hier anders tegenaan kijkt. Zij vindt juist dat de politie meer de politieke kant van de jeugdproblematiek moet gaan inzien (interview 8).

De wijkteamchef stelt vervolgens voor dat de gemeente en politie een brief sturen waarin wordt uitgelegd wat er precies speelt in de wijk en dat politie en gemeente balanceren tussen mogelijkheden en beperkingen. Hij vindt het belangrijk om burgers de ernst van het probleem te laten in zien en dat de problemen soms niet zo erg zijn als de burgers zelf denken (interview 9). Hier komt naar voren dat de politie in Enschede Zuid acceptatie van burgers verwacht en daarbij burgerparticipatie wil loskweken.

Stuurgroep en groepsaanpak

De politie doet nog vaak haar eigen ding in de groepsaanpak, terwijl de gemeente de regie heeft. De politie zegt hier aan de ene kant wel aan mee te werken, maar aan de andere kant ook haar eigen rol te blijven houden (interview 9). De wijkteamchef benoemt dit als twee sporen: *“Van belang is om te zorgen dat deze twee sporen niet uit elkaar gaan”* (interview 9). De politie ziet dit probleem bij meerdere partijen terugkomen. Elke partij heeft in de groepsaanpak zijn eigen rol. In de groepsaanpak worden partijen bij elkaar gebracht, waarbij het moeilijk is om los te komen van de eigen koers (interview 9). *“Hier zou de stadsdeelmanager als regisseur met de vuisten op tafel moeten slaan”* (interview 9). Uit de interviews blijkt dat de politie zeker een goed gevoel heeft bij de stuurgroep, maar merkt dat partijen nog niet goed in zien wat elkaars mogelijkheden en beperkingen zijn (interview 9).

Vanwege haar regierol is hier een belangrijke taak weggelegd voor de gemeente.

De Stuurgroep heeft gezamenlijk besloten om allereerst drie jeugdgroepen aan het pakken. Hierbij was het belangrijk dat meerdere partijen de meeste winst konden pakken. Er is dus bewust niet gekozen voor 3 criminele groepen, aangezien het jongerenwerk hier niets mee kan, aldus de wijkteamchef (interview 9). Tijdens de zomermaanden is de politie echter druk genoeg met alleen de dagelijkse incidenten, maar na de vakantie hoopt zij de aanpak van de drie groepen weer op te kunnen pakken. De politie beseft zich goed dat het tijd nodig heeft om de effecten van de groepsaanpak te zien. De gemeente ziet het liefst dat de problemen binnen 3 maanden zijn opgelost, maar weet stiekem ook wel dat dit onmogelijk is (interview 9). We zouden bijvoorbeeld tijd kunnen besparen door ervaringen van andere steden of wijken te gebruiken waar een bepaalde groepsaanpak wel of geen positief effect heeft gehad (interview 9).

“De eerste stappen zijn nu gezet, maar we moeten ook de beperkingen durven toe te geven en accepteren dat we om goede redenen bepaalde zaken niet kunnen waarmaken”, aldus de wijkteamchef (interview 9).

5.5 CONCLUSIE: KNELPUNTEN

Zoals in hoofdstuk 4 is gedaan zal ook in deze paragraaf op basis van het voorgaande empirisch materiaal besproken worden welke knelpunten zich voordoen bij de samenwerking tussen gemeente en politie met betrekking tot de groepsaanpak in Enschede Zuid. Naar aanleiding van de gesprekken met de respondenten kan geconcludeerd worden dat de volgende 8 knelpunten zich voordoen:

Knelpunt 1: De politie verdiept zich nog te weinig in de Syrisch-Orthodoxe achtergrond van de jongeren

Knelpunt 2: De gemeente heeft de jeugdproblematiek lange tijd niet willen zien/erkennen.

Knelpunt 3: Politie heeft bepaalde jeugdgroepen te veel prioriteit gegeven vanuit recherche oogpunt.

Knelpunt 4: Te weinig politiecapaciteit voor jeugdgroepen door o.a. noodhulpdiensten

Knelpunt 5: Bijdrage van andere partijen (m.u.v. politie) in de informatie-uitwisseling is te beperkt

Knelpunt 6: De politie denkt te veel in eigen kaders gedacht en zoekt te veel naar oplossingen binnen de eigen organisatie

Knelpunt 7: Politie is te veel afhankelijk van gemeentelijke politieke belangen.

Knelpunt 8: Partijen volgen nog te veel hun eigen koers in de groepsaanpak. De gemeente zorgt er te weinig voor dat partijen elkaars mogelijkheden en beperkingen zien en elkaar kunnen aanspreken op verantwoordelijkheden.

HOOFDSTUK 6:

GROEPSAANPAK IN ROTTERDAM MIDDELLAND

De wijk Middelland in de Rotterdamse deelgemeente Delfshaven vormt de derde en laatste praktijksituatie van dit onderzoek. De wijk is dichtbevolkt met veel allochtone jeugd onder de 23 jaar. Voor hen is er weinig publieke ruimte om samen te komen. *“Echter moet de jeugd toch ergens gaan hangen om hun sigaretje te kunnen roken”*, aldus de projectregisseur van de gemeente in Delfshaven (interview 1).

6.1 SITUATIESCHETS PROBLEMATISCHE JEUGDGROEPEN EN VORMGEVING SAMENWERKING

De Veiligheidsindex 2008 Rotterdam laat zien dat overlast door groepen jongeren nog steeds als grootste buurtprobleem wordt ervaren door Rotterdammers. Door 14% van de inwoners van Rotterdam wordt overlast door jeugdgroepen als vaak voorkomend buurtprobleem gezien (Index, 2008: 12-14).

Op de Jeugdveiligheidsindex 2008 scoort de wijk Middelland relatief hoog. Middelland scoort 32% hoger op de indicatoren van jeugdoverlast en –criminaliteit dan het Rotterdamse gemiddelde en staat daarmee op de 11^e plaats van de 63 onderscheiden wijken in Rotterdam. Negentien procent van de buurtbewoners geeft aan dat overlast van groepen jongeren een vaak voorkomend buurtprobleem is en 18% ziet geen goede omgang tussen jongeren en volwassenen uit de buurt (Jeugdveiligheidsindex Middelland; 2008, p.1). De jeugdigen in Middelland zijn in 2007 het meest *verdacht* van delicten op het gebied van geweld (31%), gevolgd door diefstal (22%). De cijfers van de *gepleegde* delicten laten echter een ander beeld zien. Uitgesplitst naar delictsoort blijkt dat 28% overlastdelicten betrof, 26% geweldsdelicten en 10% diefstaldelicten (Jeugdveiligheidsindex Middelland, 2008: 3).

Met behulp van de shortlist groepsriminaliteit worden er in Middelland momenteel twee jeugdgroepen onderscheiden (interview 2). De eerste groep (de Zwerm) begon als hinderlijke groep, maar is langzaam veranderd in een overlastgevende groep met een aantal individuen, dat in het criminele circuit terecht zijn gekomen. *“Het zijn vaak de leiders die de rest van de groep meetrokken. Vandaar dat het zo belangrijk is om de leiders en meelopers apart te definiëren om snel bij de kern van de groep te kunnen komen”*, aldus de wijkteamchef Politie Middelland (interview 2). De andere groep (Coolhaven) wordt gecategoriseerd als hinderlijke groep. De wijkteamchef geeft aan dat de politie hier snel bij is geweest en goede maatregelen heeft getroffen (interview 2).

In tegenstelling tot de cijfers uit de Jeugdveiligheidsindex 2008 noemt de wijkteamchef drugsgebruik, -handel, straatroof en diefstal als meest voorkomende zware delicten. Daarbij dient wel vermeld te worden dat niet alle leden van de groep zich inlaten met drugshandel. Er zitten maar een aantal ‘criminele elementen’ in de groep. Het grootste probleem blijft volgens de wijkteamchef echter ook het vertonen van hinderlijk gedrag en lichte overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) door jeugdgroepen (interview 2).

Ook de taakaccenthouder Jeugd ziet dat er uit de wijkscan in Middelland een overlastgevende groep (De Zwerm) is getypeerd, welke neigt naar een criminele groep. Echter geeft hij aan momenteel weinig met deze groep te kunnen, aangezien het naar zijn idee al een te zware criminele jeugdgroep is geworden. Delicten waar deze groep zich schuldig aan maakt zijn hinderlijk gedrag (drinken en blowen), straatroof, drugshandel, drugsgebruik en daarnaast ook geweld tegen de politie. De groep bestond voorheen uit jongens van 17 jaar die op straat hingen en is momenteel uitgegroeid tot een zwaar criminele bende (interview 3).

De projectregisseur geeft bij de categorisering van jeugdgroepen in de hele deelgemeente Delfshaven een verhouding van 1 criminele, 8 overlastgevende en 1 hinderlijke jeugdgroepen. Zij stelt dat de meeste groepen overlastgevend zijn. Daarbij merkt ook zij op dat er in een hinderlijke groep ook criminele individuen zitten en andersom. De delicten die naar haar idee het meest voorkomen zijn drugsgebruik en- handel, gevolgd door diefstal en inbraak. Verder ondervinden winkeliers veel overlast van jeugdgroepen in hun winkelstraat (interview 1). Over de daadwerkelijke problematiek in de wijk Middelland in Delfshaven heeft de projectregisseur geen specifieke inzichten kunnen geven.

Opvallend is dat zowel politie als gemeente nauwelijks spreken over geweldsdelicten, terwijl deze in de Jeugdveiligheidsindex toch een relatief hoog percentage scoren. Andersom merken beide partijen op dat drugshandel en -gebruik een veelvoorkomend probleem is binnen de jeugdgroepen, terwijl dit in de cijfers van de Jeugdveiligheidsindex nauwelijks terug komt.

Regiegroep

Rotterdam bestaat uit meerdere deelgemeenten en het bepalen van het draagvlak en de inzet voor de aanpak van problematische jeugdgroepen is de taak van het Bestuurlijk Justitieel Overleg (BJO: strategisch niveau). Het BJO is een formeel overleg bestaande uit de deelraadsvoorzitter, de districtschef van de politie en het teamhoofd van het desbetreffende regioteam van justitie. De partners in het BJO regelen personele inzet en budget voor de groepsaanpak, de deelgemeente voert de regie. Afhankelijk van de grootte van de deelgemeente, de opgezette structuur en de frequentie waarmee besprekingen plaatsvinden, bepalen de partners welke groepen het eerst aangepakt gaan worden. De afweging welke groepen met prioriteit worden aangepakt wordt gemaakt in de regiegroep (tactisch niveau) voor de groepsaanpak en vervolgens voorgelegd aan het BJO. Zodra deze keuze door het BJO is goedgekeurd gaat de deelgemeentelijke ambtenaar die belast is met de regie over de groepsaanpak aan de slag (Directie Veiligheid: 12-13).

De regiegroep is verantwoordelijk voor de adequate uitvoering van de groepsaanpak in de deelgemeente. De regiegroep komt eenmaal in de zes weken bijeen en wordt voorgezeten door de eindverantwoordelijke ambtenaar en bestaat verder uit de projectleiders groepsaanpak in de wijken, de jeugdcoördinator van de politie en andere partijen. De regiegroep bepaalt welke uitvoerende mensen deel gaan uitmaken aan het overleg groepsaanpak in de wijk (operationeel niveau). Het is de bedoeling dat zij een concreet plan van aanpak maken (Directie Veiligheid: 12-13).

Tot slot wordt hieronder een kort overzicht weergegeven van de situatie rondom de jeugdgroep- problematiek en samenwerking tussen gemeente en politie in Rotterdam Middelland:

Kenmerken	Situatie in Rotterdam Middelland
<i>Aantal jeugdgroepen</i>	2 jeugdgroepen
<i>Aard problematiek</i>	Overlast, geweld, drugs en diefstal. Overlastgevende groepen met criminele elementen
<i>Samenwerkingsvorm betrokken partijen</i>	Regiegroep
<i>Projecten en initiatieven</i>	Jongeren centrum, banenwinkel en schooladoptieplan

Bronnen: interview 1, 2, 3, en Werken aan een Veiliger Rotterdam

In de volgende paragrafen zal op basis van de interviews met de gesprekspartners in Rotterdam Middelland beschreven worden hoe zij aankijken tegen het ongebonden politiewerk, gebonden politiewerk, gemeentelijk optreden en de samenwerking bij de groepsaanpak.

6.2 ONGEBONDEN POLITIEWERK

In haar onafhankelijk optreden ziet de politie in Middelland duidelijk een preventieve en repressieve kant. Ze probeert aan de ene kant de symptomen van de jeugdproblematiek te bestrijden door middel van handhaving. *“Met handhaving op lichte overtredingen van APV, houd je grote overtredingen tegen”*, aldus de wijkteamchef (interview 2). In het verlengde hiervan staat preventie centraal en wordt ingezien dat de politie de jongeren dient door te verwijzen naar de juiste partners. Deze partners moeten de jongeren perspectief proberen te bieden (interview 2).

Tevens heeft de politie meegewerkt aan preventieve initiatieven zoals de banenwinkel voor de Koninklijke Landmacht en het schooladoptieplan. Repressief optreden alleen heeft namelijk geen nut als er geen perspectief wordt geboden aan de jongeren. Politie, gemeente en partners dienen begrip te tonen voor de oorzaak van het probleem. Echter beginnen deze oorzaken vaak achter de voordeur, waar gemeente en politie nog te weinig grip op hebben (interview 2).

De taakaccenthouder Jeugd stelt dat het optreden vanuit de politie afhankelijk is van de leden van de groep. Alle groepsleden kampen met verschillende problemen. De één gaat niet naar school, de ander heeft geen werk. Problemen verschillen duidelijk per individu. In Middelland is men momenteel al 4 jaar bezig met de groepsaanpak en deze werkt niet. De taakaccenthouder denkt dat de groepsleden individueel aangepakt moeten gaan worden (interview 3).

Ook hij ziet handhaving als de ‘core business’ van de politie. De politie houdt zich naar zijn idee momenteel echter te veel bezig met allerlei preventieve initiatieven en staat er vaak alleen voor. Het jongerenwerk zou

hier een grotere rol in moeten nemen, maar zij werken doorgaans van 8:00 uur tot 17:00 uur, wat niet werkt bij de groepsaanpak (interview 3). De politie vindt dat het jongerenwerk te weinig doet, geen verantwoordelijkheid neemt voor haar taken en de gemeente hier weinig tot geen regie op pakt (interview 3). Hier zal in de volgende paragrafen nog op worden terug gekomen.

6.3 GEBONDEN POLITIEWERK

In Middelland wordt geprobeerd jaarlijks een update te maken van de jeugdgroepen met behulp van de shortlist. Het laatste overzicht dateert van twee jaar terug. Onlangs is er echter een nieuwe wijkscan gemaakt, maar hier zijn nog geen gegevens van bekend. De wijkteamchef van de politie geeft aan dat de shortlist helpt bij het maken van een categorisering van de groepen, maar de specifieke groepsaanpak die bij een bepaald type jeugdgroep zou moeten horen blijkt volstrekt onbekend (interview 2). De shortlist wordt meer gezien als een structuurhandvat. De driedeling in groep, domein en individu is goed hanteerbaar, maar de methodiek biedt geen pakkende oplossing (Evaluatie “ De Zwerm”). De shortlist zou de kern moeten leveren van de groepsproblematiek, waarmee partners uiteindelijk op individueel niveau van de jongeren kunnen komen om maatwerk te leveren (interview 3).

De politie denkt uiteindelijk veel winst te kunnen behalen uit een goede informatiepositie en minder in het uitdelen van bekeuringen. Hierbij zou de taakaccenthouder meer medestanders wensen op straat om er achter te komen wie de jongeren precies zijn (interview 3). Uit de interviews blijkt dat de verzameling van informatie over de jeugdgroepen momenteel nog moeizaam verloopt, waardoor een goed beeld van de jeugdgroepen ontbreekt.

6.4 GEBONDEN GEMEENTELIJK OPTREDEN

Uit de interviews met de politie Middelland blijkt dat zij vooral ontevreden zijn over de werkzaamheden van het jongerenwerk en hoe de gemeente deze partij aanstuurt. *“De gemeente neemt de regie, maar absoluut niet voor honderd procent. Vooral de aansturing van het jongerenwerk laat te wensen over”*, aldus de taakaccenthouder (interview 3). Hij verwacht dat de gemeente ervoor gaat zorgen dat partners maatwerk gaan leveren. Ze moet harde afspraken gaan maken met het jongerenwerk en andere partners. Zij komen nu vaak met een omslachtig verhaal en geen concrete feiten en cijfers over de jeugdgroepen (interview 3).

De wijkteamchef is ook erg kritisch op de uitvoering van de gemeentelijke regiefunctie. Volgens hem neemt de gemeente geen regie in de groepsaanpak. Ook hij stelt dat er geen sturing is en geen harde afspraken worden gemaakt met partners. Daarbij is er geen tijdsplan gemaakt voor de aanpak en wordt veelal zomaar ergens aan begonnen, zonder dat er enige structuur te bekennen valt (interview 2). Wat blijkt is dat zodra er geen

voortgang wordt geboekt partijen zich minder betrokken voelen bij de groepsaanpak en men bijvoorbeeld nauwelijks nog aanwezig is bij overleggen (interview 2).

Uit de interviews komt ook naar voren dat politie en gemeente (en andere partners) niet goed op de hoogte zijn van elkaar competenties en beperkingen. Deze zijn onderling nooit in kaart gebracht.

Er wordt niet gekeken naar evaluaties en aanbevelingen van een eerder uitgevoerde aanpak (interview 2 en Evaluatie de Zwerm). De groepsaanpak moet duidelijk samen beter voorbereid worden. Onderlinge prioriteiten lijken tussen gemeente en politie wel op één lijn te liggen. Echter is er geen gemeenschappelijke koers te zien in de aanpak (Evaluatie de Zwerm).

Ook de taakaccenthouder zegt dat politie en gemeente het over het algemeen eens over de aard van de problematiek en de daarbij behorende groepsaanpak. Hij is in dit opzicht meer kritisch op het optreden van het jongerenwerk. Hij benoemt het volgende voorbeeld: een jongen blijkt niet meer naar school te gaan, de leerplichtambtenaar wordt ingeschakeld en de politie let erop of de jongen zich niet op straat begeeft. Vervolgens ziet de taakaccenthouder geen enkele kennis en kunde bij het jongerenwerk en wordt niet meegewerkt in deze samenwerking (interview 3). De gemeente reageert vanuit de andere kant. Zij stelt dat de politie 'achterover gaat zitten' bij het organiseren van activiteiten voor jongeren en deze organisatie in zijn geheel overlaat aan het jongerenwerk (interview 1).

Het onlangs opgezette jongeren centrum in de wijk wordt door de politie als voorbeeld gebruikt voor de beperkte coördinatie vanuit de gemeente. De politie miste hierbij een aantal punten die naar hun idee wel aanwezig zouden moeten zijn in de regierol van de gemeente: een stevige leidersrol, het durven nemen van verantwoordelijkheid en beloning en straf voor partners op basis van resultaten.

“De aansturing vanuit de gemeente was goed, echter was er geen controle op wat er gedaan moest worden. Er waren te veel instellingen betrokken die eigenlijk niet wisten wat hun eigen en andermans rol was in het project” (interview 3).

De politie zegt de symptomenbestrijding van bijvoorbeeld drugsoverlast en straatroven prima zelf af te kunnen. Zij heeft de gemeente echter nodig voor budget om aan de voorkant van het probleem te kunnen komen door bijvoorbeeld het jongeren centrum te laten inrichten. Op basis van de interviews wordt duidelijk dat de gemeente zich wel inzet voor dergelijke preventieve initiatieven zoals bijvoorbeeld een voorlichting met betrekking tot verslavingszorg (interview 1).

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat de politie in de samenwerking bij de groepsaanpak de juiste mensen op de juiste plaats mist. Partijen weten niet van elkaar wie ze zijn en het begrip 'kennen en gekend worden' ontbreekt bij andere partijen. De taakaccenthouder stelt dat de politie er vooral alleen voor staat. Daar komt bij dat bewoners in de wijk snel melding doen van overlast door jeugdgroepen, maar zij nemen vervolgens zelf geen initiatief (interview 3).

Voor de gemeente in de Rotterdamse wijk Middelland ligt blijkbaar nog een belangrijke taak weggelegd om daadwerkelijk regie te pakken op de groepsaanpak, harde afspraken te maken tussen betrokken partijen en hun rol in de groepsaanpak te verduidelijken.

6.5 CONCLUSIE: KNELPUNTEN

Tot slot zal ook in deze paragraaf op basis van het voorgaande empirisch materiaal besproken worden welke knelpunten zich voordoen bij de samenwerking tussen gemeente en politie met betrekking tot de groepsaanpak in Rotterdam Middelland. Uit de interviews met de gesprekspartners komen de volgende 7 knelpunten naar voren:

Knelpunt 1: Politie, gemeente en jongerenwerk zitten nog te weinig aan voorkant van jeugdproblematiek en bieden te weinig perspectief aan de jongeren.

Knelpunt 2: De jeugdgroepen worden te veel aangepakt op groepsniveau en niet op individueel niveau, waarbij twijfels bestaan over het nut van de groepsaanpak.

Knelpunt 3: Politie is te veel bezig met zorgrol en preventieve initiatieven vanwege nalatigheid van het jongerenwerk.

Knelpunt 4: Gemeente pakt haar regierol niet op: aansturing van jongerenwerk schiet te kort en er worden geen harde afspraken gemaakt met partners.

Knelpunt 5: Informatieverzameling vanuit politie is te beperkt, waardoor politie geen goed beeld heeft van de jeugdgroepen.

Knelpunt 6: Structuur in de groepsaanpak ontbreekt, waardoor partijen zich minder of zelfs helemaal niet betrokken voelen.

Knelpunt 7: Partijen zijn niet op de hoogte van elkaars mogelijkheden en beperkingen, waardoor de juiste mensen niet op de juiste plek zitten in de groepsaanpak.

HOOFDSTUK 7: DE KNELPUNTEN VERKLAARD?

7.1 INLEIDING

In de voorgaande drie hoofdstukken heeft het empirisch onderzoek plaatsgevonden en is antwoord gegeven op de derde deelvraag. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de laatste deelvraag: *Hoe laten de eventuele knelpunten in de praktijk zich verklaren?*

Op basis van het toetsingsmodel uit paragraaf 3.5 zal gekeken worden hoe de knelpunten die uit de praktijksituaties naar voren zijn gekomen mogelijk verklaard kunnen worden. Allereerst wordt hieronder een overzicht gegeven van knelpunten die in Breda Noord, Enschede Zuid en Rotterdam Middelland (deels) overeenkomen. Per knelpunt wordt aangegeven in welke praktijksituaties deze zich voordoen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat een bepaald knelpunt wellicht ook in een andere praktijksituatie voor kan komen, terwijl dit in onderstaand overzicht niet vermeld staat, aangezien het betreffende knelpunt dan niet naar voren is gekomen uit de gesprekken met de respondenten.

Knelpunt	Breda Noord	Enschede Zuid	Rotterdam Middelland
Beperkte politiecapaciteit	X	X	
Geen goede bejegening van jeugdgroepen door noodhulpdiensten	X	X	
Gemeente en politie moeten nog te veel zorgrol op zich nemen	X		X
Beperkte informatieverzameling vanuit politie	X		X
Beperkte informatie-uitwisseling door jongerenwerk	X	X	
Slechte terugkoppeling vanuit politie naar bewoners	X		
Te weinig structuur in groepsaanpak	X		X
Politie is teveel afhankelijk van gemeentelijke diensten en politieke prioriteiten	X	X	
Geen duidelijke afspraken (mogelijkheden/beperkingen) vanuit gemeente waar partijen elkaar op kunnen aanspreken/afrekenen	X	X	X
Politie verdiept zich nog te weinig in etnische achtergrond van jongeren		X	
Gemeente heeft problematiek van jeugdgroepen niet willen erkennen		X	
Politie prioriteert groepen vanuit recherchekundig belang		X	
Partijen geven te veel hun eigen invulling aan groepsaanpak en zoeken oplossingen te veel binnen eigen kaders van hun organisatie		X	X
Groepsaanpak biedt geen perspectief aan jongeren			X
Jeugdgroepen worden niet op individueel niveau aangepakt			X

Alvorens gezocht wordt naar verklarende factoren zullen de 15 knelpunten, zoals hiervoor weergegeven, ingeperkt worden. Van de knelpunten uit de drie praktijksituaties wordt een selectie gemaakt, aangezien een aantal knelpunten overlap heeft en verwacht wordt dat de verklaringen voor deze knelpunten dezelfde factoren bevatten. Bij deze selectie wordt rekening gehouden met een aantal punten. Allereerst is gekeken naar de meest *voorkomende* knelpunten uit bovenstaand overzicht. Hierbij is bestudeerd welke knelpunten zich in meerdere praktijksituaties voordoen. Dit wil niet zeggen dat deze knelpunten ook de meest *belangrijke* zijn. Hiervoor dient eerst onderzocht te worden welke gevolgen en effecten deze knelpunten met zich meebrengen en dit wordt niet bestudeerd in dit onderzoek.

Daarnaast vallen zoals gezegd een aantal knelpunten grotendeels onder dezelfde noemer of hebben zij gedeeltelijk eenzelfde typering. Deze knelpunten zijn samengevoegd tot één knelpunt, bijvoorbeeld beperkte informatieverzameling en –uitwisseling. Tot slot heeft het toetsingsmodel naar aanleiding van de theoretische inzichten uit hoofdstuk 3 een belangrijke basis gevormd voor de selectie van knelpunten. In het theoretisch kader zijn al een aantal mogelijke verklaringen gegeven voor de knelpunten uit het toetsingsmodel. Deze verklarende factoren zijn wellicht ook toepasbaar op de knelpunten uit de praktijksituaties. Om die reden is er uiteindelijk gekozen voor een vijftal knelpunten welke grotendeels overeenkomen met het toetsingsmodel, zoals hieronder nogmaals weergegeven.

Mogelijke knelpunten bij de samenwerking tussen gemeente en politie in de groepsaanpak

1.	Niet overeenstemmende prioriteiten en doelstellingen
2.	Geen duidelijke visie/koers in uitvoering groepsaanpak
3.	Ontbreken van duidelijke afspraken vanuit gemeente
4.	Geen interne overeenstemming binnen gemeente
5.	Beperkte informatieverzameling en –uitwisseling vanuit politie
6.	Te weinig politiecapaciteit

De volgende selectie van knelpunten is gemaakt:

1. Beperkte politiecapaciteit.

Verskillende respondenten uit de praktijksituaties geven aan dat de politie te weinig capaciteit heeft om voldoende aandacht te geven aan de problematiek rondom jeugdgroepen. In het toetsingsmodel komt dit capaciteitsprobleem tevens naar voren als mogelijk knelpunt.

2. Politie is te veel afhankelijk van interne afstemming en politieke prioriteiten van gemeente.

Uit de interviews met gesprekspartners blijkt dat politiemensen te veel afhankelijk zijn van verschillende diensten en afdelingen binnen de gemeente die het niet altijd met elkaar eens zijn. Bovendien is de politie daarbij afhankelijk van gemeentelijke politieke prioriteiten die gesteld worden. In het toetsingsmodel komt dit knelpunt grotendeels overeen met het mogelijke knelpunt betreffende de interne afstemming binnen gemeenten.

3. *Politie, gemeente en andere partijen zijn nauwelijks op de hoogte van elkaars mogelijkheden en beperkingen en weten niet op welke verantwoordelijkheden ze elkaar kunnen aanspreken.*

Verschillende respondenten geven aan dat de gemeente haar regierol niet altijd even goed oppakt. Partijen geven dikwijls nog te veel hun eigen invulling aan de groepsaanpak. De gemeente trekt haar teugels niet strak genoeg aan en maakt geen duidelijke afspraken met partijen. Het ontbreken van duidelijke afspraken vanuit de gemeente wordt ook als mogelijk knelpunt genoemd in het toetsingsmodel.

4. *Beperkte informatieverzameling en -uitwisseling over jeugdgroepen*

Uit de interviews is gebleken dat verschillende respondenten de gegevens die de politie over de jeugdgroepen verzameld nog onduidelijk of niet adequaat vinden. De politie zal een kwaliteitsslag moeten gaan geven aan haar analyses en dient haar informatiepositie beter te structureren. Daarbij wordt een 'mismatch' in de informatie-uitwisseling genoemd: het jongerenwerk geeft te weinig informatie vrij over de jongeren. Zoals te zien is in bovenstaand overzicht komt dit knelpunt ook terug in het toetsingsmodel.

5. *Te weinig structuur in groepsaanpak; problemen worden veelal ad hoc opgelost.*

Aan de ene kant reageert de politie nog te veel ad hoc op problemen in de wijk, is er geen samenhang en worden te weinig prioriteiten gesteld. Een aantal respondenten geeft aan dat de politie niet altijd een duidelijke koers heeft in de groepsaanpak. Aan de andere kant wordt de gemeente hetzelfde verweten. Vanuit het toetsingsmodel wordt al gesteld dat het ontbreken van een duidelijke koers/visie in de uitvoering van de groepsaanpak en niet overeenstemmende prioriteiten mogelijke knelpunten in de samenwerking vormen.

Zoals beschreven komt deze selectie van het vijftal knelpunten uit de praktijksituaties grotendeels overeen met de genoemde mogelijke knelpunten uit het toetsingsmodel. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zal nu getracht worden verklarende factoren te vinden voor deze knelpunten uit de praktijksituaties op basis van het toetsingsmodel, andere theoretische achtergronden uit hoofdstuk 3 en het empirisch onderzoek.

7.2 VERKLARING KNELPUNT 1: BEPERKTE POLITIECAPACITEIT

Tijd is een belangrijke factor bij het capaciteitsprobleem van de politie. De respondenten geven aan dat de noodhulpdiensten die agenten draaien veel tijd in beslag nemen, waardoor er minder tijd is voor de aanpak van problematische jeugdgroepen. Dit probleem werkt echter van twee kanten: De noodhulp slokt tijd op die politiemensen ook aan de jeugdproblematiek kunnen besteden, maar andersom is er vanwege de personeelskrapte binnen de politie geen andere oplossing dat wijk- en jeugdagenten noodhulpdiensten draaien die 24 uur per dag doorgaan.

Een gevolg van deze beperkte politiecapaciteit is dat agenten die slecht geïnformeerd zijn over de jeugdgroepen (en de jongeren nauwelijks kennen) op pad worden gestuurd en vervolgens de groepen verkeerd benaderen. Hierbij zijn politie en gemeente tevens sterk afhankelijk van de persoonlijke voorkeur en motivatie van hun collega's en agenten.

Uit de literatuur is al gebleken dat gemeenten incidenteel stellen dat de politie in bepaalde situaties te weinig capaciteit levert en te weinig aanspreekbaar is. De gemeente kan de inzet van politiecapaciteit echter niet afdwingen (AEF, 2006: 26). De politie is autonoom, waardoor de gemeente geen stem heeft in de politiecapaciteit. Het lijkt tegenstrijdig dat de gemeente dus de regierol heeft, terwijl zij afhankelijk is van de capaciteit die de politie kan leveren.

Op basis van bovenstaande kan gesteld worden dat het genoemde capaciteitsprobleem bij de politie ten aanzien van de aanpak van jeugdgroepen mogelijk te verklaren valt door een andere prioriteitstelling van de politie. Uit de interviews kan duidelijk geconcludeerd worden dat de politie over te weinig agenten beschikt voor een succesvolle groepsaanpak, echter worden deze agenten wellicht te veel ingezet voor andere taken die vanuit de politie meer prioriteit krijgen.

7.3 VERKLARING KNELPUNT 2: INTERNE AFSTEMMING GEMEENTE EN POLITIEKE BELANGEN

Vanuit de gemeente zijn vaak meerdere afdelingen bij de groepsaanpak betrokken. In het theoretisch kader is al benoemd dat tussen deze afdelingen soms sprake is van concurrentie, onvolledige afstemming of zelfs strijd. Afdelingen blijken niet van elkaars beslissingen op de hoogte te zijn en proberen verantwoordelijkheden en problemen naar elkaar toe te schuiven. Er kunnen ook verschillen in visie bestaan tussen verschillende gemeentelijke afdelingen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 193-194). Verschillende respondenten uit de praktijksituaties bevestigen dat de gemeente een verkokerde organisatie is, waarin te weinig op wijkniveau, maar in afdelingen en diensten wordt gewerkt. Zodra er meer vertegenwoordigers in de wijk bevoegdheden en speelruimte krijgen om de jeugdgroep problematiek aan te pakken zal de samenwerking tussen gemeente en politie mogelijk veel slagvaardiger zijn. Gemeenten als complexe organisaties met verschillende afdelingen die ieder hun eigen prioriteiten en belangen hebben zorgen ervoor dat er intern discussie ontstaat over een mogelijke groepsaanpak en er geen interne overeenstemming heerst binnen het gemeentelijk apparaat.

Een groepsaanpak is veelal een wijkgerichte aanpak. Ook in het theoretisch kader is besproken dat de gemeente in de wijk echter te veel afhankelijk is van andere afdelingen binnen gemeente. Dit kan de samenwerking met de politie en andere partners belemmeren. Samenhang tussen integrale veiligheid en ander gemeentelijk beleid is beleidsmatig en organisatorisch (nog) beperkt. Het commitment van het gemeentebestuur is hierbij van belang: gemeenten zijn niet altijd in staat doorzettingsmacht te organiseren en prioriteit te geven aan veiligheid (AEF: 2005, pp. 34-36).

De politieke gesprekspartners geven hierbij aan ook afhankelijk te zijn van deze politieke doelstellingen en prioriteiten vanuit de gemeente. Binnen een gemeente blijken politiek en communicatie centraal te staan: zodra burgers weten dat er een probleem is in de wijk, wordt dit probleem ineens wel erkend. Dit onderzoek maakt duidelijk dat de gemeente zich soms vooral focust op de bestrijding van overlast op straat, terwijl de politie ook meer kijkt naar de achtergrond van de wijk en daarbij in het achterhoofd heeft dat overlast een verschijningsvorm is van de wijk. De politie ziet liever dat de politiek zich minder bemoeit met de groepsaanpak, terwijl de gemeente wenst dat politiemensen meer begrip gaan tonen voor de politieke kant van de jeugdproblematiek. Tijdens het empirisch onderzoek is gebleken dat politie en gemeente in eerste instantie geen grote conflicten hebben in de groepsaanpak, maar wel verschillende invalshoeken. De gemeente heeft namelijk ook andere belangen dan alleen veiligheid.

7.4 VERKLARING KNELPUNT 3: VERWACHTINGEN TEN AANZIEN VAN MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN VAN PARTNERS

In een gezamenlijke groepsaanpak is het van groot belang dat de betrokken partijen op de hoogte zijn van elkaars mogelijkheden en beperkingen. De gemeente zou in dit geval bijvoorbeeld op de hoogte moeten zijn van de beperkte personeelscapaciteit van de politie. De Bruijn en ten Heuvelhof (1995) stellen dat de sturende actor, in dit geval de gemeente, moet zorgen voor coöperatief surplus. Belangrijke vragen die hierbij gesteld worden zijn: Wat wordt er van elkaar verwacht? Welke intenties zijn er? Welke sancties kunnen worden gehanteerd en welke voorwaarden gelden voor voortzetting van de samenwerking? De respondenten uit de praktijksituaties geven echter aan geen duidelijkheid te hebben over wat zij van andere partners mag verwachten in de groepsaanpak. Elkaars mogelijkheden en beperkingen zijn veelal onbekend en partijen weten niet op welke verantwoordelijkheden ze elkaar kunnen afrekenen.

Uit de interviews met politiemensen blijkt dat zij hierbij een stevigere regie- en leidersrol vanuit de gemeente verwachten, die verantwoordelijkheid durft te nemen en partners beloont of straft op basis van hun resultaten in de groepsaanpak. Momenteel blijken deze duidelijke afspraken vanuit de gemeente nog te beperkt te zijn of zelfs te ontbreken.

In het theoretisch kader is al besproken dat door het ontbreken van deze duidelijke afspraken, regie, aansturing en coördinatie vanuit gemeenten, politiemensen niet weten wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van partners. Hierdoor weet de politie ook niet waar zij partners op kan aanspreken en waar zij op afgerekend zouden kunnen worden. De politie vindt dat gemeenten hun doelen te abstract kunnen formuleren en traag zijn in het nemen van sturende beslissingen. (AEF, 2006: 12-13)

De Bruin en ten Heuvelhof (1995) stellen dat processen in een samenwerkingsverband gestructureerd moeten worden door middel van bijvoorbeeld regels waaraan beide partijen zich binden. Indien de gemeente niet zorgt voor structuur door middel van duidelijke onderlinge verwachtingen, afspraken en regels is dit een mogelijke verklarende factor voor het gegeven dat partners in de praktijksituaties niet op de hoogte zijn van elkaars

(on)mogelijkheden. Als verklaring voor het ontbreken van duidelijke afspraken kan genoemd worden dat gemeenten veelal geen rechtstreekse zeggenschap hebben over externe partners (SMVP, 2006: 92-93). De mogelijkheid om van bovenaf een specifieke wijze van uitvoering binnen een samenwerkingsverband op te leggen of af te dwingen is veelal beperkt (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 53-65) en wordt door regelgeving belemmerd (AEF, 2005: 34-36).

7.5 VERKLARING KNELPUNT 4: INFORMATIEVERZAMELING EN –UITWISSELING

Veiligheidspartners zijn sterk afhankelijk van elkaar bij de uitwisseling van informatie over de jeugdgroepen. Vanuit verschillende hoeken geeft men echter kritiek op de informatieverzameling- en uitwisseling tussen partners in de groepsaanpak. Een aantal gesprekspartners zegt de gegevens die de politie over de groepen verzameld nog te beperkt en onduidelijk te vinden. De politie blijkt volgens hen nog niet genoeg beschikking te hebben over duidelijke cijfers. De respondenten geven aan dat veel informatie nog gebaseerd is op verhalen in plaats van harde feiten en het van belang is dat de politie een kwaliteitsslag gaat geven aan hun analyse van de jeugdgroepen, waarbij de informatiepositie van de politie meer gestructureerd dient te worden. Het is noodzaak dat de politie informatie tot in detail gaat toespitsen.

Bij de inventarisering van jeugdgroepen is benoemd dat het begrip ‘kennen en gekend worden’ centraal staat (Bervoets en Visser, 2007: 334). Alle gesprekspartners vanuit de politie geven aan dit belang zeker in te zien en veel aandacht proberen te geven aan dit ‘kennen en gekend worden’. Gemeenten (en andere partijen) zijn namelijk grotendeels afhankelijk van de inventarisatie van jeugdgroepen door de politie. Indien deze informatieverzameling onvolledig is, zal het beeld wat partijen over de problematische jeugdgroepen hebben te beperkt zijn. Aangezien de respondenten laten weten dikwijls de capaciteit en tijd er niet voor te hebben om te investeren in het contact met de jeugdgroepen is de informatieverzameling in de praktijksituaties soms onvolledig. Sommige agenten kennen de jeugdgroepen niet goed genoeg om de shortlist in detail te kunnen invullen. Daar komt bij dat jeugdgroepen geregeld van samenstelling veranderen, waardoor het beeld van de agenten niet meer overeenkomt met de werkelijkheid. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de beperkte tijd en capaciteit om te investeren in het contact met de jeugdgroepen (kennen en gekend worden) een mogelijke verklarende factor is voor de beperkte informatieverzameling door de politie.

In het empirisch onderzoek is, in tegenstelling tot Breda Noord en Rotterdam Middelland, in Enschede Zuid niet naar voren gekomen dat de informatieverzameling over de jeugdgroepen vanuit de politie te kort schiet. Uit de interviews is gebleken dat de politie veel aandacht geeft aan het tot in detail toespitsen van informatie. Er is veel tijd besteed aan een volledige inventarisatie van de jeugdgroepen met behulp van de shortlist. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen bij de nauwkeurige categorisering van de groepen.

Aan de andere kant blijkt uit de interviews dat politiemensen in de praktijksituaties juist een ‘mismatch’ zien in de informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen. Het jongerenwerk geeft nog te weinig informatie vrij over

de jeugd, maar is daar ook toe gebonden vanwege privacyoverwegingen. Toch is er nu meer openheid dan voorheen, maar de bijdrage van andere partijen vindt de politie in de praktijksituaties nog steeds te beperkt. De politie geeft echter toe dat hun informatiepositie ook het grootst is. Dit wordt bevestigd in de literatuur waarin wordt gesteld dat de politie vaak een informatievoorsprong en het overwicht heeft in de veiligheidszorg vanwege dit overschot aan informatie en deskundigheid. Dit overwicht van de politie zou een bedreiging kunnen vormen voor het streven naar een integrale aanpak waar meer partijen bij betrokken zijn (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 53-65). Bovenstaande is mogelijk een verklarende factor voor de onvolledige informatie-uitwisseling die de samenwerking tussen gemeente, politie en andere partners belemmert bij de groepsaanpak.

7.6 VERKLARING KNELPUNT 5: STRUCTUUR IN GROEPSAANPAK

In het toetsingsmodel is duidelijk onderscheid gemaakt tussen de twee mogelijke knelpunten niet overeenstemmende prioriteiten/doelstellingen en geen duidelijke visie/koers in de uitvoering van groepsaanpak. In het eerste geval gaat het om eenduidigheid in de probleemvisie tussen gemeente en politie, terwijl in het tweede geval de uitvoering van een systematische groepsaanpak bedoeld wordt. Bij de zoektocht naar een mogelijke verklaring voor het knelpunt uit de praktijksituaties omtrent te weinig structuur in de groepsaanpak zullen in deze paragraaf echter de twee mogelijke knelpunten uit het toetsingsmodel beide worden gebruikt.

Vanuit de gemeente geven verschillende respondenten aan dat de politie nog te veel ad hoc reageert op lokale problemen omtrent jeugdcriminaliteit. Zij zien geen samenhang in de groepsaanpak, waarbij te weinig prioriteiten worden gesteld. Er wordt door de respondenten een beeld geschetst dat politie, gemeente en andere partijen nog te veel hun 'eigen ding doen' en niet buiten de kaders van hun eigen organisatie denken. Hieruit kan geconcludeerd worden dat in de praktijksituaties niet altijd sprake is van een duidelijke gemeenschappelijke koers in de uitvoering van de groepsaanpak en partijen soms snel weer schieten in nieuwe aanpakken zonder de effectiviteit van eerdere aanpakken kritisch te evalueren. Terpstra en Kouwenhoven geven de kloof tussen bestuurlijke en juridische invalshoeken binnen de gemeente en de doelmatig gerichte denkwijze van politiemensen als mogelijke verklaring voor dit knelpunt (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 195). De gemeente let veel meer op het politieke draagvlak en het op juiste wijze doorlopen van procedures, terwijl de politie doorgaans veelal gericht is op het nemen van concrete, directe en zichtbare maatregelen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 194-195). Op basis van het empirisch onderzoek kan hierbij geconcludeerd worden dat dit ook te maken heeft aan het brede scala aan problemen die binnen jeugdgroepen spelen. Bijna elke individu heeft zijn of haar eigen probleem, waardoor het lastig wordt om hier een gestructureerde groepsaanpak voor te vinden. De vraag is of de complexe werkelijkheid in een methode kan worden gegoten? Hier zou bijvoorbeeld een belangrijke rol weggelegd zijn voor het Veiligheidshuis, waar individuele jongeren behandeld worden.

In het theoretisch kader is al besproken dat veiligheidsbeleid niet zonder duidelijke lokale prioriteiten kan. Uit eerder onderzoek blijkt echter dat er tussen partijen in een veiligheidsnetwerk sprake is van beperkte consensus in oorzaken van het probleem, doeleinden, wenselijke aanpak en prioriteiten (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 53-65). De gesprekspartners uit de praktijksituaties hebben dit gegeven bevestigd. Echter zal het streven naar volledige overeenstemming in doeleinden veel tijd en energie gaan kosten (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 53-65).

Bij het bundelen van krachten van verschillende partijen is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeente. Zij dient te zorgen voor regie, structuur en coördinatie in de groepsaanpak. Echter blijkt uit de literatuur en het empirisch onderzoek dat de gemeente haar taak als regisseur soms niet goed oppakt en uitvoert. Welke mogelijke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven? Terpstra en Kouwenhoven geven er een aantal. Ten eerste hebben gemeentelijke afdelingen die belast zijn met een wijkgerichte aanpak, zoals de groepsaanpak, vaak een zwakke positie. Ten tweede kunnen praktische zaken zoals drukte, tijd en personeelscapaciteit een rol spelen en tot slot kan de regie bij specifieke taken van een uitvoerend veiligheidsnetwerk, zoals de gezamenlijke groepsaanpak, niet aansluiten bij de ambities van gemeenteambtenaren. Zij richten zich bijvoorbeeld liever alleen op de aansturing van *beleidsprocessen* (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 198-199). Wederom kan deze kloof tussen de beleidsmatige invalshoek van de gemeente en de concrete, uitvoerende en doelmatige invalshoek van de gemeente als een belangrijke verklarende factor worden gezien bij het gebrek aan gezamenlijke prioriteiten en een eenduidige koers in de groepsaanpak. De bevindingen op basis van de praktijksituaties bevestigen deze verklaring grotendeels. De politie geeft aan te veel afhankelijk te zijn van politieke belangen binnen de gemeente, terwijl zij zelf op zoek is naar concrete en doelmatige maatregelen om problemen op te lossen en daarbij minder rekening houdt met het tevreden stellen van burgers.

7.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is getracht antwoord te geven op de laatste deelvraag van dit onderzoek: *Hoe laten de eventuele knelpunten in de praktijk zich verklaren?*

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat veel knelpunten uit Breda Noord, Enschede Zuid en Rotterdam Middelland overlap hebben en met elkaar overeenkomen. Aan de hand van de gegeven mogelijke verklaringen voor deze knelpunten uit de praktijksituaties kan geconcludeerd worden dat *prioriteitstelling* als overkoepelend knelpunt kan worden gezien. Bij de knelpunten omtrent beperkte politiecapaciteit, interne afstemming en politieke prioriteiten binnen de gemeente en beperkte structuur in de groepsaanpak kwam prioriteitstelling telkens naar voren. Zowel bij de politie als de gemeente worden intern en daarbij ook onderling andere prioriteiten gesteld, wat de samenwerking belemmert.

Verder kan in sommige gevallen het ene knelpunt gezien worden als verklarende factor voor het andere knelpunt. Hier volgen twee voorbeelden: De beperkte politiecapaciteit leidt er bijvoorbeeld toe dat agenten onvoldoende tijd hebben om te investeren in het contact met jeugdgroepen vanwege andere werkzaamheden (zoals noodhulpdiensten), waardoor de inventarisatie en informatieverzameling over de jeugdgroepen mogelijk te beperkt is. Door deze personeelskrapte en weinig continuïteit reageert de politie veelal 'ad hoc' op problemen en is er nauwelijks sprake van structuur in de groepsaanpak.

Daarnaast is bijvoorbeeld duidelijk geworden dat de politie te veel afhankelijk is van interne afstemming en politieke prioriteiten van de gemeente. De politie wenst echter niet te veel rekening te houden met het politieke draagvlak, waardoor deze kloof met de gemeente een eenduidige visie en koers in de groepsaanpak belemmert. Hiermee wordt geconcludeerd dat het ene knelpunt een verklarende factor kan vormen voor het andere knelpunt. Getracht is om deze relaties schematisch weer te geven, echter is dit helaas niet goed uitvoerbaar gebleken. Aangezien de effecten van de knelpunten in dit onderzoek niet worden bestudeerd, is het niet mogelijk om voor alle knelpunten uit de praktijksituaties causale verbanden weer te geven.

HOOFDSTUK 8: SLOTBESCHOUWING

In de voorgaande hoofdstukken is getracht om stapsgewijs antwoord te geven op de deelvragen van dit onderzoek. In deze slotbeschouwing worden allereerst conclusies geformuleerd op basis van deze deelvragen en uiteindelijk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor in de praktijksituaties en verder onderzoek. Deze afstudeerscriptie eindigt met een reflectie op het onderzoeksproces en de interpretatie van de onderzoeksresultaten.

8.1 CONCLUSIES

De gepresenteerde onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 hebben de basis gevormd voor deze afstudeerscriptie. In deze paragraaf zullen deze vragen terug komen bij het formuleren van de conclusies van dit onderzoek. Allereerst wordt hieronder kort terug gekeken en antwoord gegeven op de 5 deelvragen:

1. *Wat houdt de problematiek rondom problematische jeugdgroepen (in de drie praktijksituaties) precies in?*

Problematische jeugdgroepen worden in de literatuur onderscheiden in 3 vormen: hinderlijke, overlastgevende en criminele groepen (Beke, 2006: 36-39). Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat een juiste categorisering van deze groepen een lastige opgave is. De groepen wisselen regelmatig van samenstelling, waardoor het beeld wat betrokken partijen in de groepsaanpak over deze problematische jeugdgroepen hebben constant verouderd is.

De problemen die binnen een jeugdgroep spelen verschillen duidelijk van ernst en aard. Ook in de drie praktijksituaties zijn verschillen te zien in delicten waar de groepen zich schuldig aan maken. Dit kan oplopen van hinderlijk gedrag naar vermogensdelicten tot zelfs gebruik van geweld.

In dit onderzoek stond de samenwerking tussen gemeente en politie bij de aanpak van deze problematische jeugdgroepen centraal. Beide partijen zijn hierbij van elkaar afhankelijk ten aanzien van bijvoorbeeld het verzamelen van informatie, personeelscapaciteit die geleverd wordt en de aansturing van betrokken partijen. Gebleken is dat er een aantal belangrijke knelpunten bestaan in de samenwerking bij de groepsaanpak. Geconcludeerd kan worden dat niet alleen de overlast en verschillende delicten de problematiek rondom jeugdgroepen behelzen, maar ook de knelpunten in de samenwerking bij de aanpak van deze groepen als probleem kan worden gezien.

2. *Welke interventies van politie en gemeente zijn hierbij (vanuit de literatuur) mogelijk en welke samenwerking tussen gemeente en politie is hiervoor nodig?*

In dit onderzoek is het optreden van politie en gemeente uit een gezet in drie vormen van afhankelijkheid. De volgende interventies van politie en gemeente zijn op basis van theoretische achtergronden mogelijk bij de aanpak van problematische jeugdgroepen:

- *Ongebonden politiewerk:* Hieronder wordt het onafhankelijk politie optreden verstaan, waarbij de politie niet gebonden is aan de gemeente (en andere partners). Hierbij worden drie vormen van politie optreden onderscheiden; het aanspreken van jongeren en bemiddeling tussen partijen (beide preventief) en het repressieve politieoptreden.
- *Gebonden politiewerk:* Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente afhankelijk is van een aantal vormen van politieoptreden. De gemeente heeft de politie nodig bij de inventarisatie van jeugdgroepen en op handhaving gericht optreden in de samenwerking.
- *Gebonden gemeentelijk optreden:* Andersom is de politie ook afhankelijk van het gemeentelijk optreden wat betreft de formulering van strategie en haar regierol. De politie is bij de gezamenlijke groepsaanpak vooral gebaat bij een goede aansturing en coördinatie vanuit de gemeente.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat bij de interventies vanuit politie en gemeente en hun samenwerking in de groepsaanpak de begrippen afhankelijkheid en regie een belangrijke rol spelen. Vanuit politie en gemeente zijn diverse interventies mogelijk, zoals het aanspreken van de jeugdgroepen op straat, het plaatsen van een voetbalkooi, inschakelen van buurtcoaches en eventueel repressief optreden. Interventies bestaan dus uit een mix van preventie en repressie. Uit de theoretische achtergronden en het empirisch onderzoek is gebleken dat de politie bij haar opsporingstaak en repressief optreden de gemeente niet nodig heeft en de gemeente zich meer bezig houdt met preventieve initiatieven. Toch hebben beide partijen elkaar bij de meeste projecten nodig bij het plan van aanpak en de uitvoering ervan.

Samenwerking is nodig met duidelijkheid over ieders taak en verantwoordelijkheid. In deze samenwerking is regie dus nodig om de juiste mensen op de juiste plek en structuur te krijgen in de groepsaanpak.

3. *Hoe ziet het afzonderlijke optreden en de samenwerking tussen politie en gemeente bij de aanpak van problematische jeugdgroepen er in de drie praktijksituaties uit? En hoe denken beide partijen over tekortkomingen in de samenwerking en elkaars afzonderlijke optreden?*

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat er duidelijk overeenkomsten, maar ook verschillen bestaan tussen het afzonderlijk optreden en de samenwerking tussen politie en gemeente bij de groepsaanpak in de drie praktijksituaties. In alle praktijksituaties probeert men veel aandacht te besteden aan het 'kennen en gekend' worden op straat voor een goede inventarisatie van de jeugdgroepen, echter worden agenten hierbij dikwijls belemmerd door bijvoorbeeld het capaciteitsprobleem en andere prioriteitstelling. Aan de andere kant wordt bijvoorbeeld in Breda Noord geïnvesteerd in het betrekken van bewoners en ouders bij de groepsaanpak. Hier

worden bijeenkomsten georganiseerd met bewoners en is een buurtvader-project opgezet. In de andere twee praktijksituaties wordt hier (nog) minder aandacht aan besteed.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat beide partijen belangrijke tekortkomingen zien in de samenwerking en elkaars afzonderlijk optreden bij de groepsaanpak. Veel knelpunten in Breda Noord, Enschede Zuid en Rotterdam Middelland hebben overlap of komen met elkaar overeen.

Naar aanleiding van het empirisch onderzoek kan gezegd worden dat de volgende tekortkomingen zich voordoen in de drie praktijksituaties:

Knelpunt	Breda Noord	Enschede Zuid	Rotterdam Middelland
Beperkte politiecapaciteit	X	X	
Geen goede bejegening van jeugdgroepen door noodhulpdiensten	X	X	
Gemeente en politie moeten nog te veel zorgrol op zich nemen	X		X
Beperkte informatieverzameling vanuit politie	X		X
Beperkte informatie-uitwisseling door jongerenwerk	X	X	
Slechte terugkoppeling vanuit politie naar bewoners	X		
Te weinig structuur in groepsaanpak	X		X
Politie is teveel afhankelijk van gemeentelijke diensten en politieke prioriteiten	X	X	
Geen duidelijke afspraken (mogelijkheden/beperkingen) vanuit gemeente waar partijen elkaar op kunnen aanspreken/afrekenen	X	X	X
Politie verdiept zich nog te weinig in etnische achtergrond van jongeren		X	
Gemeente heeft problematiek van jeugdgroepen niet willen erkennen		X	
Politie prioriteert groepen vanuit recherchekundig belang		X	
Partijen geven te veel hun eigen invulling aan groepsaanpak en zoeken oplossingen te veel binnen eigen kaders van hun organisatie		X	X
Groepsaanpak biedt geen perspectief aan jongeren			X
Jeugdgroepen worden niet op individueel niveau aangepakt			X

4. Welke mogelijke knelpunten bij samenwerking tussen politie en gemeente en welke verklaringen voor die knelpunten biedt de literatuur?

Op basis van theoretische achtergronden is een toetsingsmodel met mogelijke knelpunten bij de samenwerking tussen gemeente en politie in de groepsaanpak geformuleerd. Deze worden hieronder weergegeven:

Mogelijke knelpunten bij de samenwerking tussen gemeente en politie in de groepsaanpak

1.	Niet overeenstemmende prioriteiten en doelstellingen
2.	Geen duidelijke visie/koers in uitvoering groepsaanpak
3.	Ontbreken van duidelijke afspraken (tussen partners) vanuit gemeente
4.	Geen interne overeenstemming binnen gemeente
5.	Beperkte informatieverzameling en –uitwisseling vanuit politie
6.	Te weinig politiecapaciteit

De literatuur biedt een aantal duidelijke en interessante verklaringen voor deze mogelijke knelpunten, welke bij de beantwoording van de hoofdvraag aan bod zullen komen.

5. Hoe laten de eventuele knelpunten in de praktijk zich verklaren?

Van alle knelpunten uit het empirisch onderzoek is een selectie gemaakt op basis van de meest voorkomende knelpunten en het toetsingsmodel uit het theoretisch kader. Van deze selectie zijn per knelpunt mogelijke verklarende factoren gegeven. Hierbij kunnen een tweetal punten geconcludeerd worden.

- Ten eerste kan in sommige gevallen gezegd worden dat het ene knelpunt gezien kan worden als verklarende factor voor het andere knelpunt. Beperkte politiecapaciteit is bijvoorbeeld een oorzaak van beperkte informatieverzameling.
- Kort gezegd kan ten tweede geconcludeerd worden dat te weinig tijd en een onvolledige inventarisatie van jeugdgroepen vanuit de politie en het ontbreken van duidelijke afspraken en een goede regie vanuit de gemeente belangrijke verklarende factoren zijn die de samenwerking tussen gemeente en politie bij de groepsaanpak belemmeren. Hierbij is naar aanleiding van het empirisch onderzoek naar voren gekomen dat *prioriteitstelling* mogelijk als overkoepelend knelpunt kan worden gezien. Zowel bij beperkte politiecapaciteit, als bij interne afstemming, politieke draagvlak en structuur binnen de groepsaanpak komt deze prioriteitstelling telkens terug. Binnen de politie en gemeente worden intern en daarbij ook onderling andere prioriteiten gesteld, wat de samenwerking bij de aanpak van de jeugdgroepen belemmerd.

Tot slot zullen deze deelconclusies eindigen met het antwoord op de hoofdvraag:

In hoeverre bestaan er knelpunten bij de samenwerking tussen gemeente en politie bij de aanpak van problematische jeugdgroepen?

In dit explorerende onderzoek is getracht de mogelijke knelpunten bij de samenwerking tussen gemeente en politie bij de aanpak van problematische jeugdgroepen weer te geven. Naar aanleiding van het empirisch onderzoek en de terugkoppeling naar het theoretisch kader kan geconcludeerd worden dat er een aantal knelpunten in deze samenwerking bestaan die op korte termijn de nodige aandacht verdienen. De knelpunten die op basis van de interviews met gesprekspartners naar voren zijn gekomen worden veelal door de ene partij gezien als een tekortkoming van de andere partij. De belangrijkste knelpunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen zullen hieronder kort worden gepresenteerd:

- *Beperkte politiecapaciteit:*
vanwege tijd en personeelskrachte door o.a. noodhulpdiensten.
- *Politie is te veel afhankelijk van interne afstemming en politieke prioriteiten van gemeente:* vanwege verschillende afdelingen en belangen binnen de gemeente.
- *Politie, gemeente en andere partijen zijn niet op de hoogte van elkaars mogelijkheden en beperkingen en weten niet op welke verantwoordelijkheden ze elkaar kunnen aanspreken:* vanwege het ontbreken van duidelijke afspraken gemaakt door de gemeente.
- *Beperkte informatieverzameling en -uitwisseling over jeugdgroepen:*
vanwege onvolledige inventarisatie van jeugdgroepen door de politie en een 'mismatch' in de informatie uitwisseling waarin de politie een te grote positie heeft en het jongerenwerk wegens privacyoverwegingen te weinig informatie wil vrij geven.
- *Te weinig structuur in groepsaanpak; problemen worden veelal 'ad hoc' opgelost:*
vanwege beperkte regie en coördinatie vanuit gemeente en verschillende ambities in groepsaanpak.

Naast afhankelijkheid en regie is gebleken dat prioriteitstelling een belangrijke rol speelt bij het verbeteren van de samenwerking. Politie en gemeente hebben beide een aantal taken in de groepsaanpak die zij afzonderlijk kunnen uitvoeren, hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de opsporingstaak van de politie. Echter is in dit onderzoek gebleken dat zij binnen de integrale groepsaanpak voornamelijk van elkaar afhankelijk zijn. Vaak is er slechts enige discussie over de aard van de problematiek, over welke groepen prioriteit krijgen en welke groepsaanpak daarbij hoort. Gemeente en politie komen hierbij bijna altijd wel tot een besluit. Een gemeenschappelijk probleembesef is dus wel aanwezig. Echter is van veel groter belang dat beide partijen in de daadwerkelijke uitvoering van de groepsaanpak een eenduidige visie krijgen. Het is noodzaak om de krachten te bundelen, de mouwen op te stropen en daadkrachtig aan de slag te gaan om de jeugdproblematiek te verminderen. Hierbij staan regie, aansturing en coördinatie bij de concrete uitvoering centraal. De gemeente zal deze regierol waarschijnlijk wettelijk krijgen. Terwijl bovenstaande volgens de schrijver van deze afstudeerscriptie het grootste knelpunt is, rijst de vraag of de gemeente wel de aangewezen organisatie is voor deze regierol. Is de burgemeester de aangewezen persoon om eindverantwoordelijk te zijn voor het

veiligheidsbeleid op strategisch niveau en is de ambtenaar OOV de aangewezen persoon om op tactisch niveau het veiligheidsbeleid te coördineren in zijn of haar gemeente? Deze coördinatie vergt veel voorbereiding en afstemming. Op operationeel niveau vindt de uitvoering van beleid plaats, waar wijkagenten, buurtregisseurs en jongerenwerkers werken aan veiligheid. Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat de gemeente minder betrokken is bij de uitvoering van de groepsaanpak dan de politie. Aangezien de politie meer inzichten heeft ten aanzien van de projecten op operationeel niveau, zou zij wellicht meer de aangewezen organisatie kunnen zijn om te zorgen voor een goede voorbereiding en afstemming van de groepsaanpak. In dit geval zal een leidinggevende binnen de politie de groepsaanpak coördineren, waarbij hij of zij direct zeggenschap heeft over de inzet van agenten en minder rekening houdt met politieke belangen.

8.2 AANBEVELINGEN

Naar aanleiding van dit onderzoek en de gepresenteerde conclusies kunnen enkele aanbevelingen worden gedaan. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen twee verschillende categorieën. Allereerst aanbevelingen voor in de praktijksituaties, gericht aan politie en gemeente en vervolgens enkele aanbevelingen voor verder onderzoek naar dit onderwerp.

8.2.1 VOOR IN DE PRAKTIJSITUATIES

Aanbevelingen gericht aan de politie:

- Probeer (indien niet direct noodzakelijk) minder 'ad hoc' te reageren op problemen met de jeugdgroepen en daarbij meer buiten de eigen kaders van de organisatie te zoeken naar oplossingen.
- Houd de inventarisatie van problematische jeugdroepen adequaat en zo compleet mogelijk.
- Houd vast aan het 'kennen en gekend worden' en zorg dat een vast team van politieagenten hiervoor beschikbaar is vanwege de vertrouwensrelatie met de groepen en buurtbewoners.

Aanbevelingen gericht aan de gemeente:

- Maak duidelijke afspraken met partners in de groepsaanpak, waarbij elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden bekend worden gemaakt en partijen weten waar ze elkaar op kunnen aanspreken en afrekenen. Leg daarbij als gemeente de eigenheid van gemeenten helder uit aan de politie. Zo snapt de politie meer van de interne dynamiek van een gemeente.
- Probeer politieke belangen meer opzij zetten ter bevordering van resultaten op de lange termijn.

Aanbevelingen gericht aan beide partijen:

- Zorg voor meer verdieping in de achterliggende oorzaken van de problematiek binnen de jeugdgroepen, waarbij ook op individueel niveau gekeken wordt naar de groep en meer toekomstperspectief wordt geboden. Hier zou meer aansluiting gevonden kunnen worden bij het Veiligheidshuis.

- Stel minder prioriteit aan eigen belangen voor de korte termijn en geef prioriteit aan gezamenlijke winst voor de lange termijn en formuleer gezamenlijk een visie met prioriteiten.
- Spreek het jongerenwerk aan op hun verantwoordelijkheid voor preventieve initiatieven en neem zelf minder de zorgrol op om zodoende meer aandacht te kunnen besteden aan eigen taken in de groepsaanpak.
- Besteed meer aandacht aan de terugkoppeling van initiatieven en projecten naar bewoners en probeer deze bewoners meer te betrekken en verantwoordelijk te laten voelen bij de groepsaanpak.

8.2.2 VOOR VERDER ONDERZOEK

Voor verder onderzoek naar de samenwerking tussen gemeente en politie bij de aanpak van problematische jeugdgroepen worden de volgende twee aanbevelingen gedaan:

- In dit onderzoek is geen gebruik gemaakt van het oordeel van andere betrokken partijen over de samenwerking tussen gemeente en politie bij de groepsaanpak. Verder zijn deze andere partners niet betrokken bij de knelpunten in deze samenwerking. In vervolgonderzoek zou bijvoorbeeld nagegaan kunnen worden hoe het jongerenwerk of de jeugdgroepen zelf tegen de samenwerking aankijken.
- Dit onderzoek heeft zich specifiek gericht op de samenwerking tussen gemeente en politie bij de groepsaanpak. Interessant is om te onderzoeken of deze knelpunten zich ook voordoen bij andere lokale veiligheidsproblemen en in andere praktijksituaties.

8.3 REFLECTIE

Deze laatste paragraaf vormt een reflectie op het onderzoek waarin kritieke punten met betrekking tot het onderzoeksproces en de interpretatie van de onderzoeksresultaten besproken worden.

Gezien de tijd zijn voor dit onderzoek een beperkt aantal en soorten bronnen gebruikt. Er is niet gesproken met andere partijen dan politie en gemeente. Zij (bijvoorbeeld jongerenwerk en de jeugdgroepen zelf) zullen echter van de zijkant een andere kijk op de samenwerking tussen gemeente en politie hebben, wat de bevindingen over deze samenwerking completer gemaakt zou kunnen hebben. Verder berusten de onderzoeksresultaten veelal op de informatie die verkregen is uit de gesprekken met de respondenten en beleidsnota's. Politiecijfers zijn bijvoorbeeld nauwelijks gebruikt, echter zouden deze cijfers het onderzoek een objectiever karakter hebben gegeven.

De hoofdstukken 4, 5 en 6 zijn afgesloten met de knelpunten die naar voren kwamen per praktijksituatie. In hoofdstuk 7 is hiervan een overeenkomende selectie gemaakt, echter is niet voor al deze knelpunten gezocht naar verklarende factoren. Uiteraard zijn deze knelpunten ook te verklaren, waardoor deze bevindingen mogelijk tot meer inzichten leiden.

In dit onderzoek is verder geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen het strategisch, tactisch en operationeel niveau van de groepsaanpak. Deze niveaus lopen af en toe door elkaar. Er zijn knelpunten benoemd ten aanzien van de prioriteitstelling vanuit gemeente en politie (strategisch niveau), maar ook knelpunten met betrekking tot de personeelscapaciteit en informatieverzameling van de politie (operationeel niveau).

Tot slot is de driedeling in afhankelijkheidsrollen tussen gemeente en politie, (ongebonden politiewerk, gebonden politiewerk en gebonden gemeentelijk optreden), zoals in het theoretisch kader uiteen is gezet, een eigen interpretatie geweest op basis van theoretische achtergronden. Hiermee is getracht de afzonderlijke rollen van politie en gemeente in de groepsaanpak te structureren, zodat de bevindingen van het empirisch onderzoek overzichtelijk zijn geworden om uiteindelijk knelpunten en verklarende factoren te kunnen presenteren. Echter heeft deze driedeling het empirisch onderzoek mogelijk enigszins beperkt. Deze driedeling heeft telkens centraal gestaan tijdens de interviews, terwijl dit onderzoek een explorerend karakter heeft. Hierdoor heeft deze focus op drie afhankelijkheidsrollen de zoektocht naar knelpunten en verklarende factoren mogelijk beperkt. Daarbij zou een andere indeling tot meer inzichten geleid kunnen hebben. Toch kan gesteld worden dat de driedeling duidelijk vorm heeft gegeven aan het empirisch onderzoek en de resultaten.

SUMMARY

Background

Nearly every week newspapers write about problems with 'youth groups'. Some of these groups only cause a little noise in their neighbourhood. However, currently serious problems like property crime and use of violence seems to be inevitable. Earlier research already presents that the nature, size, spread and background of youth crime often consists of crime within the so called youth groups (Beke, 2006: 127). In this case it could be necessary to attack these serious problems with a specific 'group treatment'.

Many actors are working together to realize public safety. These safety partners are also depending on each other within such a group treatment. This master thesis focuses on the local cooperation between municipality and police regarding to the approach of problematic youth groups. Both partners play a different part in this group treatment. The police are more focused on their operational tasks aimed to preventive and repressive strategies, while municipalities should take their 'role of control' within the cooperation (Diependaal, 2007: 388-389). Their task is to coordinate and to control the safety partners within a group treatment. However, according to the police, they do not decently accomplish this role of control. Separate tasks need to be adjust to each other which is the accountability of municipalities. But to what extend both priorities and interests agree to each other? Because of the difficult situation concerning this local cooperation between municipality and police within a group treatment it is interesting to research these difficulties of the cooperation. The concepts of dependency and control are essential within this problem.

Research questions

The above leads to the main question of this master thesis:

To what extent do difficulties exist within the cooperation between municipality and police regarding to the approach of problematic youth groups?

To answer this research question five sub-questions are divided:

1. How can we describe the problems with youth groups (in 3 cases)?
2. Which interventions of municipality and police are possible and which cooperation between these actors is necessary to attack this problem (based on literature)?
3. How can we describe the separate action and cooperation between municipality and police regarding to the group treatment within the cases? And what do these actors think about shortcomings in this cooperation and their separate actions?
4. Which possible difficulties and explanations gives the literature about the cooperation between police and municipality?
5. How can we declare the difficulties in the practical cases?

Research methods

This research has an exploring and descriptive character. First of all is started with an operationalization of the important concepts of the research. Afterwards a theoretical framework based on literature about the separate roles and cooperation between municipality and police concerning safety policy is produced. This leads to a testing model for three practical cases: the group treatment in Breda Noord, Enschede Zuid and Rotterdam Middelland.

To collect data to answer the research question different research methods are used. For this empirical research two sources of information are used within the practical cases. First of all internal documentation like policy documents, covenants and advisory reports are studied. The second source of information are 11 depth interviews with different stakeholders within the group treatment. With these people is talked about their mutual dependency and shortcomings regarding to the approach of problematic youth groups. These stakeholders for the problems in this research are:

- Superior of the police district team
- Policemen with specific tasks around Youth.
- Safety coordinators of the municipality

Finally, based on the theoretical framework, testing model and empirical research, is tried to find declaring factors for the bottlenecks of the collective group treatment.

Theoretical backgrounds

As can be derived from above different theoretical insights regarding to the role of municipality and police within public safety policy are divided. Based on the literature three subdivisions are made:

- Unbounded police work (police is not dependent on municipality): like contact with youth groups on the street, mediation between partners and repressive police work.
- Bounded police work (municipality is dependent on police work): like gathering information about youth groups and maintenance within the cooperation.
- Bounded actions of municipality (police is dependent on municipality): like formulation of strategies and role of control within cooperation with safety partners.

Based on the theoretical backgrounds of this research some possible bottlenecks can be formulated concerning the cooperation between both actors about safety policy and the joint group treatment. These bottlenecks are presented in a testing model for the empirical research.

The above leads to the following testing model for the practical cases:

Possible difficulties within the cooperation between municipality and police concerning group treatment

1.	Limited corresponding priorities and objectives
2.	Missing clear view in execution of group treatment
3.	Missing clear agreements (between partners) made by municipality
4.	Lack of internal accordance within municipality
5.	Limited gathering and exchange of information of police force
6.	Little capacity of police

Difficulties in 3 cases

The earlier mentioned stakeholders have an opinion about the shortcomings of the separate roles and cooperation between municipality and police within the three practical cases. The next table gives an overview of the bottlenecks for each practical case.

Bottlenecks	Breda Noord	Enschede Zuid	Rotterdam Middelland
Limited police capacity	X	X	
No right treat of youth groups because of emergency services	X	X	
Municipality and police are still too busy with 'care tasks'	X		X
Limited information gathering of police	X		X
Limited information exchange of youth workers	X	X	
Low feedback from police to inhabitants	X		
Little structure in group treatment	X		X
Police is dependent on services/sections and political priorities of municipalities	X	X	
Missing clear agreements (possibilities/constraints) of municipality for actors to control each other	X	X	X
Police does not pay enough attention to the ethnical background of youth		X	
Municipality did not want to recognize serious problems with youth groups		X	
Police prioritized groups out of benefits in criminal investigation		X	
Actors give too much their own interpretation on a group treatment and try to find solutions too much within their own frame of the organization		X	X
Group treatment does not offer future prospects for youth			X
Missing treatment on individual level of youth groups			X

Explanatory factors

To find declaring factors for the bottlenecks within the three practical cases, firstly is made a selection of five bottlenecks. This selection is based on a few items. First of all the most occurring bottlenecks are selected. In addition to this, the selection is also based on agreement with the mentioned testing model. Moreover some bottlenecks did mainly agree to each other. Considering these elements, the following selection of bottlenecks and shortcomings within the practical cases can be presented. Furthermore, for each bottleneck also declaring factors are shortly formulated:

- *Limited police capacity;*
Because of factors like staff shortage and not enough available time for their youth tasks in account of emergency services.
- *Police is too much dependent on internal accordance and political priorities of municipality;*
Because of different departments and interests of the municipality.
- *Police and municipality (and other actors) are barely aware of each others possibilities and constraints. They do not know which responsibilities other actors have within a group treatment;*
In account of municipality which does not make clear agreements between involved actors within the youth treatment.
- *Limited gathering and exchange of information about youth groups*
Because the inventories of youth groups by police is incomplete, the information exchange has a 'mismatch' whereby the information position of the police is too large compared with other actors and youth workers do not share their information about the youth because of privacy considerations.
- *Little structure in group treatment; too many problems will be dissolved on 'ad hoc' basis.*
In account of a limited role of control by the municipality and different ambitions and interests regarding to the approach of problematic youth groups.

As mentioned before these five bottlenecks are just a selection out of more shortcomings. This does not mean that other bottlenecks cannot be declared.

Conclusion

Besides dependency and control we could claim on account of this research *prioritization* plays an important part in the cooperation between municipality and policing concern youth groups. As can be derived from this research we can say that prioritization is a main bottleneck within this problem. Most of all bottlenecks (partly) concern prioritization, like limited policy capacity, internal accordance/political interests of municipality and limited structure of youth treatment. These difficulties all contain prioritization as an important factor. Both actors (municipality and police) have internally and mutually other priorities, which disturbs their cooperation.

Municipality and police both have another own task within the group treatment. For example the detection task of the police. However, this research shows that both actors are in particular dependent on each other. In

most cases a joint problem awareness is present and they only have some discussion about the nature of the problems, the choice in which group gets priority and an associated group treatment, However, finally it is much more important to get clear agreements in the actual *execution* of this group treatment. Hereby coordination and control are essential factors. The question is; are municipalities the best actor for this task? This control requires a lot of preparation and alignment. On executive level of the group treatment police are more involved than municipalities. Perhaps they are more able to maintain an appropriate preparation and alignment. For example because of police do not have to pay much attention to political priorities and they have control about their own employability of policemen.

Recommendations

Recommendations resulting from this research can be divided in two categories: recommendations for the practical cases and recommendations for further research.

Recommendations for the practical cases:

1. Addressed to the police organization:
 - Do not react 'ad hoc' on problems concerning youth groups. Try to solve these problems more structurally and look also to other actors to see what they can do for the group treatment.
 - Take care of an adequate and full gathering of information about the youth groups.
 - Maintain the concept of 'knowing me, knowing you' (kennen en gekend worden) and try to get a lasting team of policemen which is available for this concept because of the trust with youth groups and inhabitants.
2. Addressed to municipality
 - Try to make clear agreements with partners of the group treatment. Thereby, take care for clear expectations about each others possibilities, constraints and responsibilities. In addition, explain clearly how complex municipalities are, so police could understand more about your problems about internal alignment.
 - Try to put aside political interests to promote long term results.
3. Addressed to both partners
 - Try to prefer collective long term profit instead of your own short term interests.
 - Make account for the responsibilities of youth workers for preventive initiatives. Furthermore, do not pay too much attention to 'care activities' (zorgrol) so you will have more available time for your own tasks within the group treatment.
 - Pay more attention to feedback about your projects and interventions to the inhabitants. Thereby, try to involve them more and make them also feel responsible for certain problems in their neighbourhood.

- Pay more attention to underlying causes of the problems within youth groups and try also to treat on individual level to offer future prospects.

Recommendations for further research:

- Further research could pay more attention to the findings of other involved partners about the cooperation between municipality and police concerning the approach of problematic youth groups. For example the opinion of youth workers and youth by themselves.
- This research focuses on the cooperation between municipality and police regarding to youth treatment in particular. It could be interesting to study if these bottlenecks also exist within other local safety problems and within other practical cases.

LITERATUURLIJST

Advies en onderzoeksgroep Beke (2003), *Shortlist Groepsriminaliteit*. In: van Wijk A. Ph. en Bervoets, E.J.A. (2007), *Politie en Jeugd; Inleiding voor de praktijk*, Politieacademie, pp. 417-423

Andersson Elffers Felix (2005), *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen*, Utrecht

Andersson Elffers Felix (2006), *Knelpunten horizontale sturingsrelaties gemeenten met betrekking tot overlast*, Utrecht

Beke, B.M.W.A, van Wijk, A. Ph. Ferwerda H.B (2006), *Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld; Tussen rondhangen en bendevoering*, SWP Amsterdam

Bervoets, E. en Visser, D., Wijkagenten en jeugdproblematiek: Sociale makelaardij, doorpakken en straatexperimenten. In: van Wijk A.Ph. en Bervoets, E.J.A. (2007), *Politie en Jeugd; Inleiding voor de praktijk*, Politieacademie, pp. 331-345.

Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten (2007); *Samen aan de slag*.

Bruijn, de J. en Heuvelhof, ten E.F (1995), *Netwerkmanagement; strategieën, instrumenten en normen*, Lemma Utrecht.

Convenant Lokale Driehoek 2009-2011, Veiligheidshuis Enschede

Diependaal, B., De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid. In: van Wijk A.Ph. en Bervoets, E.J.A. (2007), *Politie en Jeugd; Inleiding voor de praktijk*, Politieacademie, pp. 377-391.

Diepenhorst, L. en Sitalsing, M, De politieke jeugdtaak. In: van Wijk A.Ph. en Bervoets, E.J.A. (2007), *Politie en Jeugd; Inleiding voor de praktijk*, Politieacademie, pp. 11-19.

Directie Veiligheid: Werken aan een veiliger Rotterdam; *methodiek voor de aanpak van problematische jeugdgroepen*

Evaluatie van "De Zwerm" volgens aanpak Beke (2007), door Jan van Dorst

Gemert, van F. en Wiersma, E. (2000), *Aanpak Groepsriminaliteit; Een inventarisatie van preventie- en interventie maatregelen gericht op jeugdgroepen*, Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, Ministerie van Justitie

Inspectie openbare orde en veiligheid (2008), *Politie en lokaal integraal veiligheidsbeleid*.

Jeugdveiligheidsindex Middelland (2008).

Kleijer-Kool, L. (2008), Handhavers van de vrede of heroveraars? BJU

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *De gemeente als regisseur*; lokale daadkracht mobiliseren

Notitie ter bespreking in het lokaal driehoeksoverleg Breda, 28 februari 2008

Partners+Pröpper (2004); *Lokale regie uit macht of onmacht?* Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie

Stol, W. en Vink, N., Interacties op straat tussen politie en jeugd. In: van Wijk A.Ph. en Bervoets, E.J.A. (2007), *Politie en Jeugd; Inleiding voor de praktijk*, Politieacademie, pp. 301-316.

Stuurgroep Samenwerken aan Veiligheid (2006), veiligheid als bestuurlijke opdracht, SMVP

Terpstra (2008), De wijkagent. Een empirisch onderzoek naar het gebiedsgebonden politiewerk. Politie en Wetenschap.

Terpstra en Kouwenhoven (2004), samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg, Politie en Wetenschap, IPIT

Torre, van der E.J, Kuppens, J, Ferwerda, H.B en Bolhuis, van V.J. (2007); De kerntakendiscussie; verloop, opbrengsten en barrières, Politie en Wetenschap, Den Haag/Arnhem/Apeldoorn

Van Wijk, A., Ferwerda, H. en Regterschot, H., Problematische jeugdgroepen en groepsriminaliteit. In: van Wijk A.Ph. en Bervoets, E.J.A. (2007), *Politie en Jeugd; Inleiding voor de praktijk*, Politieacademie, pp. 217-233

Veiligheidsindex 2008; Meting van de veiligheid in Rotterdam, Directie Veiligheid gemeente Rotterdam

Veiligheidsmonitor Breda 2008, Kabinet Burgemeester, Gemeente Breda

Internetbronnen

Beke, http://www.beke.nl/beke/shortlistmethodiek_of_groepsaanpak, geraadpleegd op 23 februari 2009

Directie Veiligheid, <http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageld=524>,
geraadpleegd op 30 juni 2009

Gemeente Enschede, <http://www.enschede.nl/wonen/veiligheid/00003/00002/>, geraadpleegd op 2 maart 2009

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), <http://www.smpv.nl/conferentie.php>, geraadpleegd op 22 september 2009

Interviews

1. Marja Rook, projectregisseur deelgemeente Delfshaven Rotterdam, 10 maart 2009
2. Jan van Dorst, wijkteamchef Politie Middelland, 23 maart 2009
3. Metin Sarar, Taakaccenthouder Jeugd, Politie Middelland, 15 april 2009
4. Henk Boelens, Veiligheidsregisseur (Zuid), Gemeente Breda, 24 maart 2009
5. Frank Ewals, Veiligheidsregisseur (Noord), Gemeente Breda, 24 maart 2009
6. Jan Kanters en Patrick Langen, wijkagenten Politie Breda Noord, 15 april 2009
7. Joop Segers, wijkteamchef Politie Breda Noord, 16 april 2009
8. Christa Slim, projectregisseur gemeente Enschede, 9 juli 2009
9. Wolter Alberts, teamchef Enschede Zuid, Politie Twente, 13 juli 2009
10. Manon de Jong, afdelingshoofd Politie Twente, 22 juli 2009
11. Niels Scholten, Taakaccenthouder Jeugd Enschede Zuid, Politie Twente 19 augustus 2009