

Eén voor allen, allen voor géén jeugdoverlast

Een onderzoek naar de samenwerking in de pilot aanpak
overlastgevende jeugdgroepen in Den Haag



Eén voor allen, allen voor géén jeugdoverlast

Een onderzoek naar de samenwerking in de pilot aanpak
overlastgevende jeugdgroepen in Den Haag

**FOKKE & SUKKE
KUNNEN HET NIET ALLEEN**



Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Masterthesis avondprogramma Bestuurskunde

Begeleider: dr. Frans-Bauke van der Meer
Tweede lezer: dr. Peter Marks

Mei 2011

Yvette Groenewoud
Studentnummer: 191592

Mirjam van der Want
Studentnummer: 270207

VOORWOORD

Deze master thesis is geschreven ter afronding van de studie Bestuurskunde aan Erasmus Universiteit Rotterdam, faculteit Sociale Wetenschappen. Bestuurskunde gaat over het functioneren van het openbaar bestuur. Als bestuurskundige bestuderen en verklaren wij niet alleen hoe er gereageerd wordt op maatschappelijke problemen, maar bedenken wij ook hoe het meest effectief een rechtvaardig omgegaan kan worden met wat er in de maatschappij leeft¹.

In deze master thesis onderzoeken wij de samenwerking van actoren binnen de pilot aanpak overlastgevende groepen. In de afgelopen periode hebben wij het probleem geprobeerd te bestuderen en te verklaren, maar ook bedacht hoe de samenwerking eventueel op een andere manier ingericht kan worden. Zonder medewerking van een aantal personen zou deze master thesis niet tot stand zijn gekomen.

Allereerst willen wij onze scriptiebegeleider dr. Frans-Bauke van der Meer bedanken. Dank voor de goede feedback, de kritische vragen en motiverende gesprekken.

Onze partners Maarten en Danny willen wij bedanken voor alle steun en geduld.

Alle actoren binnen de aanpak overlastgevende groepen, zonder jullie openheid en vertrouwen in ons als onderzoeksteam zouden wij al deze informatie nooit hebben kunnen verwerken in een master thesis.

Allemaal hartelijk dank voor jullie steun, tijd en verrassende inzichten en gesprekken, zonder jullie was het niet gelukt.



Mei 2011

Yvette Groenewoud en Mirjam van der Want

¹ Bron: <http://www.eur.nl/fsw/bsk/onderwijs/master/avondprogramma/algemeen/bestuurskunde/>

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING ONDERZOEK	8
1.1. Aanleiding start pilot aanpak overlastgevende groepen	8
1.2. Doelstelling van het onderzoek.....	8
1.3. Centrale vraag	9
1.4. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	9
1.5. Leeswijzer	10
2. THEORETISCH KADER.....	12
2.1. Begrippen: samenwerking, succes en falen	13
2.2. Wat zijn netwerken?	14
2.3. Sturing en regie	21
2.4. Samenvatting factoren voor een succesvolle samenwerking.....	27
3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....	35
3.1. Deelvragen	35
3.2. Methode van onderzoek.....	37
3.3. Operationalisering.....	40
4. AANPAK OVERLASTGEVENDE GROEPEN: DE ACHTERGROND.....	43
4.1. Begrippenkader	43
4.2. Aanpak Overlastgevende Groepen	44
4.2.1. Doel pilot aanpak overlastgevende groepen	47
4.2.2. Proces aanpak overlastgevende groepen	48
4.3. Pilot aanpak overlastgevende groepen in 2011.....	59
5. SUCCES- EN FAALFACTOREN BINNEN DE SAMENWERKING	61
5.1. Succesvolle samenwerking?	62
5.2. Succesfactoren	63
5.3. Succes- en faalfactoren vanuit empirisch onderzoek.....	77
5.3.1. Empirische succesfactoren	77
5.3.2. Empirische faalfactoren	79
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	84
6.1. De deelvragen beantwoord	84
6.2. De centrale vraag beantwoord	102

7. REFLECTIE.....	107
LITERATUURLIJST	108
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde organisaties	111
Bijlage 2: Clustering van succesfactoren	112
Bijlage 3: Interviewhandleiding en vragenlijst	118
Bijlage 4: Kenmerken Transvaal en Schilderswijk.....	119

OVERZICHT VAN FIGUREN

FIGUUR 1: DE KETEN.....	15
FIGUUR 2: VERGELIJKING KENMERKEN HIËRARCHIE EN NETWERK (DE BRUIJN EN TEN HEUVELHOF, 2007:18)	19
FIGUUR 3: TYPE ONZEKERHEDEN (GROENEWOUD EN KIST, 2008:19)	20
FIGUUR 4: SUCCESFACTOREN PARAGRAAF 2.2.....	21
FIGUUR 5: VERSCHILLENDE SOORTEN DOORZETTINGSMACHT	24
FIGUUR 6: TYPEN GEMEENTELIJKE REGIE VOLGENS PRÖPPER & PARTNERS (2004)24	24
FIGUUR 7: SUCCESFACTOREN PARAGRAAF 2.3.....	27
FIGUUR 8: STAPPENPLAN DEFINIËRING SUCCESFACTOREN.....	27
FIGUUR 9: VAN 31 NAAR 8 SUCCESFACTOREN	28
FIGUUR 10: DATAVERZAMELINGSMETHODEN PER DEELVRAAG.....	39
FIGUUR 11: DATAVERZAMELINGSMETHODEN PER SUCCESFACTOR	40
FIGUUR 12: OVERZICHT KNELPUNTEN VAN EERDERE INITIATIEVEN.....	45
FIGUUR 13: OVERZICHT OVERLASTLOCATIES	46
FIGUUR 14: INVENTARISATIE GEGEVENS	47
FIGUUR 15: SPORENAANPAK	48
FIGUUR 16: OVERZICHT ACTOREN SPOOR 1.....	53
FIGUUR 17: OVERZICHT ACTOREN SPOOR 2.....	55
FIGUUR 18: OVERZICHT ACTOREN SPOOR 3.....	56
FIGUUR 19: OVERZICHT SUCCESFACTOREN	61
FIGUUR 20: DEFINITIE KRACHTWIJK.....	64
FIGUUR 21: PROCES AANLEVEREN NAMEN JONGEREN	70
FIGUUR 22: OVERZICHT EMPIRISCHE SUCCESFACTOREN	77
FIGUUR 23: OVERZICHT EMPIRISCHE FAALFACTOREN	80
FIGUUR 24: SPORENAANPAK	85
FIGUUR 26: REALISATIE SUCCESFACTOREN IN CASUS.....	93
FIGUUR 26: OVERZICHT EMPIRISCHE SUCCES- EN FAALFACTOREN	97
FIGUUR 27: TOTAALOVERZICHT 31 THEORETISCHE SUCCESFACTOREN	112
FIGUUR 28: CLUSTERING 31 SUCCESFACTOREN IN 5 CATEGORIEËN.....	114
FIGUUR 29: CLUSTERING VAN SUCCESFACTOREN	116
FIGUUR 30: VAN 31 NAAR 8 SUCCESFACTOREN	116

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1. INLEIDING ONDERZOEK

In dit onderzoek wordt de pilot aanpak overlastgevende groepen in de gemeente Den Haag onderzocht. In dit hoofdstuk beschrijven wij de aanleiding voor de pilot aanpak overlastgevende groepen, de doelstelling, de centrale vraag, de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.

1.1. Aanleiding start pilot aanpak overlastgevende groepen

Bestrijding van jeugdoverlast is één van de belangrijkste pijlers van het veiligheidsbeleid van de gemeente Den Haag. Eind 2007 heeft de burgemeester van Den Haag de hoogste prioriteit gegeven aan het terugdringen van overlast en het verhogen van het veiligheidsgevoel bij de burgers. Tegelijkertijd vond er naar aanleiding van terugkerende signalen over jeugdoverlast een overleg² plaats. Geconcludeerd werd dat een gecoördineerde aanpak van overlastgevende (jeugd)groepen noodzakelijk was. Door de actoren gezamenlijk werd een nieuwe aanpak ontwikkeld en werden de overlastgevende groepen in kaart gebracht. Een meer proactieve werkwijze zou één van de doelstellingen van de nieuwe gecoördineerde aanpak zijn. Dat betekent: niet alleen reageren op incidenten, maar de ontwikkelingen vóór zijn. Verwacht werd dat bestuurders door de aanpak en werkwijze sneller en beter geïnformeerd worden. Een uitgangspunt is dat voorkomen kan worden dat problemen escaleren (Plan van aanpak Overlastgevende Groepen, 2008).

De gemeente Den Haag heeft gekozen om de gecoördineerde aanpak niet in heel Den Haag in te voeren, maar om te starten met een pilot in het stadsdeel Centrum (Transvaal- en Schilderswijk). In de praktijk wordt verder onderzocht hoe de aanpak werkt en hoe het proces rondom overlastgevende groepen het beste vormgegeven kan worden. De geleerde lessen uit de pilot worden vervolgens meegenomen in een definitieve aanpak die in de tweede helft 2011 ingevoerd wordt in heel Den Haag.

1.2. Doelstelling van het onderzoek

Aan de hand van dit onderzoek willen wij inzicht krijgen in hoe de pilot aanpak overlastgevende groepen is vormgegeven en wat factoren voor een succesvolle samenwerking zijn. In het theoretisch kader identificeren wij factoren voor succes, die wij vervolgens gebruiken om de empirie te analyseren. Onderzocht wordt welke succesfactoren gerealiseerd zijn en welke succesfactoren ontbreken voor

² In dit overleg waren de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeentelijke dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW), het stadsdeel Centrum en de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) aanwezig.

een succesvolle samenwerking en of dit ontbreken ook direct een factor voor falen is binnen de pilot aanpak overlastgevende groepen.

Wij richten ons niet op het effect van, en de resultaten in de aanpak. Wij onderzoeken hoe de samenwerking tot stand is gekomen en hoe de betrokken actoren de samenwerking ervaren. Ook onderzoeken wij welke succes- en faalfactoren daarin een rol hebben gespeeld. Met ons onderzoek willen wij een bijdrage leveren aan het identificeren van mogelijke succes- en faalfactoren in de samenwerking.

In de volgende paragraaf beschrijven wij de centrale vraag van ons onderzoek.

1.3. Centrale vraag

De centrale vraag geeft richting aan het onderzoek. Het geeft niet alleen weer wat het onderzoeksonderwerp (object) is, maar bakent het onderzoek ook af (Van Thiel, 2007). Naar aanleiding van de doelstelling van het onderzoek is de centrale vraag als volgt geformuleerd:

Hoe kan het succes of falen van de samenwerking binnen de aanpak overlastgevende groepen worden verklaard?

Voor het beantwoorden van de centrale vraag is de eerste stap het verkrijgen van inzicht in de theorie over het functioneren van netwerken, ketens, sturing en regie. In het theoretisch kader identificeren wij factoren voor een succesvolle samenwerking. De verklaring wordt gegeven met behulp van de uit de theorie afgeleide succesfactoren en wellicht nog andere empirisch naar voren gekomen factoren.

1.4. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Een onderzoek kent verschillende vormen van relevantie: een maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. In bestuurskundig onderzoek is het van belang om niet alleen de wetenschappelijke maar ook de maatschappelijke relevantie te duiden (Hakvoort, 1996 in Van Thiel, 2007:22). De vraag daarbij is: wat zal het onderzoek bijdragen aan de oplossing van actuele maatschappelijke en/of beleidsvraagstukken?

Maatschappelijke relevantie

Uit eerdere initiatieven is gebleken dat er veel verschillende actoren naast elkaar werkten en dat actoren van elkaar niet wisten welke acties voor een bepaalde jongere waren uitgezet. In de praktijk betekende dit voor de jongeren en gezinnen dat er soms wel 15 instanties betrokken waren. In het overleg eind 2007 zijn de

verschillende actoren samen tot de conclusie gekomen dat, wil de overlast verminderen, er meer één lijn moet komen in de aanpak. Samenwerking is hierin de belangrijkste sleutel tot succes.

Dit onderzoek kan de gemeente Den Haag inzicht geven in het functioneren van de aanpak overlastgevende groepen en het verloop van de samenwerking. De aanbevelingen kunnen worden meegenomen in de aanpak voordat deze in heel Den Haag wordt ingevoerd. De factoren voor succes kunnen bijdragen aan het tot stand komen van een betere samenwerking.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de kennis over (het functioneren van) netwerken, ketens, sturing en regie. De theorie gebruiken wij om de empirie te analyseren. Mogelijk kunnen wij uit ons empirisch onderzoek nieuwe factoren voor succes en falen formuleren die wij niet hebben kunnen halen uit de bestaande theorieën. Er ontstaan wellicht zelfs nieuwe inzichten over samenwerking.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader uiteengezet. Het literatuuronderzoek wordt als uitgangspunt genomen voor het onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de methode van onderzoek. In hoofdstuk 4 en 5 wordt het empirisch onderzoek op basis van deskresearch en interviews Weergegeven. In hoofdstuk 4 wordt de achtergrond van de aanpak overlastgevende groepen beschreven. In hoofdstuk 5 wordt het empirisch kader verder uiteengezet, gevolgd door de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 bevat een korte reflectie op het door ons uitgevoerde onderzoek.

HOOFDSTUK 2

THEORETISCH KADER

2. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk onderzoeken wij de factoren voor een succesvolle samenwerking. Aan de hand van de geïdentificeerde succesfactoren analyseren wij de pilot aanpak overlastgevende groepen om het succes of falen van de samenwerking te kunnen verklaren.

Wat is een succesfactor? Een succesfactor definiëren wij als een factor die cruciaal is voor de totstandkoming van een succesvolle samenwerking. Een succesindicator is volgens ons een meetbare variabele die iets zegt over de mate van succes. Per succesfactor zijn er een aantal indicatoren die wij gemeten hebben op basis van de antwoorden van de respondenten en het dossieronderzoek (zie bijlage 2).

In het onderzoek gaan wij ervan uit dat het ontbreken van een succesfactor in eerste instantie inhoudt dat dit een faalfactor is. Er wordt daarom in het theoretisch kader niet specifiek ingegaan op faalfactoren. Of een ontbrekende succesfactor ook daadwerkelijk een faalfactor is, wordt onderzocht en toegelicht. Eventuele ontbrekende succesfactoren worden besproken in hoofdstuk 5.

Het theoretisch kader is niet limitatief³. Wij zijn ons ervan bewust dat er meerdere en andere theorieën gebruikt kunnen worden. Wij hebben de keuze gemaakt voor theorieën over netwerken en sturing omdat voor een integrale aanpak van complexe problemen vaak gekozen wordt voor samenwerkingsverbanden binnen een bestaand of nieuw netwerk.

In de volgende paragraaf bespreken wij als eerste de begrippen samenwerking, succes en falen. In paragraaf 2.2. richten wij ons op netwerken en het ontstaan daarvan, complexiteit, elementen die een rol spelen in een netwerk, regels en besluitvorming binnen netwerken. In paragraaf 2.3. onderzoeken wij de begrippen sturing en regie. Elke paragraaf sluiten wij af met een opsomming van de geïdentificeerde succesfactoren. In paragraaf 2.4. worden alle succesfactoren samengevat en lichten wij deze toe met onze eigen interpretatie.

³ De basis voor dit theoretisch kader door Y. Groenewoud en S. Kist uitgevoerde onderzoek Toezichtmodel Schouwburgplein in 2008 voor het vak sturing in de publieke sector in opdracht van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

2.1. Begrippen: samenwerking, succes en falen

Samenwerking

Binnen de pilot werken diverse actoren samen om de problematiek rond overlastgevende groepen te verminderen. Het begrip samenwerking wordt vaak gebruikt in de literatuur en de dagelijkse praktijk, maar wat houdt samenwerking nu precies in?

Samenwerking is volgens Bekkers (1998:49) het afstemmen van handelingen door en tussen de betrokken actoren, zodat iedereen er baat bij heeft. Er is sprake van een 'win-win' situatie, omdat er voor alle actoren een wederkerig voordeel is. Bij het voeren van beleid is samenwerking volgens Hoogerwerf et al. (2003:331) tussen verschillende actoren een normaal verschijnsel in een netwerk. De samenwerking vindt plaats vanuit de erkenning dat de actoren wederzijds afhankelijk van elkaar zijn om doelstellingen te bereiken (Groenewoud en Kist, 2008:33).

Samenwerking is volgens ons noodzakelijk, daar waar actoren een bepaalde output en daarmee outcome willen genereren, waarvan men niet in staat is om dit alleen tot stand te brengen. Wij definiëren samenwerking als het structureel afstemmen van handelingen om doelstellingen te bereiken. Hierdoor wordt er voor alle actoren een wederkerig voordeel behaald.

Succes of falen

Samenwerking kan succesvol zijn of niet. Hoogerwerf et al. (2003) geven aan dat de begrippen succes en falen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Volgens Ingram & Mann (in Ringeling, 2004:109) zijn de begrippen succes en falen vaak glibberig, die een hoogst subjectief karakter hebben. De begrippen zeggen vaak meer over iemands doeleinden of behoeften dan over wat er werkelijk gebeurt. Ook Kettl (in Ringeling, 2004:109) legt de nadruk op de betrekkelijkheid van de term. Succes is volgens Kettl afhankelijk van het perspectief van de actor: het succes van de ene actor is soms het falen van de andere actor.

Onze visie op succes

In dit onderzoek richten wij ons op het proces van de totstandkoming van een succesvolle samenwerking binnen de aanpak overlastgevende groepen. Een succesvolle samenwerking is volgens ons wanneer dit in de ogen van de betrokken actoren het geval is. Samenwerking binnen complexe problematieken is volgens ons noodzakelijk om problemen op te lossen.

In deze paragraaf is een aantal begrippen nader toegelicht. De begrippen vormen de basis voor het theoretisch kader. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het begrip netwerk. Daar behandelen wij de volgende onderwerpen: wat zijn netwerken, met welke complexiteit hebben actoren binnen netwerken te maken,

welke elementen spelen een rol in een netwerk en hoe verloopt de besluitvorming binnen een netwerk? Uit de theorieën over netwerken en sturing identificeren wij succesfactoren voor samenwerking.

In volgende paragraaf worden de volgende onderwerpen besproken:

- Netwerk
- Keten
- Complexiteit;
- Elementen die een rol spelen in een netwerk;
- Regels voor het deelnemen aan netwerken en
- Besluitvorming binnen netwerken.

2.2. Wat zijn netwerken?

De samenleving verandert volgens Koppenjan en Klijn (2004) door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Processen van specialisatie, professionalisering, decentralisering, individualisering en informatisering zorgen voor een toenemende mate van fragmentatie van plekken, personen, groepen en organisaties waar belangrijke beslissingen genomen worden. Lips et al. (2005) vullen aan dat hierdoor een steeds groter wordende wederzijdse afhankelijkheid en vervlechting rond de aanpak van maatschappelijke problemen kunnen ontstaan, waardoor behoefte ontstaat aan samenwerking, overleg en coördinatie. Het begrip netwerksamenleving verwijst volgens de auteurs naar het complexe geheel van deze ontwikkelingen (Groenewoud en Kist, 2008:16).

Netwerken zijn het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en wensen van onder andere politici, burgers en anderen. Er bestaan verschillende soorten netwerken: losjes gekoppelde netwerken verbonden met complexe besluitvormingsprocessen rondom specifieke issues/problemen, meergeformaliseerde netwerken op nationaal en lokaal niveau en netwerken rondom dienstverlening/implementatie van beleid (meestal lokaal georganiseerd). Netwerken verhogen de complexiteit van de besluitvorming door een toenemend aantal actoren, een toenemend aantal besluiten en een toenemen aantal waarden. het gevolg hiervan is dat de besluitvorming een complex spel wordt (Groenewoud en Kist, 2008:17).

Samenwerkingsverbanden tussen organisaties bestaan in allerlei vormen en maten. De Wit, Meyer en Breed (2000) gebruiken de term netwerk als koepelbegrip om samenwerkingsvormen aan te duiden. Daarom is het van belang om te bepalen wat er onder een netwerk wordt verstaan.

Klijn en Van Twist (2000) omschrijven netwerken als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren. De actoren formeren zich rondom specifieke clusters en / of thema's van middelen. Koppenjan en Klijn (2004) voegen daaraan toe dat netwerken veranderd en

gehandhaafd worden door een serie van interacties. Hierbij wordt de aandacht voornamelijk gericht op de relaties tussen actoren. Klijn (2008) voegt er later nog aan toe dat die stabiele patronen tussen wederzijds afhankelijke actoren ontstaan en zich vormen rondom complexe beleidsprogramma's of complexe beleidsproblemen (Groenewoud en Kist, 2008:17,18). De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007:21) definiëren een netwerk als een dynamisch geheel van wederzijds afhankelijke actoren. Ook al zitten deze actoren in een netwerk, zij kunnen zich toch relatief gesloten ten opzichte van elkaar opstellen.

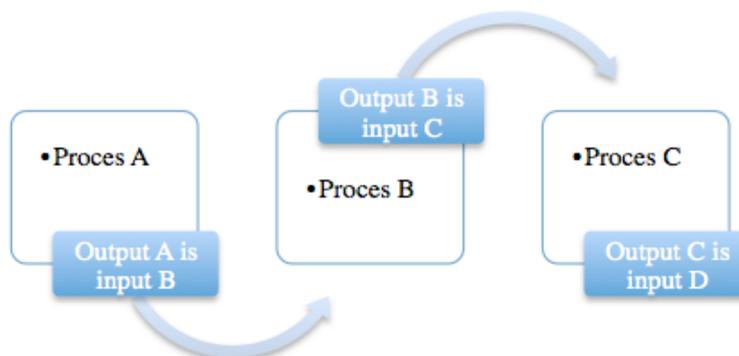
Bij de aanpak van complexe problemen is er vaak niet één organisatie verantwoordelijk voor het hele probleem, maar is het een combinatie van verschillende actoren. Elk van deze actoren hebben hun eigen belangen, doelen en taken (Groenewoud en Kist, 2008:18).

Uit de bovenstaande definities hebben wij de volgende belangrijke punten gehaald. Een netwerk is volgens ons:

- Een samenwerkingsvorm;
- Sociale patronen tussen wederzijdse afhankelijke actoren;
- Gericht op een specifiek thema en / of clusters van middelen;
- Netwerken worden gehandhaafd en veranderen door interacties en
- Actoren kunnen zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar opstellen.

Keten

Een netwerk vormt de basis voor een keten. Er bestaan diverse definities van ketens. Een keten is als een netwerk van autonome organisaties die in onderlinge samenhang de productie van een product tot stand brengen. De ene schakel in een keten kan wel invloed uitoefenen op volgende maar altijd maar tot op zekere hoogte (Van Duivenboden et al., 2005:350). In onderstaand figuur wordt de onderlinge samenhang voor de totstandbrenging van een product weergegeven.



Figuur 1: De keten

Overheidsorganisaties ervaren net als private organisaties dat het functioneren niet los kan worden gezien van andere actoren en dat zij als schakels zijn van een keten (Hoogerwerf, et. al, 2003). Daarbij geldt dat de zwakste schakel bepalend is voor de kracht van het geheel. Lips (2005) geeft aan dat de effectiviteit en efficiency daardoor (mede) afhankelijk zijn van de prestaties van de andere actoren in de keten. Binnen ketens is er niet één centraal gezag en de ene actor kan maar tot op een zekere hoogte invloed uitoefenen op wat andere actoren doen.

Volgens ons is een belangrijke overeenkomst tussen het denken in ketens en netwerken dat er voorheen voornamelijk interne gerichtheid bestond en dat de actoren nu extern georiënteerd zijn, gericht op andere actoren in de omgeving. De aandacht wordt nu meer gericht op de relaties en met name tussen de verbindende schakels in de keten. De relaties worden dus gekenmerkt door een zekere mate van onderlinge afhankelijkheid ofwel interdependentie zoals Van Duivenbode et. al. (2000) het uitdrukken.

Wij zien een keten als een bijzondere vorm van een netwerk. In de praktijk blijkt dat in een ketensamenwerking ook elementen uit de samenwerking in netwerken worden overgenomen, daarom wordt er in dit theoretisch kader voor gekozen om elementen uit beide vormen over te nemen, om zo tot een goed beeld over samenwerking te komen.

Complexe problemen

Klijn (2008) stelt dat het vinden van een oplossing bij complexe beleidsproblemen niet zo eenvoudig is als het lijkt, omdat er vaak sprake is van lastige waardeconflicten. Hoogerwerf (2003) noemt naast een groot aantal actoren dat de samenwerking kan verstoren, ook de noodzaak dat juist in complexe situaties samenwerking noodzakelijk is. Een nadeel hiervan is dat er dan omvangrijke risico's zijn en dat het speelveld minder overzichtelijk is.

De overheid, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld worden in onze hedendaagse netwerksamenleving in toenemende mate geconfronteerd met langdurige onenigheid over (de aanpak van) complexe maatschappelijke problemen. Deze problemen worden volgens Koppenjan & Klijn (2004) gekenmerkt door het feit dat de betrokken actoren het niet alleen niet eens zijn over de oplossing, maar zelfs over de aard van het probleem.

Netwerk als basis om (complexe) beleidsproblemen aan te pakken

Door de vervlechting van problematiek ontstaat er de noodzaak dat meerdere actoren bij de aanpak van problemen betrokken raken, maken een probleem complex. Bij de aanpak van complexe problemen is er vaak niet één actor verantwoordelijk voor het hele probleem, maar is het een combinatie van verschillende actoren (Groenewoud en Kist, 2008:16). De samenwerking heeft een inhoudelijk doel, terwijl het samenwerkingsproces een zelfstandige waarde heeft. Doordat actoren met elkaar in gesprek zijn, kweekt vertrouwen. Hoogerwerf

(2003) stelt dat de dialoog een bijdrage levert aan de gedeelde verantwoordelijkheid.

De betrokken actoren binnen een netwerk moeten op de eerste plaats gezamenlijk van mening zijn dat het (beleids)probleem moet worden aangepakt. Er moet een sense of urgency zijn over dit probleem en dat samenwerking daarvoor de beste optie is. Hoogerwerf (2003) heeft een aantal voorwaarden gedefinieerd voor de totstandkoming van samenwerking. Er moet draagvlak en inhoudelijke overeenstemming (over het probleem en de aanpak daarvan) voor de samenwerking van het netwerk zijn.

Elementen die een rol spelen in een netwerk

Koppenjan en Klijn (2004) identificeren drie elementen die een rol spelen in een netwerk: 1. Actoren, 2. Belangen, percepties, strategieën en 3. Arena's. Deze worden als volgt gedefinieerd:

Actoren

Een netwerk bestaat uit verschillende actoren. Actoren kunnen mensen, groepen of organisaties zijn. Alle actoren hebben middelen (formeel en informeel) tot hun beschikking die zij kunnen inzetten en gebruiken en iedere actor heeft zijn eigen doelstellingen en strategieën. Omdat actoren van elkaar afhankelijk zijn, geeft dit hun macht om het proces te stimuleren of te frustreren (Groenewoud en Kist, 2008:17).

Actoren zijn niet alleen afhankelijk van elkaars (financiële) middelen, maar ook van hun kennis, inzet van personeel en de bevoegdheden voor het realiseren van de doelstellingen. Hierdoor zijn actoren onder andere wederzijds afhankelijk van elkaar en worden zij gedwongen tot interactie met andere actoren. Die interactie uit zich in een samenwerkingsproces om het complexe probleem aan te pakken. Iedere actor zijn eigen doelstellingen en strategieën heeft. De interactie tussen actoren kan gezien worden als een beleidsspel dat zich afspeelt in een arena (Groenewoud en Kist, 2008:22). De begrippen arena's en strategieën worden hieronder verder uitgelegd.

Arena's

Waar meerdere actoren (moeten) samenwerken, ontstaan overlegvormen. En waar vraagstukken complexer worden, komen verschillende overlegvormen en dus belangen bij elkaar, waardoor er arena's ontstaan. Binnen deze arena's kunnen de diverse actoren een actieve rol spelen. Diverse arena's gecombineerd, ofwel afhankelijkheid van actoren van elkaar bij besluitvorming, vormen de basis van netwerken (Groenewoud en Kist, 2008:17).

Belangen, percepties, opvattingen en strategieën

Actoren zijn in feite altijd afhankelijk van anderen actoren om hun eigen belangen te behartigen. Dat geldt nog meer als het gaat om groeps- of netwerkdoelen. Hierdoor zullen actoren strategieën ontwikkelen om de gestelde doelen te realiseren. Strategieën kunnen omschreven worden als acties of intenties met als doel andere actoren te beïnvloeden om uiteindelijk tot realisatie van doelstellingen te komen. En komen tot stand vanuit de percepties die actoren van elkaar en van het netwerk hebben (Groenewoud en Kist, 2008:17).

Regels voor het deelnemen in netwerken

Het door actoren actief deelnemen aan netwerken is gebonden aan regels. Regels in een netwerk zijn vaak impliciet, maar voor de deelnemende actoren meestal helder. Waarom zijn regels van belang? Regels bepalen het gedrag van actoren, reguleren wat wel of niet acceptabel is, wie aan welk (deel)proces binnen het netwerk kan en mag deelnemen en aan welke randvoorwaarden (eind)producten moeten voldoen. Regels bepalen dus ook de kwaliteit van de oplossing en dan meer de mate van (minimale) kwaliteit die acceptabel is (Groenewoud & Kist, 2008:18).

Hoewel regels vaak impliciet zijn, geeft Hoogerwerf et. al. (2003) aan dat het van belang is dat de regels in concrete termen worden verwoord. Duidelijk moet zijn wie welke rol krijgt en welke activiteiten er van de deelnemende actoren worden verwacht. De afspraken moet uitvoeringsgericht zijn. Dit betekent niet dat alle details moeten worden vastgelegd, maar dat er ruimte gelaten wordt om zaken naar (gezamenlijk) inzicht vast te stellen en te handelen.

Actoren dienen elkaar aan de gemaakte afspraken te houden en dat het niet nakomen van afspraken gevolgen heeft. Van belang is dat actoren elkaar kunnen aanspreken op het niet nakomen van afspraken en dat er daarop direct actie wordt ondernomen. Het vastleggen van afspraken en de voortgang is belangrijk. Onderzocht dient ook te worden of de afspraken voor alle actoren helder zijn en dat iedereen hetzelfde verstaat onder de gemaakte afspraken, omdat afspraken vaak in de praktijk voor meerdere uitleg vatbaar is. Hoogerwerf (2003) stelt dat naast het maken van afspraken, het ook van belang is dat er wordt bepaald hoe de monitoring zal plaatsvinden en wat er gebeurt wanneer (tussen)doelen niet worden gehaald.

Wilson (in Ringeling, 2004:229) wijst vervolgens op de gevolgen van de randvoorwaarden waaronder overheidsorganisaties moeten werken. In zijn opvatting zijn managers meer geneigd op de randvoorwaarden dan op de taken zelf te letten en als gevolg daarvan meer op het proces dan op de resultaten van hun diensten. Wij vinden dat het van belang is dat de actoren het proces blijven volgen als de resultaten van hun diensten blijven stijgen. Van belang is wel dat vooraf bepaald is wat de uitkomsten van het proces moeten zijn en welke resultaten er minimaal als uitgangspunt worden genomen.

Besluitvorming binnen netwerken

Actoren hebben binnen een netwerk ieder hun eigen belangen, doelen en strategieën, hierdoor alleen al zijn ze als complex aan te merken. De complexiteit van een netwerk wordt vaak nog duidelijk in besluitvormingsprocessen, omdat er meerder actoren bij de besluitvorming betrokken moeten worden. Een belangrijke factor hierin is het vertrouwen tussen de actoren onderling. Zonder onderling vertrouwen bestaat het risico dat partijen alle ruimte willen ‘dichttimmeren’.

Volgens Hoogerwerf et. al. (2003) werkt de behoefte aan detaillering vertragend, beperkt de flexibiliteit en kan het een negatief effect hebben op het leervermogen. Door het toenemend aantal actoren in een netwerk, wordt de complexiteit van de besluitvorming verhoogd. Het gevolg hiervan is dat de besluitvorming een complex spel wordt. Binnen een netwerk ligt de aandacht niet bij de centrale actor, maar bij de interactie tussen de verschillende actoren.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007:18) maken een vergelijking tussen de belangrijkste verschillen in de besluitvormingsprocessen in een hiërarchie en netwerk. In de onderstaande tabel worden de belangrijkste kenmerken van netwerken, vergeleken met de kenmerken van een hiërarchie.

HIERARCHIE	NETWERK
Afhankelijkheid van bovengeslikte	Interdependentie
Uniformiteit	Pluriformiteit
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit, voorspelbaarheid	Dynamiek, onvoorspelbaarheid

Figuur 2: Vergelijking kenmerken hiërarchie en netwerk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007:18)

Wanneer een besluitvormingsproces in een netwerk moet plaatsvinden, betekent dit altijd dat er verschillende actoren bij de besluitvorming betrokken zijn. Zij hebben verschillende belangen en zijn van elkaar afhankelijk. Geen enkele actor kan zelfstandig zijn doelen realiseren (interdependentie). De actoren kennen onderlinge verschillen (pluriformiteit), waardoor de samenwerking en de gezamenlijke besluitvorming moeilijker wordt. Sommige actoren kunnen in bepaalde situaties in het geheel niet geïnteresseerd zijn in samenwerking met anderen (geslotenheid), wat de besluitvorming verder bemoeilijkt. Ten slotte: actoren kunnen in de loop van het proces toe- en uittreden (dynamiek) (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007:18). Klijn en Van Twist (2000) vullen aan dat het realiseren van eigen belangen en doelen het leidende motief is in het handelen van actoren. De vraag of ze bereid zijn bronnen te ruilen, deel te willen nemen aan de interactie en zich aan de spelregels te houden, hangt volgens de auteurs af van de strategische afwegingen die actoren maken (Groenewoud en Kist, 2008:22).

Functioneren van netwerken

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1993) stellen dat in een netwerkbenadering beleids- en sturingsprocessen niet opgevat worden als uitvoering van vooraf vastgestelde doelstellingen, maar als interactieprocessen waarin actoren informatie, doelen en middelen uitruilen. Koppenjan en Klijn (2004) vullen aan dat binnen en rondom netwerken complexe problemen het functioneren van het netwerken beïnvloeden, omdat er sprake kan zijn van drie soorten onzekerheden: inhoudelijk (cognitief), strategisch en institutioneel (Groenewoud en Kist, 2008:19). Zoals in de onderstaande tabel wordt weergegeven, kenmerken netwerken zich door onzekerheid en hebben zowel institutionele kenmerken als proceskenmerken. Deze drie typen onzekerheid bepalen naast de eerder genoemde regels, de verschillende belangen en de arena's in grote mate het gedrag van actoren in netwerken.

Inhoudelijke onzekerheid	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de aard van het probleem? • Wat is de beschikbaarheid van de informatie? • Bronnen van inhoudelijke onzekerheid zijn de verschillende probleempercepties en divergentie in referentiekaders.
Strategische onzekerheid	<ul style="list-style-type: none"> • Elke actor maakt strategische keuzes ten aanzien van complexe problemen. Andere actoren zijn niet op de hoogte van de percepties rondom complexe problemen. De bron van strategische onzekerheid is de gefragmenteerde aard van beleidsspelen.
Institutionele onzekerheid	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt veroorzaakt door de onverenigbaarheid van verschillende institutionele arrangementen die binnen eenzelfde netwerk of tussen verschillende netwerken bestaat.

Figuur 3: Type onzekerheden (Groenewoud en Kist, 2008:19)

Wij zien een keten als een bijzondere vorm van een netwerk, waarbij zowel uit de theorie over ketens als netwerken succesfactoren kunnen worden afgeleid. Dit alles speelt zich binnen onze casus af binnen een bestuurlijke omgeving. Binnen deze benadering is samenwerking tussen verschillende actoren noodzakelijk. Zonder samenwerking met andere actoren moeten actoren zelfstandig het probleem oplossen.

In deze paragraaf hebben wij de volgende succesfactoren geïdentificeerd:

1. De samenwerking heeft een inhoudelijk doel;
2. Er is consensus over het doel;
3. Er is een sense of urgency;
4. Er is draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk;

5. Er is inhoudelijk overeenstemming over het probleem en de aanpak;
6. De impliciete regels in het netwerk zijn voor de deelnemende actoren helder;
7. Per actor is de rol en de daarbij behorende activiteiten bekend;
8. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd;
9. Actoren houden elkaar aan de afspraken;
10. Er vindt registratie en voortgang van de resultaten plaats;
11. De doelen zijn voor elke actor bekend;
12. Gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid;
13. Onderling vertrouwen;
14. Afspraken worden nageleefd;
15. Registratie van voortgang en resultaten;
16. Tussentijdse evaluatie en
17. Aandacht ligt niet bij de centrale actor, maar bij de interactie tussen de verschillende actoren.

Figuur 4: Succesfactoren paragraaf 2.2.

2.3. Sturing en regie

In een netwerk moeten actoren sturingsstrategieën gebruiken, omdat de besluitvorming niet eenzijdig kan worden bepaald. In deze paragraaf onderzoeken wij de begrippen sturing en regie. Onderzocht wordt wat deze begrippen inhouden en wat de succesfactoren zijn. Als eerste wordt het begrip sturing onderzocht en vervolgens het begrip regie.

Sturing

De stijl van sturen van de overheid verschoof in de jaren negentig van een hiërarchische stijl (government) naar een horizontale stijl (governance). Deze stijl is meer gericht op samenwerking en kan beter omschreven worden als medebestuur in een netwerk (Groenewoud en Kist, 2008:15).

Castells (in Koppenjan en Klijn, 2004:3) omschrijft netwerken als de horizontale verbinding tussen publieke, private en maatschappelijke actoren die wederzijdse afhankelijkheid zijn. Hierdoor ontstaan er patronen van interacties en bewegen de actoren zich voornamelijk langs de horizontale in plaats van hiërarchische lijnen. Een hiërarchische stijl van sturen past daarom volgens Castells niet in een netwerk (Groenewoud en Kist, 2008:18).

Volgens Ringeling (2003:151) wordt het verschil tussen de sturingsconcepten bepaald door de wijze waarop de overheid invloed uitoefent. Het is mogelijk dat de overheid een hiërarchische sturende houding aanneemt en hiermee van bovenaf alles aanstuurt. Ringeling (2003:151) geeft anderzijds aan dat het mogelijk is dat de overheid een faciliterende rol speelt en maatschappelijke actoren ondersteunt in

de aanpak van een maatschappelijk probleem zonder de inhoud te bepalen. Het resultaat van de aanpak van complexe problemen wordt dus ook mede bepaald door de manier waarop de overheid invloed uitoefent.

Sturing is volgens Huberts en Van den Heuvel (2004:7) het bepalen van gedrag van anderen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991:3) sturing omschrijven als de doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen. Van belang is dat doelen zijn vastgesteld en dat de instrumenten worden ingezet als middelen om de gestelde doelen te bereiken.

In netwerken is de sturing niet gericht op een directe gedragsverandering, maar op het constitueren van een netwerk, het veranderen van de gedragsregels binnen het netwerk en het mobiliseren van de noodzakelijke hulpbronnen. Deze vorm van sturing wordt aangeduid met verschillende termen als 'netwerkconstituering' en 'netwerkmanagement' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995). In de netwerkbenadering worden beleids- en sturingsprocessen niet opgevat als uitvoering van vooraf vastgestelde doelstellingen, maar als interactieprocessen, waarin actoren informatie, doelen en middelen uitruilen (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993). Of zoals Kickert (2000) het uitdrukt: publiek management is de sturing in complexe netwerken bestaande uit tal van actoren. De auteur geeft vervolgens een opsomming van actoren: onderdelen van de nationale, provinciale en lokale overheid, politieke en maatschappelijke groeperingen, belangengroepen, actie- en pressiegroepen, maatschappelijke instituties, particuliere en bedrijfsorganisaties.

Hieronder zal het begrip regie verder uitgewerkt worden. In dit onderzoek beschouwen wij regie als een vorm van sturing.

Regie

De term regie zal verklaard worden aan de hand van het in 2004 uitgevoerde onderzoek van Pröpper et al. Volgens Pröpper et al. (2004:4) is regie een bijzondere vorm van sturen, gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat. Pröpper et al. (2004:12) aan dat het gebruik van de metafoer regie uit de toneelwereld al meteen vragen oproept. Bedoelen we bijvoorbeeld letterlijk een 'toneelregisseur' die met een gegeven script vanuit een dwingende en hiërarchische rol de acteurs naar invulling van personages en karakters leidt? Of gaat om een regisseur die spelers maximale vrijheid geeft bij de invulling van hun spel en personages? Het Van Dale woordenboek (2010) legt de term regie in eerste instantie ook uit als de inhoudelijke en artistieke leiding. Pas op de tweede plaats wordt aangegeven dat onder de term regie ook wordt verstaan coördinatie, sturing en leiding.

De term regie kan dus zeer breed worden geduid en wordt binnen de bestuurskunde vaak geassocieerd met ketenregie en netwerksturing. Het denken in termen van netwerken, ketens en ketenregie heeft een driedelig doel (Groenewoud en Kist, 2008:25):

1. het stimuleert om de dienstverleningsrelatie centraal te stellen;
2. het geeft de mogelijkheid om een zwakke schakel te herkennen, het geeft structuur aan de externe relatie(s) en
3. Het zet een gezonde druk op de eigen interne professionaliseringsprocessen.

Ketenregie is een hulpmiddel bij het bestrijden van de negatieve effecten van de verkokering. Het kan helpen de barrières tussen instellingen, diensten en sectoren enerzijds en tussen de burger en de professionele instellingen anderzijds te slechten (Groenewoud en Kist, 2008:25).

Ketenregie biedt een moderne variant op integraal management, met dien verstande dat de integraliteit inhoud krijgt doordat alle schakels van het (externe) proces in samenhang wordt gewogen. Ketenregie vraagt van de partijen die deel ervan uitmaken een opstelling als een (gelijkwaardige) partner of hoogstens als regisseur. Dit lijkt in strijd met politiek gevoelige algemene verantwoordelijkheid voor het functioneren van de keten en het sturen op resultaten. Ketenregie wordt juist toegepast daar waar hiërarchische sturingsmogelijkheden ontbreken. Op lokaal niveau loop de gemeente echter vaak een risico van een dubbelrol: die van ketenregisseur en actor (Groenewoud en Kist, 2008:25).

Klijn (2008) geeft aan dat de netwerken zich kenmerken door een grote mate van complexiteit en dynamiek, wat het erg lastig maakt om ze te managen. Bestuurders en andere betrokkenen komen steeds weer voor verrassingen te staan, omdat er onverwachte gebeurtenissen plaatsvinden of omdat de interacties van de strategische keuzes van de afzonderlijke actoren leiden tot onvoorziene effecten. Daarom is het van belang dat een regisseur in de samenwerking aangewezen is. Deze moet ervoor zorgen dat de juiste partijen bij de samenwerking betrokken blijven en dat er voldoende energie en voortgang in de samenwerking zit (Hoogerwerf et. al., 2003).

De regierol van de gemeente kan zowel formeel als informeel zijn. Een formele regierol wordt bepaald door kaders die zijn opgesteld door het Rijk; een informele regierol wordt bepaald door maatwerk (Groenewoud en Kist, 2008: 26). Pröpper et al. (2004:14) maakt hierin onderscheid tussen regietypen op basis van het criterium wel / geen doorzettingsmacht en wel / geen eigen script. Onder doorzettingsmacht wordt door Pröpper et al. (2004:14) het volgende verstaan: de potentie van een actor – om daar waar nodig – voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen. Wij interpreteren doorzettingsmacht als volgt: Is de betreffende regisseur in staat om

voldoende invloed uit te oefenen om andere actoren zijn wil op te leggen? Doorzettingsmacht wordt vervolgens door Pröpper et al. (2004:14) verder gepreciseerd. De auteurs maken onderscheid tussen grote doorzettingsmacht, beperkte doorzettingsmacht en het geheel afwezig zijn van doorzettingsmacht (Groenewoud en Kist, 2008:26). In de onderstaande tabel worden de begrippen verder uitgewerkt .

Type doorzettingsmacht	Omschrijving
Grote doorzettingsmacht	Een actor kan alle relevante betrokken partijen zijn wil opleggen, ook als deze partijen ‘echt’ niet willen en bijvoorbeeld zwaarwegende of principiële bezwaren hebben en ongeacht of partijen veel of weinig hindermacht hebben.
Beperkte doorzettingsmacht	Een actor kan alleen die partijen zijn wil opleggen die op basis van concessies of ruil bereid zijn iets te doen wat ze uit zichzelf niet zouden doen.
Doorzettingsmacht geheel afwezig	Dit betekent niet dat de regisseur geen invloedsbasis heeft. Een regisseur kan ook ‘communicatief rationeel gezag’ hebben en andere partijen op basis van visie en argumenten overtuigen en ‘meekrijgen’.

Figuur 5: Verschillende soorten doorzettingsmacht

Volgt de regisseur zijn eigen beleidskader of dat van een andere actor? Dat wordt verstaan onder eigen ‘script’ of beleidskader. Aan de hand van de 2 invalshoeken worden door Pröpper et al. (2004:14) vier typen regie onderscheiden. Deze typen regie worden in onderstaand figuur weergegeven (Groenewoud en Kist, 2008:26).

		Eigen beleidskader	
		ja	nee
Doorzettingsmacht	ja	1) Beheersingsgerichte regisseur	2) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	3) Visionaire regisseur	4) Faciliterende regisseur

Figuur 6: Typen gemeentelijke regie volgens Pröpper & Partners (2004)

Door Pröpper et al. (2004:15,16) worden de vier regisseurstypes als volgt beschreven.

I. Beheersingsgerichte regisseur

De beheersingsgerichte regisseur zou een eigen beleidskader hanteren en doorzettingsmacht bezitten. de uitvoeringsgerichte regisseur zou geen eigen beleidskader hanteren maar wel doorzettingsmacht bezitten.

II. Uitvoeringsgerichte regisseur

De uitvoeringsgerichte regisseur heeft wel doorzettingsmacht, maar heeft niet de mogelijkheid om zijn eigen script te schrijven.

III. Visionaire regisseur

De visionaire regisseur kan het eigen ‘script’ schrijven, maar heeft geen doorzettingsmacht. Voor de visionaire regisseur ontbreekt het aan de benodigde machtsbronnen (hiërarchische positie en hulpbronnen).

IV. Faciliterende regisseur

Bij de faciliterende regisseur staat het eigen script niet voorop, maar ondersteunt bij het ontwikkelen en het uitvoeren van het script van anderen. De regisseur heeft geen doorzettingsmacht. De regisseur voert de regie namens andere actoren.

Procesmanagement

In feite wordt hierboven een aantal vormen van regie neergezet, die zich beter laten omschrijven als procesmanagement. Om actoren in een netwerk effectief te laten samenwerken om de doelstellingen te realiseren is management van groot belang. De wijze waarop het netwerk gemanaged wordt heeft grote invloed op het verloop van het proces (Groenwoud en Kist, 2008:26):.

De uitgangspunten van procesmanagement zijn probleemoplossing en het stimuleren van besluitvorming. Taken die idealiter door een procesmanager worden opgenomen met als doel het (beleids)proces te stimuleren. Koppenjan en Klijn (2004) onderscheiden drie typen procesmanagement, die in feite drie (openvolgende) fasen in hetzelfde proces duiden (Groenewoud en Kist, 2008:26,27):

1. Game management

De procesmanager initieert activiteiten die ervoor zorgen dat het proces blijft lopen of het (vastgelopen) proces nieuw leven geven. Daarvoor kan hij diverse middelen gebruiken, van het aan elkaar koppelen van individuele actoren die elkaar kwijt waren geraakt tot het bijeenroepen van vergaderingen of workshops.

2. Procesontwerp

Zodra actoren bij elkaar zijn, wordt het proces (opnieuw) in gang gezet. De procesmanager stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en door commitment te vragen van de aanwezigen. Afspraken die hieruit voorkomen worden vastgelegd en ook hiervoor vraagt de procesmanager commitment. Vrij vertaald naar Koppenjan en Klijn (2004) is dit “procesontwerp” te noemen.

3. Facilitering

Zodra de afspraken helder zijn en er voldoende commitment is, kan de procesmanager starten met de uitvoering. De procesmanager speelt hier een

actieve stimulerende rol en zal waar nodig terugvallen op de eerste twee stappen. In feite is facilitering de laatste fase in een voortdurend iteratief proces.

Situationeel management

Om processen effectief te sturen, kan een procesmanager gebruik maken van diverse methoden en technieken. Koppenjan en Klijn (2004) spreken liever van “strategieën”, wat ook beter in lijn ligt met het voorgaande. De auteurs onderscheiden drie strategieën, waarbij zij “strategie” in feite duiden als het samenspel van regels, interactie tussen actoren en oplossingen die uit de interactie naar voren komen. Zij maken onderscheid tussen drie groepen van strategieën die zijn gericht op (Groenewoud en Kist, 2008:27):

1. Samenstelling van een netwerk

Hier gaat het om het tot stand brengen van een nieuw netwerk of de verandering van een bestaand. De nadruk ligt op bestendiging of wijziging van de regels.

2. Resultaten vanuit het netwerk

Een procesmanager neemt beslissingen over de toepassing van regels en andere middelen (zoals beloning en sancties) om het resultaat te sturen.

3. Interactie

Uiteindelijk draait het in een netwerk om samenwerking en samenhang tussen de verschillende actoren. De procesmanager stuurt zodanig dat de interactie gemakkelijker zal verlopen en hij stelt alles in het werk om dit te bereiken. Het is mooi als ook de andere actoren deze strategie overnemen.

Feitelijk bepaalt de procesmanager wanneer hij welke strategie toepast en in welke mate. Dat is dus per situatie anders en daarmee is procesmanagement als situationeel te typeren (Groenewoud en Kist, 2008:27).

De begrippen netwerken en ketens worden in de praktijk vaak door elkaar heen gebruikt. In de theorie wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen netwerken en ketens op het gebied van volgtijdelijkheid en vrijblijvendheid. Hoewel het in beide gevallen gaat om een samenwerking zonder hiërarchische verbanden, typeren wij de pilot overlastgevendende groepen als een keten. Actoren zijn voor hun binnen de keten afgesproken werkzaamheden afhankelijk van de input van andere actoren. Tevens is er binnen de aanpak sprake van volgtijdelijkheid.

In deze paragraaf hebben wij de volgende succesfactoren geïdentificeerd:

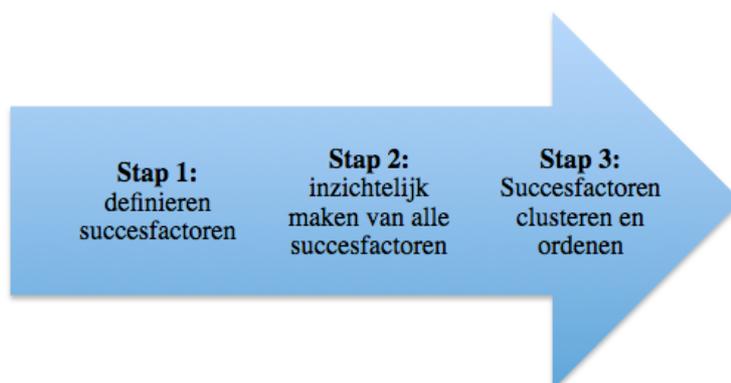
1. De stijl van sturen is horizontaal en gericht op samenwerking;
2. Doelen zijn vastgesteld;
3. Instrumenten worden ingezet als middelen om de gestelde doelen te

- bereiken;
4. Sturing is gericht op het constitueren van het netwerk, het veranderen van de gedragsregels binnen het netwerk en het mobiliseren van de noodzakelijke hulpbronnen;
 5. De dienstverleningsrelatie staat centraal;
 6. Zwakke schakels worden herkend;
 7. Een regisseur in de samenwerking is aangewezen;
 8. De regisseur heeft minimaal beperkte doorzettingsmacht;
 9. De regisseur initieert activiteiten die ervoor zorgen dat het proces blijft lopen;
 10. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en door commitment te vragen van de aanwezigen
 11. Afspraken worden vastgelegd;
 12. De regisseur speelt een actieve en stimulerende rol in de faciliteringsfase
 13. De regisseur zorgt ervoor dat de faciliteringsfase een voortdurend iteratief proces is en
 14. De regisseur stuurt zodanig dat de interactie gemakkelijker verloopt en stelt alles in het werk om dit te bereiken. Andere actoren nemen deze strategie ook over.

Figuur 7: Succesfactoren paragraaf 2.3.

2.4. Samenvatting factoren voor een succesvolle samenwerking

In paragraaf 2.2. en 2.3. hebben wij factoren voor een succesvolle samenwerking geïdentificeerd. Dit hoofdstuk ronden wij met onze interpretatie van de factoren voor een succesvolle samenwerking. Zoals eerder gesteld zijn deze factoren niet limitatief. In bijlage 3 zijn de succesfactoren eerst samengevat en vervolgens geclusterd en geordend. In de figuur hieronder wordt het stappenplan weergegeven.



Figuur 8: Stappenplan definiëring succesfactoren

De 31 succesfactoren zijn eerst onderverdeeld in 5 categorieën: doel, actoren, afspraken en regels, sturing en registratie en evaluatie. Vervolgens is er een onderverdeling gemaakt in hoofd- en subsuccesfactoren. Vanuit de voorgaande tabel zijn de succesfactoren samengevoegd. Bijvoorbeeld: A.1 is de samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel. Binnen deze succesfactoren zijn elementen als het vaststellen van een inhoudelijk doel en dat er ook consensus is over dat doel in opgenomen.

A. Doel

1. De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel
2. De doelen zijn voor elke actor bekend

B. Actoren

3. Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk
4. Zwakke schakels worden herkend

C. Afspraken en regels

5. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd

D. Sturing

6. Een regisseur in de samenwerking is aangewezen
7. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol

E. Evaluatie

8. Tussentijdse evaluatie

Figuur 9: Van 31 naar 8 succesfactoren

Per succesfactor zal kort worden uitgelegd hoe wij de succesfactor interpreteren. Voor een uitgebreidere uitleg over de succesfactoren verwijzen wij naar de voorgaande paragrafen.

A. Doel

1. *De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel*

Door de vervlechting van problematiek ontstaat er de noodzaak dat meerdere actoren bij de aanpak van problemen betrokken raken, maken een probleem complex. Bij de aanpak van complexe problemen is er vaak niet één actor verantwoordelijk voor het hele probleem, maar is het een combinatie van verschillende actoren (Groenewoud en Kist, 2008:16). De samenwerking heeft

een inhoudelijk doel, terwijl het samenwerkingsproces een zelfstandige waarde heeft. Doordat actoren met elkaar in gesprek zijn, kweekt vertrouwen. Hoogerwerf (2003) stelt dat de dialoog een bijdrage levert aan de gedeelde verantwoordelijkheid.

Samenwerking is volgens ons noodzakelijk, daar waar actoren een bepaalde output en de daarmee outcome willen genereren, waarvan men niet in staat is om dit alleen tot stand te brengen. Actoren zijn van elkaar afhankelijk om doelstellingen te bereiken. Wij definiëren samenwerking als het structureel afstemmen van handelingen op elkaar om een wederkerig voordeel te behalen om doelstellingen te behalen. Er moet tussen de deelnemende actoren overeenstemming zijn over het inhoudelijke doel.

Kortom de uitkomsten van het proces en de minimale resultaten moeten voor alle deelnemende actoren helder zijn. De actoren dienen zich hieraan te committeren.

2. De doelen zijn voor elke actor bekend

Per actor dient bekend te zijn welke bijdrage hij moet leveren om het gezamenlijke doel te behalen. Bij een complex probleem is er niet één organisatie verantwoordelijk voor het hele probleem, maar zijn alle actoren verantwoordelijk voor zowel hun eigen proces als voor het proces in zijn geheel. De dialoog over het doel en de vormgeving van de samenwerking levert een bijdrage aan de gedeelde verantwoordelijkheid.

Van belang is dat eerst het gezamenlijke inhoudelijke doel (zie A.1.) wordt bepaald om vervolgens de doelen per actor te bepalen. De doelen en de bijdragen van de actoren gezamenlijk moet ervoor zorgen dat het inhoudelijke doel van de samenwerking wordt bereikt. Om de doelen te bereiken zijn de actoren binnen de samenwerking afhankelijk van de input van andere actoren. Wij willen hier ook nog aan toevoegen dat de doelen ook bekend moeten zijn binnen de organisatie van de actor en dat daar commitment over is, zodat instrumenten kunnen worden ingezet als middelen om de gestelde doelen te bereiken.

B. Actoren

3. Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk

De betrokken partijen binnen een netwerk moeten voor het tot stand komen van samenwerking om problemen aan te pakken allemaal van mening zijn dat het probleem nu moet worden aangepakt (er moet een ‘sense of urgency’ zijn) en dat samenwerking daarvoor noodzakelijk is.

Als er een sense of urgency is geadresseerd is voor ons de volgende stap dat er draagvlak voor de samenwerking komt binnen het netwerk. Wij willen hieraan toevoegen dat er ook draagvlak moet zijn voor de samenwerking binnen de organisatie van de actor. Het draagvlak moet dan ook vertaald worden naar financiële middelen, tijd en doorzettingsmacht. Met tijd bedoelen wij het volgende: bijvoorbeeld er is draagvlak voor de samenwerking vanuit de organisatie, maar de uitvoerende moet de samenwerking er extra bijdoen, naast de reguliere taken. Een actor moet binnen een samenwerking niet in tweestrijd staan tussen de reguliere taken en de taken die voortvloeien uit het samenwerkingsverband.

4. Zwakke schakels worden herkend

Het functioneren van actoren in een keten kan niet los van elkaar worden gezien, omdat de actoren als schakel zijn in een keten. De zwakste schakel is bepalend voor de kracht van de hele keten. Lips (2005) geeft aan dat de effectiviteit en efficiency daardoor (mede) afhankelijk zijn van de prestaties van de andere actoren in de keten. Binnen ketens is er niet één centraal gezag en de ene actor kan maar tot op een zekere hoogte invloed uitoefenen op wat andere actoren doen.

Een keten is dus zo sterk als de zwakste schakel. Als een actor in het proces problemen heeft zal er gezamenlijk moeten worden gezocht naar een oplossing. Dat een actor een zwakke schakel is, is de verantwoordelijkheid van alle actoren gezamenlijk. De rol van de actoren gezamenlijk is het signaleren van zwakke schakels en dit aangeven aan de regisseur. Naast het herkennen moeten er door de regisseur ook maatregelen worden genomen om van een zwakke schakel, weer een sterke schakel te maken.

C. Afspraken en regels

5. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd

Actoren hebben binnen een netwerk ieder hun eigen belangen, doelen en strategieën, hierdoor alleen al zijn ze als complex aan te merken. De complexiteit van een netwerk wordt vaak nog duidelijk in besluitvormingsprocessen, omdat er meerder actoren bij de besluitvorming betrokken moeten worden. Een belangrijke factor hierin is het vertrouwen tussen de actoren onderling. Zonder onderling vertrouwen bestaat het risico dat partijen alle ruimte willen 'dichttimmeren'.

Afspraken moeten uitvoeringsgericht zijn en niet in detail worden vastgelegd. Hoogerwerf et. al. (2003) geeft aan dat de behoefte aan detaillering vertragend werkt, het beperkt de flexibiliteit en kan een negatief effect hebben op het leervermogen.

Van belang is dat actoren elkaar en zichzelf aan de gemaakte afspraken houden. Omdat niet alle afspraken in detail worden vastgelegd, kunnen er ook impliciete regels zijn. Deze impliciete regels zijn bekend bij alle actoren.

D. Sturing

6. Een regisseur in de samenwerking is aangewezen

Het managen van netwerken is lastig, omdat netwerken zich kenmerken door een grote complexiteit en dynamiek. Daarom is het van belang dat een regisseur in de samenwerking is aangewezen om ervoor te zorgen dat de juiste partijen in de samenwerking betrokken zijn en dat er voldoende energie en voorgang in de samenwerking zit (Hoogerwerf et. al., 2003).

Hieraan willen wij toevoegen dat het van belang is dat er naast de consensus over het doel, ook consensus is over de rol van de regisseur en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hierbij horen. Over deze rol moet overeenstemming worden bereikt tussen de verschillende actoren in het netwerk.

7. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol

De regisseur is onder andere verantwoordelijk voor het continue monitoren van resultaten, processen en de aanpak. Het bijsturen van het proces door regels expliciet(er) te maken moet ervoor zorgen dat de aanpak steeds verbeterd wordt. Om dit te bereiken initieert de regisseur activiteiten die ervoor zorgen dat het proces blijft lopen en stuurt zodanig dat de interactie gemakkelijk verloopt en stelt alles in het werk om dit te bereiken. Van belang is dat de betrokkenen deze strategie ook overnemen en ervoor zorgen dat er een continue verbeterproces tot stand komt.

Sturing is gericht op het constitueren van het netwerk, het veranderen van de gedragsregels binnen het netwerk en het mobiliseren van de noodzakelijke hulpbronnen (Hoogerwerf et. al., 2003).

E. Evaluatie

8. Tussentijds evaluatie

Tussentijdse evaluatie dient plaats te vinden om te kunnen vaststellen of de gestelde doelen behaald worden. Door het tussentijds evalueren kan eventueel het proces en de aanpak bijgesteld worden. Om tussentijds te kunnen evalueren is het van belang dat de voortgang en de resultaten geregistreerd worden.

Analysekader

Om te kunnen meten in hoeverre er sprake is van de aanwezigheid van succesfactoren, hebben wij de belangrijkste indicatoren in een analysekader gezet.

Succesfactor	Conceptualisering	Belangrijkste indicatoren
Doel	De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel	Een meerderheid van de actoren noemt dezelfde overkoepelende doelstelling.
	De doelen zijn voor elke actor bekend	Een meerderheid van de actoren is bekend met de doelstellingen die voor zijn of haar organisatie gesteld zijn.
Actoren	Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk	<ul style="list-style-type: none"> Een meerderheid van de actoren erkent dat zij de ander nodig hebben bij het aanpakken van het probleem. Een meerderheid van actoren wil samenwerken.
	Zwakke schakels worden herkend	Een meerderheid van actoren kan aangeven waar de risico's zitten binnen de samenwerking.
Afspraken en regels	Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd	Een meerderheid van actoren geeft aan voldoende discretionaire ruimte te hebben voor probleemoplossing.
Sturing	Een regisseur in de samenwerking is aangewezen	Een meerderheid van actoren is bekend met de aangewezen regisseur.
	De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol	<ul style="list-style-type: none"> Een meerderheid van de actoren ervaart voldoende sturing van de regisseur. Een meerderheid van de actoren vindt dat de (werk)afspraken voldoende helder worden weergegeven. Een meerderheid van de actoren ervaart de regisseur als actief en stimulerend.
Evaluatie	Tussentijdse evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Een meerderheid van de actoren geeft aan dat er tussentijds is geëvalueerd. Uit dossieronderzoek blijkt dat er tussentijds is geëvalueerd. Een meerderheid van de actoren geeft aan dat er afdoende wordt genotuleerd tijdens vergaderingen.

In hoofdstuk 5 zullen wij het theoretisch kader en de geïdentificeerde succesfactoren gebruiken om de samenwerking binnen de pilot aanpak overlastgevende groepen te analyseren. In het volgende hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording beschreven.

HOOFDSTUK 3

METHODOLOGIE

3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

*“Our theories determines what we measure”
Albert Einstein*

In dit hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording voor het onderzoek uiteengezet. Binnen wetenschappelijk onderzoek is het van belang om een goed methodologisch raamwerk te ontwerpen waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd. Dit raamwerk heeft als doel ons te helpen om te komen met resultaten die verklaarbaar zijn. Op basis van de theoretische concepten toetsen en verklaren wij de empirie, daarmee worden de resultaten wetenschappelijk onderbouwd. In dit hoofdstuk formuleren wij eerst de deelvragen, vervolgens bespreken wij de onderzoeksmethode en de operationalisering van de begrippen.

3.1. Deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden formuleren wij in deze paragraaf een aantal deelvragen. In hoofdstuk 1 is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Hoe kan het succes of falen van de samenwerking binnen de aanpak overlastgevende groepen worden verklaard?

Een centrale vraag is meestal niet in één stap te onderzoeken. Daarom is het nodig om de centrale vraag op te splitsen in een aantal deelvragen. Elke deelvraag leidt tot een deelonderzoek (Van Thiel, 2007:27). In paragraaf 3.3. wordt toegelicht wat de dataverzamelmingsmethoden per deelvraag zijn.

1. Hoe is de aanpak overlastgevende groepen vormgegeven?

Om inzicht te krijgen in het succes of falen van de samenwerking binnen de aanpak overlastgevende groepen onderzoeken wij eerst hoe de aanpak is vormgegeven. Door het beantwoorden van deze deelvraag willen wij onder andere inzicht krijgen in de volgende onderwerpen: wat zijn de doelstellingen van de aanpak, welke actoren werken samen, hoe werkt de aanpak?

In hoofdstuk 4 onderzoeken wij hoe de pilot aanpak overlastgevende groepen is vormgegeven.

2. Welke factoren voor een succesvolle samenwerking binnen de pilot overlastgevende groepen kunnen geïdentificeerd worden uit de theorieën over netwerken, ketens, sturing en regie?

In hoofdstuk 2 zijn factoren geïdentificeerd voor een succesvolle samenwerking. Vanuit de theorieën over netwerken, ketens, sturing en regie zijn 8 succesfactoren gedefinieerd.

3. Welke succesfactoren zijn gerealiseerd in de casus?

In de hoofdstuk 4 en 5 toetsen wij o.a. met behulp van indicatoren welke van de 8 in het theoretisch kader geïdentificeerde succesfactoren gerealiseerd zijn in de pilot overlastgevende groepen.

4. Welke ontbrekende succesfactoren vormen een knelpunt binnen de aanpak?

In deelvraag 3 is onderzocht welke succesfactoren gerealiseerd zijn in de casus. Hierdoor is inzichtelijk geworden welke succesfactoren ontbreken. Onderzocht wordt of het ontbreken van de succesfactoren een knelpunt binnen de aanpak vormt.

In het onderzoek gaan wij ervan uit dat het ontbreken van een succesfactor inhoudt dat dit een faalfactor is. De aanwezige faalfactoren zullen onderscheiden kunnen worden na analyse van de uitkomsten van de interviews en het deskresearch. Naast wat bijvoorbeeld respondenten aan kunnen geven als knelpunt, kan het ontbreken door een vanuit de theorie onderscheiden vormvoorwaarde voor succes als een knelpunt beschouwd worden.

5. Zijn er succes- of faalfactoren die niet vanuit de geïdentificeerde theoretische succesfactoren kunnen worden begrepen?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag kijken wij naast de theoretische succesfactoren ook naar succes- of faalfactoren die wij vanuit het empirisch onderzoek kunnen verklaren.

6. Welke aanbevelingen kunnen op basis van dit onderzoek worden gedaan?

Op basis van het theoretisch kader en het empirisch onderzoek doen wij aanbevelingen over de werkwijze in de pilot aanpak overlastgevende groepen. De aanbevelingen kunnen eventueel worden meegenomen als de aanpak geïmplementeerd wordt in andere gebieden in Den Haag.

3.2. Methode van onderzoek

Om het succes of falen van de samenwerking te kunnen verklaren worden er diverse onderzoeksmethoden en dataverzamelmethode gebruikt. In deze paragraaf bespreken wij het uitgevoerde theoretisch onderzoek, deskresearch en interviews.

Theoretisch onderzoek

In het theoretisch kader is de theorie uiteengezet aan de hand waarvan het onderzoek verder uitgevoerd zal worden. Het theoretisch kader geeft richting aan het onderzoek doordat het aanwijst wat onderzocht moet worden om naast het theoretische ook een empirisch antwoord te krijgen (vgl. Swanborn, 1992 in Van Thiel, 2007:47). In dit onderzoek worden de begrippen netwerken, keten, sturing en regie uiteengezet. Aan de hand van deze theorieën zijn succesfactoren voor een succesvolle samenwerking geïdentificeerd. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk een aantal begrippen geoperationaliseerd die belangrijke indicatoren bevatten voor het beschrijvings- en verklarenskader van dit onderzoek. In paragraaf 3.4. wordt hier verder op ingegaan. Hierdoor worden verschillende theoretische invalshoeken belicht, waarmee gekeken kan worden naar de empirie. Vervolgens zullen wij de theorie vergelijken met de empirie. Op basis van de uitkomsten van de vergelijking kunnen wij de centrale vraag en enkele deelvragen beantwoorden.

Deskresearch

Onder deskresearch verstaan wij het analyseren van de beschikbare documenten (beleidsnotities, onderzoeksrapporten, plan van aanpak en gespreksverslagen) van onder andere de gemeente Den Haag, Politie Haaglanden, het Openbaar Ministerie en de Jeugdregisseur. Op basis van deze documenten (en de interviews) is in kaart gebracht hoe de pilot overlastgevende groepen is ingericht, wie de belanghebbende actoren zijn en hoe de gemeente Den Haag inhoud geeft aan haar sturende rol. De documenten zijn opgenomen in de literatuurlijst onder het kopje empirisch materiaal. Op basis van de empirische analyse wordt in kaart gebracht hoe de pilot past binnen de beleidskaders en missie van de betrokken actoren.

Interviews

Het houden van interviews is een flexibele manier om informatie te verzamelen. Tijdens het gesprek kunnen aanvullende vragen worden gesteld om een gegeven antwoord beter te begrijpen (meer achtergrond, verdieping, verduidelijking) (Van Thiel, 2007:106). Er is gekozen voor een representatieve selectie van verschillende actoren uit onder andere de projectgroep en andere actoren met wie wordt samengewerkt. De actoren uit de projectgroep zijn vanaf het begin van de pilot betrokken. Zij kunnen aangeven uit eigen ervaring hoe de aanpak wordt vormgegeven, wat voor hen eventuele succesfactoren en knelpunten zijn. Het afnemen van interviews kent zowel voor- als nadelen. Voordelen zijn dat de informatie rechtstreeks van de bron wordt gehaald en als er weinig schriftelijke informatie is dat er meer inzicht gekregen kan worden in het proces. Nadelen kunnen zijn dat de geïnterviewde niet alle informatie wil delen en dat de persoonlijke opvattingen meer de overhand kunnen nemen.

De interviews zijn afgenomen op een semigestructureerde manier. Dit betekent dat wij een aantal basisvragen hebben opgesteld en dat wij vervolgens op basis van de antwoorden van de respondent verdere vragen hebben gesteld. De vragen zijn opgesteld in een interviewhandleiding⁴ waarin de onderwerpen staan beschreven. De interviewvragen zijn opgesteld op basis van de centrale vraag en deelvragen. Het theoretisch kader en de geoperationaliseerde begrippen zijn hierin bepalend geweest. De interviewvragen zijn vooraf ter controle voorgelegd aan de Gemeente Den Haag. Met de opdrachtgever van de gemeente Den Haag is een proefinterview gehouden om te controleren of de vragen duidelijk zijn en om te testen hoe lang het interview ongeveer zal duren. Deze informatie is vervolgens gebruikt bij het maken van een afspraak met de respondenten. Tijdens de interviews worden de volgende thema's besproken:

- De context van de samenwerking;
- De samenwerking met de andere partners;
- De organisatie van de geïnterviewde;
- Succesfactoren binnen de samenwerking en
- De knelpunten binnen de samenwerking.

Uit de interviews zal voornamelijk niet-feitelijke (meningen, relaties en percepties van actoren) informatie komen. Informatie die gemakkelijk op andere manieren toegankelijk is, zoals schriftelijke bronnen, zullen we niet via het interview achterhalen. Wel zal het interview gebruikt worden om enige feiten te controleren. Met de geïnterviewden is afgesproken dat in de tekst van de scriptie citaten niet herleidbaar zijn naar personen. Op basis van de interviews wordt een reëel beeld verkregen van het operationele proces en op welke wijze de gemeente Den Haag daarin invulling geeft aan haar sturende rol. Tevens gaven deze interviews waardevolle inzichten aangaande hoe het netwerk gekarakteriseerd kan

⁴ Zie voor de interviewhandleiding bijlage 3

worden en op welke wijze de samenwerking verloopt. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode mei t/m juli 2009. Veranderingen in de werkwijze en aanpassingen in het proces zijn na deze periode niet meer meegenomen in het onderzoek.

Soort onderzoek

Wetenschappelijk onderzoek vraagt om een goed methodologisch raamwerk, waarbinnen het onderzoek moet plaatsvinden. Het is belangrijk om aan te geven welk doel door een bepaald onderzoek wordt nagestreefd. Van Thiel (2007:23) geeft aan dat onderzoek de volgende doelen kan dienen. De aard van het onderzoek pilot overlastgevende groepen verklarend, omdat wij de praktijk zullen verklaren vanuit theoretische inzichten. Van Thiel (2007:23) omschrijft verklarend onderzoek als volgt: onderzoek waarin oorzaken van een bepaald probleem worden gezocht of onderzocht. Verklarend onderzoek kan theorieën gebruiken bij het zoeken naar oorzaken, maar het is ook mogelijk dat op basis van empirische bevindingen nieuwe theorie wordt ontwikkeld.

Samenvattend

In onderstaande tabel wordt weergegeven welke methode van onderzoek wordt gebruikt voor de beantwoording van de verschillende deelvragen. Voor de beantwoording kan gebruik gemaakt worden van de verschillende methode van onderzoek. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van drie methoden:

- Theoretisch kader (TK);
- Desk-research (DR) en
- Interviews (I).

Deelvraag	TK	DR	I
1. Hoe is de aanpak overlastgevende groepen vormgegeven?		√	√
2. Welke factoren voor een succesvolle samenwerking binnen de pilot overlastgevende groepen kunnen geïdentificeerd worden uit de theorieën over netwerken, ketens, sturing en regie?	√		
3. Welke succesfactoren zijn gerealiseerd in de casus?			√
4. Welke ontbrekende succesfactoren vormen een knelpunt binnen de aanpak?	√	√	√
5. Zijn er succes- of faalfactoren die niet vanuit de gedefinieerde theoretische succesfactoren kunnen worden begrepen?		√	
6. Welke aanbevelingen kunnen op basis van dit onderzoek worden gedaan?		√	√

Figuur 10: Dataverzamelingmethoden per deelvraag

3.3. Operationalisering

De overgang van theorie naar empirisch onderzoek wordt aangeduid als de fase van het operationaliseren, ofwel het waarneembaar of ‘meetbaar’ maken van theoretische begrippen (Swanborn, 1981:92 in Van Thiel, 2007). Wij definiëren het operationaliseren als de wijze waarop het theoretische gemeten kan worden.

In het empirisch onderzoek zullen wij de kwalitatieve data analyseren. Het analyseren van kwalitatieve data verloopt in drie stappen: verzamelen, ordenen en analyseren. Onder kwalitatieve data wordt verstaan: niet-numerieke eenheden van informatie. Deze data zijn meestal ongestructureerd, dat wil zeggen dat ze niet hiërarchisch ingedeeld kunnen worden (Van Thiel, 2007).

In het vorige hoofdstuk zijn de theoretische benaderingen netwerken, keten, sturing en regie onderzocht, beschreven en uitgewerkt. In dat gedeelte heeft de feitelijke definiëringen en operationalisering plaatsgevonden (paragraaf 2.4.). Daarom zullen wij in deze paragraaf de begrippen niet opnieuw herhalen maar verwijzen naar hoofdstuk 2. Wel geven wij in deze paragraaf aan vanuit welke bron getoetst wordt of de succesfactor in de samenwerking tussen de actoren in de pilot overlastgevend groeppen aanwezig is. Wij definiëren succes als afhankelijk variabele en de succes- en faalfactoren als onafhankelijke variabelen.

		BRON	
		D ⁵	I
A.	Doelen		
1.	De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel	√	√
2.	De doelen zijn voor elke actor bekend	√	√
B.	Actoren		
3.	Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk		√
4.	Zwakke schakels worden herkend		√
C.	Afspraken en regels		
5.	Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd	√	√
D.	Sturing		
6.	Een regisseur in de samenwerking is aangewezen	√	√
7.	De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol		√
E.	Evaluatie		
8.	Tussentijdse evaluatie	√	√

Figuur 11: Dataverzamelmethode per succesfactor

⁵ D = documenten en I = interviews

In dit hoofdstuk hebben wij het methodologisch kader uiteengezet. In het volgende hoofdstuk bespreken wij hoe de pilot aanpak overlastgevende groepen vormgegeven.

HOOFDSTUK 4

AANPAK OVERLASTGEVENDE GROEPEN

4. AANPAK OVERLASTGEVENDE GROEPEN: DE ACHTERGROND

In het vorige hoofdstuk is de methodologische verantwoording uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de aanpak overlastgevende groepen is vormgegeven.

In de volgende paragrafen worden de volgende onderwerpen besproken:

- Begrippenkader;
- Doel pilot aanpak overlastgevende groepen;
- Proces aanpak overlastgevende groepen en
- Stand van zaken pilot overlastgevende groepen in 2011.

4.1. Begrippenkader

In het stadsdeel Centrum van Den Haag waren regelmatig terugkerende signalen van jeugdoverlast. Door de betrokken actoren wordt de definitie groepsriminaliteit uit de shortlist Jeugdcriminaliteit van Beke (2000) gebruikt. Beke deelt jeugdgroepen in drie groepen in:

1. Hinderlijke groepen;
2. Overlastgevende groepen en
3. Criminele groepen.

Verskil tussen de groepen

Hieronder worden de 3 verschillende groepen kort besproken.

Hinderlijke jeugdgroep

Deze groep hangt wat rond in de buurt, is af en toe luidruchtig aanwezig en trekt zich niet zo veel aan van de omgeving. Soms loopt het wel eens uit de hand en zijn er kleine schermutselingen, maar dat is snel in de kiem gesmoord en vaak ook meer toeval dan gepland. Ook maken ze zich wel eens incidenteel schuldig aan kleine vernielingen. Over het algemeen is het een groep die nog voldoende autoriteitsgevoelig is en aangesproken kan worden op haar gedrag (Beke, 2000).

Overlastgevende groep

“Deze groep is wat nadrukkelijker aanwezig. Ze kan af en toe provocerend optreden, vallen omstanders wel eens lastig (uitschelden of zelfs intimideren), vernielt regelmatig allerlei zaken en laten zich veel minder gelegen liggen aan andere mensen. Ze is ook minder goed te corrigeren. Ook de lichtere vormen van criminaliteit waar ze zich schuldig aan maakt worden doelbewuster gepleegd en ze zijn ook meer bezig om te zorgen dat ze niet gepakt worden (Beke, 2000).”

Criminele jeugdgroep

“Deze groep bestaat (in ieder geval gedeeltelijk) uit jongeren die behoorlijk op het criminele pad geraken. Ze zijn al vaker met de politie in aanraking is gekomen. Kenmerkend voor dergelijke groepen is dat ze meer en meer criminaliteit plegen voor het financiële gewin (ze verdienen er geld mee). De feiten zijn ook ernstiger. Ze schrikken ook niet terug voor het gebruik van geweld (Beke, 2000).”

De naam van de pilot is eigenlijk misleidend gezien het feit dat daarin enkel gesproken wordt over overlastgevende groepen. Alle drie de groepen zijn op hun manier overlastgevend. In het onderzoek wordt er gesproken over overlastgevende groepen. Hier worden de drie groepen onder verstaan.

4.2. Aanpak Overlastgevende Groepen

Naar aanleiding van terugkerende signalen over jeugdoverlast is in 2007 besloten dat een gecoördineerde aanpak van overlastgevende jeugdgroepen in de wijken Transvaal en Schilderswijk noodzakelijk was. In de overlastgevende groepen in de Transvaal- en Schilderswijk zijn de jongeren tussen de 12 en 26 jaar. De samenstelling van de groep verandert continu. De activiteiten zijn een mix tussen crimineel en overlastgevend.

In het verleden zijn er reeds eerder initiatieven geweest om de overlast terug te dringen. Uit interviews en deskresearch (Concept plan van aanpak overlastgevende groepen, 2008) is gebleken dat er in de toenmalige aanpak een aantal knelpunten was. Deze knelpunten en overige constateringingen worden kort omschreven in de onderstaande tabel.

Knelpunten:

- Ontbreken van een gedeelde visie en eenduidige regie door de gemeente Den Haag;
- Onvolkomenheden in het beschikbare instrumentarium (onder andere tijd, personele bezetting en geld);

Constateringingen:

- Krachten moeten gebundeld worden; veel problemen zijn niet door slechts één partij op te lossen;
- Er moet niet verkokerd gekeken worden naar het probleem: het gaat niet om hulp bieden of repressie, om nieuwe perspectieven te bieden aan jongeren óf rust in de buurt, maar om al deze factoren samen;
- “Laat geen gaten vallen”, alle leden uit een overlastgevende groep moeten worden meegenomen, niet alleen degenen die aan bepaalde kenmerken voldoen;
- Werken aan duurzaamheid is belangrijk, dus niet kiezen voor symptoombestrijding (er kan dan wel sneller gescoord worden, maar de

- wedstrijd wordt verloren);
- De aanpak moet door alle relevante actoren gedragen worden en de relevante actoren moeten er voldoende tijd voor vrij maken;
 - De werkafspraken moeten goed worden vastgelegd;
 - Er moet gezorgd worden voor korte beslislijnen en een heldere rolverdeling;
 - De verschillen van inzicht op uitvoerend niveau moeten snel doorgeleid worden naar de beslissers en
 - Het systeem van de jongere werd niet bij de aanpak betrokken.

Figuur 12: Overzicht knelpunten van eerdere initiatieven

In het verleden zijn er eerder initiatieven geweest om jeugdoverlast te verminderen. Uit deze initiatieven zijn de geleerde lessen meegenomen in de pilot aanpak overlastgevende groepen. In de aanpak wordt niet alleen de aandacht gericht op de jongere, maar ook op het gezin. Door samen te werken met diverse actoren wordt voorkomen dat er te verkokerd gekeken wordt naar het probleem. Problemen zijn vaak niet slechts door één actor op te lossen. Er zijn meerdere actoren bij de aanpak betrokken, elk met eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

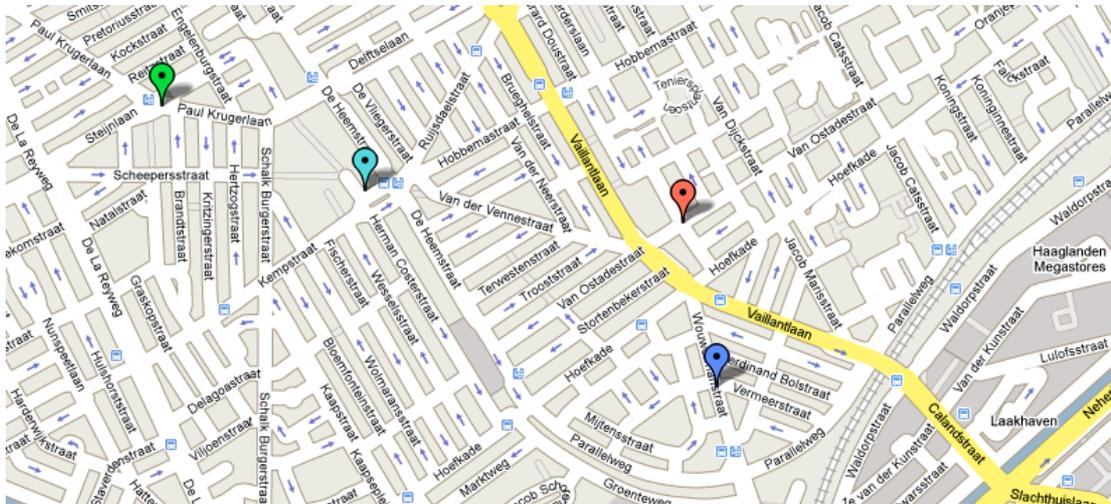
Bij de huidige aanpak overlastgevende groepen zijn de ervaringen uit het verleden meegenomen bij het inrichten van het nieuwe proces (concept plan van aanpak overlastgevende groepen, 2008). Problemen met overlastgevende groepen zijn er niet alleen in het stadsdeel Centrum, maar ook in andere delen van Den Haag. Er is voor gekozen om een pilot uit te voeren in de Schilderswijk en Transvaal⁶ (Stadsdeel Centrum) vanwege de volgende redenen:

- De problemen in het stadsdeel Centrum zijn het meest acuut;
- De urgentie voor een andere aanpak wordt onderkend;
- Voor de samenwerking tussen de verschillende partners is al een goede basis en
- Met deze aanpak wordt een bijdrage geleverd aan de doelstellingen die het college heeft geformuleerd in het kader van de Krachtwijkanaanpak voor de Transvaal- en Schilderswijk.

De volgende vier overlastlocaties zijn de basis van de pilot aanpak overlastgevende groepen:

1. Jacob van Campenplein;
2. Vermeerstraat / Frans Halsstraat;
3. Van Ostadestraat en
4. Paul Krugerplein.

⁶ Zie voor de kenmerken van de Transvaal- en Schilderswijk bijlage 4



Figuur 13: Overzicht overlastlocaties

Per locatie zijn de volgende gegevens geïnventariseerd:

- Demografische gegevens van de overlastlocaties;
- Welke jongeren actief zijn op de locatie?;
- Hoe oud zijn zij?;
- Bij welke instanties zijn ze in beeld/ zitten ze al in een traject?;
- Welke jongeren zijn nog niet bij een van de betrokken instanties in beeld?;
- Wie behoren tot de harde kern?;
- Wie zijn de meelopers? en
- Zijn er familieverbanden tussen de overlastgevers?

Uit de inventarisatie kwam een aantal resultaten. Deze resultaten zijn de basis geweest voor de pilot aanpak overlastgevendende jeugdgroepen. In de onderstaande tabel (Concept voorstel aanpak overlastgevendende groepen, 2008) worden kort de meest opvallende uitkomsten van de inventarisatie besproken en de getrokken conclusies voor de aanpak.

Uitkomsten inventarisatie	Conclusies aanpak
Veel jongeren zijn niet of niet meer bekend bij de hulpverleningsinstanties. Deze jongeren zitten op het moment van de inventarisatie niet in een traject.	Voor elke overlastgever is één zorgcoördinator nodig die eindverantwoordelijk is voor de vaststelling welke zorg nodig is en voor de toeleiding naar die zorg (1 kind, 1 plan, 1 zorgcoördinator). De jongeren zijn bekend bij de politie en worden geselecteerd in overleg met de politie.
Vaak zijn meer kinderen uit hetzelfde gezin betrokken bij overlastgevend gedrag	Een gezinsaanpak is een essentieel onderdeel in de aanpak.

Veel overlastgevers blijken 18 jaar of ouder te zijn.	Partners van de volwassen overlastgevers dienen ook te worden betrokken bij de aanpak
Aanpak is vaak uitsluitend of hoofdzakelijk gericht op het laten ophouden van overlast, maar richt zich niet op de achterliggende problematiek, zodat de problemen steeds weer terugkomen	De aanpak moet niet (alleen) repressief zijn, maar ook gericht zijn op het oplossen van de problemen van de jongeren en het aanreiken van nieuwe perspectieven (scholing, werk)

Figuur 14: Inventarisatie gegevens

Hieruit werd een aantal belangrijke conclusies getrokken dat voor de aanpak te veel eenzijdig naar het probleem werd gekeken. Het gaat niet om of een veiligheidsprobleem of een jeugdprobleem, maar om een combinatie daarvan. Uitgangspunt werd dat het probleem overlastgevende groepen alleen goed aangepakt kan worden als beide aspecten worden aangepakt.

4.2.1. Doel pilot aanpak overlastgevende groepen

Het doel van de aanpak overlastgevende groepen is het terugdringen van de overlast. Niet enkel cijfermatig, maar ook subjectief. Belangrijk is het veiligheidsgevoel van mensen en in hoeverre zij ervaren dat de overlast minder is geworden. De aanpak moet ervoor zorgen dat er meer proactief gewerkt kan worden. Niet alleen reageren op incidenten, maar de ontwikkelingen vóór zijn. Daardoor kunnen bestuurders sneller en betere geïnformeerd worden en kan voorkomen worden dat problemen escaleren (Concept plan van aanpak overlastgevende groepen, 2008).

Om de problematiek van overlastgevende jongeren met blijvend resultaat te kunnen aanpakken zijn door de gemeente Den Haag de volgende samenhangende doelen geformuleerd (Concept voorstel aanpak overlastgevende groepen, 2008):

1. De individuele en gezinsproblematiek van de jongeren wordt aangepakt. De jongere krijgt hierdoor een perspectief op een zelfstandig en niet-crimineel bestaan. De jongere gaat of terug naar school of gaat werken;
2. De aanpak is gericht op de hele groep. Niet alleen op de harde kern, maar ook op de meelopers die (nog) geen strafbare feiten hebben gepleegd, zonder dat beleidsmatige indelingen daarbij een belemmering vormen door jongeren uit te sluiten als zij niet aan (alle) criteria voldoen. Criminele en/of overlastgevende activiteiten moeten ophouden, zodat de objectieve en de subjectieve veiligheid op en om de vier locaties substantieel en duurzaam verbeteren;
3. Voorkomen moet worden dat op dezelfde locaties opnieuw problemen optreden. Op de locaties zal een combinatie van fysieke en sociale (preventieve) maatregelen worden genomen die gericht zijn op het

voorkomen van het overdragen van problematisch gedrag naar de jongere leden van een gezin.

4.2.2. Proces aanpak overlastgevende groepen

De kern van de aanpak overlastgevende jongeren, bestaat uit het feit dat er drie sporen samenwerken.



Figuur 15: Sporenaanpak

In deze paragraaf worden de aanpak en de verschillende sporen besproken. De deelnemende actoren aan de projectgroep komen uit alle drie de sporen en dragen op hun eigen wijze bij aan de aanpak en in het opstarten daarvan. Iedere actor heeft zijn eigen perceptie van wat hij vanuit zijn visie en missie kan bijdragen aan de aanpak. De aanpak is zo opgezet dat iedere actor vanuit zijn eigen perceptie kan handelen en dat men gebruik kan maken van eenieder zijn slagvaardigheid. De handelingen gebeuren niet meer buiten het gezichtsveld, maar doelgericht en met medeweten van andere actoren.

De aanpak

Wie?

Voorafgaande aan de aanpak is van een aantal jongeren de ‘status’ reeds bepaald. Met ‘status’ wordt bedoeld dat is bepaald onder welke categorie ‘groep’ een jongere valt. Zit een jongere bij een hinderlijke, een overlastgevende of een criminele jeugdgroep? Dit geeft informatie over welke inzet er van welk spoor wordt verwacht. Bij een jongere die onderdeel uitmaakt van een hinderlijke groep en slechts hinderlijk gedrag vertoont, zal eerder een interventie vanuit spoor 1 verwacht worden dan van spoor 2. Er is namelijk geen sprake van strafbare feiten, dus zullen politie en justitie een rol op de achtergrond vervullen. Maakt de jongere echter deel uit van bijvoorbeeld een criminele groep en is er wel sprake van strafbare feiten, dan zullen politie en justitie (dus spoor 2) een veel grotere rol

spelen in de interventie. De jongeren kunnen vanuit elke ‘categorie’ in de aanpak instromen. Bij de aanhouding van een ‘nog onbekende’ jongere is het dus heel belangrijk om de jongere eerst te screenen door middel van de Beke shortlist om de categorie jeugdgroep (en dus de inzet) te bepalen. Naast een belangrijke inputfactor voor de aanpak, geeft de screening en registratie van deze jongeren ook een belangrijk inzicht in de wijk op dit gebied. Echter, bij elke aanhouding van een ‘nog onbekende’ jongere blijft de eerste stap in het proces de screening door middel van de Beke shortlist.

Beke heeft, om erachter te komen binnen welke categorie een jeugdgroep of jongere valt wanneer deze met de politie in aanraking komt, de Beke shortlist ontwikkeld. Dit betreft een vragenlijst van 19 vragen, in te vullen door de wijkagent. Behalve dat de shortlist een categorisering aanbrengt van de groepen (hinderlijk, overlastgevend of crimineel), brengt hij ook nog de volgende gegevens van de groep in kaart, namelijk (werken aan een veiliger Rotterdam, 2008):

- De locatie waar de groep actief is;
- De kenmerken van de groep o.a. de samenstelling, grootte en de sfeer in de groep en
- Het karakter van de groep (openbare orde- en criminaliteitspatroon).

Overigens moet over de shortlist nog wel vermeld worden dat het niet altijd lukt om een jeugdgroep te typeren na gebruik hiervan. Binnen de Gemeente Haaglanden zijn er door de wijkagenten 82 groepen geïnventariseerd met de shortlist. In 42 gevallen was er wel overeenstemming tussen de typering van de shortlist en hoe de wijkagent de groep zou typeren. In 40 gevallen was er echter geen overeenstemming. Een oorzaak hiervan is dat de shortlist niet goed uit de voeten kan met groepen die zich gespecialiseerd hebben. Zo zal een groep die zich vooral intensief bezighoudt met drugs wellicht lager scoren op andere gebieden, wat een valse perceptie over de groep op kan leveren. Daarom wordt aanbevolen om bij de shortlist altijd nog andere bronnen te raadplegen indien er geen overeenstemming is tussen de uitkomst van de shortlist en de typering volgens de wijkagent. Dit alvorens tot een definitieve typering te komen (Zesde inventarisatie jeugdgroepen, Haaglanden 2008).

Ten aanzien van het proces binnen de pilot, worden er geen jongeren uitgesloten. Zowel jongeren uit de hinderlijke groepen als uit de overlastgevende en criminele groepen worden in de aanpak betrokken.

Brief

Elk van deze jongeren krijgt een brief thuisbezorgd door de projectleider van de gemeente Den Haag. Dit betreft een brief van de burgemeester waarin staat dat zij gewaarschuwd zijn en dat zij een hulpverleningsaanbod krijgen (spoor 1: zorg). Nemen zij dit aanbod niet aan, dan zal spoor 2 ingezet worden wat betekend;

handhaving. Jongeren die het aanbod niet ter harte nemen, zullen extra hard aangepakt worden door politie en OM. De organisaties in spoor 3, hebben een ondersteunende en voorwaardenscheppende functie in bovenstaande.

Gezin als basis

Niet alleen de jongere krijgt het aanbod. Dit geldt ook voor de rest van het gezin. Het feit dat de jongere zich misdraagt, kan een signaal zijn van het disfunctioneren van het gezin. Ook aanwezige broers en zussen kunnen hierdoor in de toekomst de fout in gaan. Deze visie is nieuw voor de actoren. Eerdere initiatieven richtten zich vooral op de jongeren zelf en niet op het systeem, waardoor er geen sluitende aanpak geboden kon worden. Het betrekken van het gezin bij de aanpak, vergroot de controle op de jongeren en zo kunnen misstappen van eventuele andere gezinsleden worden voorkomen. Op deze wijze worden ouders zich ook bewust van waar hun kind mee bezig is. Het is gebleken bij vorige initiatieven dat het *niet* betrekken van het hele systeem een ongunstig effect had op het beoogde resultaat.

Uit het verleden is gebleken dat het gaat om een moeilijk benaderbare groep jongeren waarvan er vaak al eerder vanuit zorg interventies zijn gedaan in het verleden. Er wordt daarom gekozen om per jongere te onderzoeken welke ingang het meest passend is. Deze ingang kan de jongere zelf betreffen. Maar als ingang kan bijvoorbeeld ook een van de andere kinderen uit het gezin, of de ouders gekozen worden.

Deze beslissing wordt op basis van dossieronderzoek en overleg met de eerder betrokken organisaties genomen. Vervolgens kan de strategie van benaderen bepaald worden. Nadat dit bepaald is, wordt er gekeken welke organisatie men het meest geschikt acht om contact te leggen. “Dit kan zijn BJZ, JGZ, Opvoeden in de buurt, VSV, leerplicht, VIG coaches, schoolmaatschappelijk werk, consultatiebureaus. De benadering van de gezinnen zal in afstemming met de projectgroep plaatsvinden”(Uitwerking bij persoonsgebonden aanpak zorg bij aanpak overlast centrum, 2008). De jeugdregisseur draagt zorg voor het feit dat er 1 zorgcoördinator wordt aangewezen: 1 gezin, 1 plan. In de volgende paragrafen wordt het proces per spoor besproken.

Spoor 1: Hulp & Zorg

Spoor 1 Hulp & Zorg (hierna spoor 1) is verantwoordelijk voor het vaststellen en uitvoeren van op individuele jongeren toegesneden maatregelen die gericht zijn op het oplossen van individuele en gezinsproblematiek en op (terug)leiding naar school dan wel werk, alsmede maatregelen om te voorkomen dat andere leden van het gezin betrokken raken bij overlastgevendende activiteiten (Concept plan van aanpak overlastgevendende groepen, 2008). In de brief van de burgemeester krijgt de jongere het aanbod om gebruik te maken van de hulpverlening. De jongere krijgt de keus of er volledig voor gaan of de jongere gaat door naar spoor 2 Maatregel &

Straf. Als de jongere het hulpverleningsaanbod accepteert, dan is er sprake van een vrijwillige hulpverlening en geen gedwongen hulpverlening. Motivatie van de jongere is uiterst belangrijk.

Vrijwillig kader

Elke jongere krijgt in zijn waarschuwingsbrief te horen dat hij of zij een hulpverleningsaanbod krijgt, en krijgt dus automatisch te maken met spoor 1. Het is de keuze aan de jongere zelf in hoeverre hij hiervan gebruik maakt. Het maakt dus niet uit in welke categorie de jongere valt volgens de Beke shortlist. Zeker wanneer er sprake is van hinderlijk of overlastgevend gedrag, komt er een behoorlijke taak bij de zorg te liggen. Omdat er nog geen sprake is van het plegen van een strafbaar feit of een civielrechtelijke titel (bijvoorbeeld een gezagsbeperkende maatregel), betreft het geen gedwongen, maar vrijwillige hulpverlening. Motivatie is dan erg belangrijk.

Het weigeren van de zorg heeft voor de jongere nog geen consequenties. Wel wordt de jongere strenger in de gaten gehouden en wellicht zwaarder bestraft voor strafrechtelijke overtredingen.

Gedwongen kader

Anders wordt het, wanneer er sprake is van een civielrechtelijke titel of een reclasseringstitel op het moment dat er strafbare feiten hebben plaatsgevonden (of naar aanleiding van het plegen van strafbare feiten). De hulpverlening vindt dan plaats in een gedwongen kader. Wanneer er sprake is van een dergelijke titel, ligt de zorgcoördinatie automatisch bij Bureau Jeugdzorg of de Reclassering die jongeren met een civiele of reclasseringstitel begeleiden. Wanneer een jongere met een civielrechtelijke titel hulpverlening weigert, kan dit uiteindelijk leiden tot uithuisplaatsing. Wanneer een jongere met een reclasseringstitel zorg weigert, kan dit uiteindelijk leiden tot de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke deel van de door de rechter opgelegde straf. Deze jongeren hebben automatisch te maken met spoor 2.

Werkwijze binnen spoor 1

De jongere krijgt door de jeugdregisseur allereerst een zorgcoördinator aangewezen. Idealiter is dit iemand die reeds hulpverleningstechnisch bij het gezin of de jongere betrokken is. Wanneer er nog niemand betrokken is bij het gezin, functioneert de jeugdregisseur in eerste instantie als zorgcoördinator. Is er echter sprake van een jeugdbeschermings- of reclasseringsmaatregel, dan ligt de zorgcoördinatie automatisch bij de uitvoerder van die maatregel. Anders zal de zorgcoördinatie liggen bij de gezinscoach van de GGD (tijdens een justitiële maatregel) of bij een VIG-coach (bij multiprobleemgezinnen). Daar zijn onderling afspraken over gemaakt. De zorgcoördinator bepaalt welke zorg er nodig is voor de jongere en binnen het gezin.

Nog niet elke jongere vertoont crimineel gedrag, maar onderzoek heeft uitgewezen dat problemen op de volgende leefgebieden van de jongere criminogene factoren opleveren en zeer van invloed zijn op de ontwikkeling van het gedrag van de jongere (Handboek reclassering):

1. Delictgeschiedenis ja / nee;
2. Huidig delict, delictpatroon?;
3. Huisvesting en wonen;
4. Opleiding, werk en leren;
5. Inkomen en leren omgaan met geld;
6. Relaties met gezinsleden;
7. Vrienden en kennissenkring;
8. Drugsgebruik;
9. Alcoholgebruik;
10. Geestelijke gezondheid;
11. Denkpatronen, gedrag en vaardigheden en
12. Houding.

Een leefgebied levert pas een criminogene factor op, indien zich er bijzonderheden of problemen voordoen die negatief van invloed zijn op de jongere. Zo is gebleken dat veelvuldig alcohol en/ of drugsgebruik door de jongere een duidelijke criminogene factor is, evenals vrienden die zelf overlastgevend of crimineel gedrag vertonen of het ontbreken van (fatsoenlijke) huisvesting. Het hoeft niet, maar vaak is er een samenhang tussen de problemen als die zich voordoen op verschillende leefgebieden. Een probleem komt bijna nooit alleen.

De organisaties binnen spoor 1 richten zich op bovenstaande leefgebieden. Ofwel ter preventie van crimineel en/ of overlastgevend gedrag, ofwel ter bestrijding van overlastgevend en/of crimineel gedrag van de jongere. Gezien het feit dat de jongere in de aanpak is opgenomen, kan men daar wel werken aan het voorkomen van het verder ontsporen van de jongere, maar het echte preventieve zit hem hier eerder richting broertjes of zusjes die eveneens profiteren van de aangeboden zorg. Ook vrienden van de jongere, zijn door het proces van hun vriend gewaarschuwd.

De interventies richten zich op stabilisering van de leefgebieden die in het geding zijn. De jongere krijgt bijvoorbeeld speciale vaardigheidstrainingen aangeboden, of begeleiding bij het zoeken van een gepaste opleiding of het vinden van werk. Indien er is geconstateerd dat er bijvoorbeeld financiële problemen zijn in het gezin, of dat de moeder van de jongere de zorg niet aankan, zal de zorgcoördinator zorg dragen voor gepaste hulp op dit gebied. De zorgcoördinator voert, behalve het onderhouden van contact zelf geen interventies uit. De nodige zorg wordt uitbesteed aan de organisaties die hulp bieden op dat gebied. De zorgcoördinator houdt de helikopterview en bewaakt de samenhang tussen alle aangeboden zorg.

De beschreven soorten hulpverlening; gedwongen of vrijwillig, bepalen slechts het karakter van de zorg. Bij vrijwillige hulpverlening werkt men door middel van drang aan de stabilisering van de leefgebieden en bij gedwongen hulpverlening werkt men met dwang aan de stabilisering van de leefgebieden. De inhoud van de zorg verschilt in principe niet. Voor beide geldt dat er is bepaald wat de jongere en zijn gezin nodig hebben, en dat wordt georganiseerd.

Wanneer de zorgcoördinator problemen of knelpunten ervaart die zij zelf niet op kan lossen, kan zij de casus op laten schalen naar de jeugdregisseur. Die heeft als taak om indien mogelijk de zaak alsnog vlot te trekken. Binnen de persoonsgebonden aanpak gericht op zorg heeft de jeugdregisseur een extra taak, naast de mogelijkheid tot opschaling, initieert de jeugdregisseur wanneer de jongere/gezin vanuit de overlastlijst benaderd gaat worden en bewaakt deze het effect van de zorg voor de overlastjongere en zijn gezin. Dit houdt in dat deze periodiek van het proces en het effect van de zorg op de hoogte gehouden moet worden door de zorgcoördinator (Uitwerking persoonsgebonden aanpak zorg bij aanpak overlast centrum, 2008).” De zorgcoördinator houdt zich met de inhoud bezig en de jeugdregisseur met het proces. Indien er nog geen zorgcoördinator is vanuit de hulpverlening, neemt de jeugdregisseur deze taak tijdelijk op zich.

Directie: Directeur OCW	Coördinatie in de uitvoering: Jeugdregisseur OCW	Relevante partijen : <ul style="list-style-type: none"> • Bureau Jeugdzorg; • GGZ; • Zorgaanbieders en • OOV.
-----------------------------------	--	--

Figuur 16: Overzicht actoren spoor 1

Spoor 2: Maatregel & Straf

De activiteiten en doelen in spoor 2 Maatregel & Straf zijn in feite hetzelfde als in spoor 1. Er wordt geprobeerd te voorkomen dat jongeren verder afglijden door het bieden van een perspectief aan jongeren. De jongeren worden via een justitiële maatregel tot medewerking verplicht. Voor de jongeren in dit spoor kunnen instrumenten worden ingezet die niet beschikbaar zijn voor de jongeren in spoor 1 (Concept plan van aanpak overlastgevende groepen, 2008).

De politie, die onder spoor 2 valt, heeft in principe met elke jongere te maken gehad die een brief heeft gehad. De wijkagent screent de jongeren die bekend staan als overlastgevend namelijk met de Beke shortlist. Dit betekent dat de jongere vanaf dat moment al als overlastgevend te boek staat in de systemen. Tevens wordt er aan een aparte manier van dossieropbouw gedaan als het gaat om een overlastgevende jongere. Er wordt in ieder geval melding gemaakt aan de coördinator overlast van het bureau, die eventueel relevante informatie terugkoppelt in de projectgroep, en later binnen het veiligheidshuis.

De organisaties binnen spoor 2 hebben dezelfde doelstelling als de organisaties uit spoor 1, alleen is hun participatie anders. Spoor 2 richt zich in eerste instantie op handhaving en repressie, en hoopt hierdoor tevens op een mogelijk preventieve werking doordat bepaalde jongeren als voorbeeld worden gesteld voor wat er kan gebeuren wanneer je gedrag niet verbetert.

Zowel wanneer het een ‘nieuwe’ jongere betreft, als wanneer een reeds bekende jongere (weer) wordt opgepakt wordt, er melding gemaakt aan de coördinator overlast van het bureau die eventueel relevante informatie terugkoppelt in de projectgroep, en later binnen het veiligheidshuis. Het Openbaar Ministerie, dat ook onder spoor 2 valt, komt feitelijk pas in beeld wanneer er een strafbaar feit is gepleegd. Wanneer er (nog) geen strafbaar feit is gepleegd zal er meer een beroep worden gedaan op de zorg. Omdat aangaande de betreffende jongeren aan een speciale manier van dossieropbouw is gedaan, is er sprake van veel documentatie over de jongeren.

Mocht de jongere bijvoorbeeld begonnen zijn in een hinderlijke groep, en als het ware carrière maken of hebben gemaakt richting een criminele jeugdgroep dan hebben het Openbaar Ministerie en de Politie wel veel meer in handen. Het netwerk heeft zich dan reeds rond de jongere gesloten en deze “komt niet meer weg met zelfverzonnen verzachtende omstandigheden die niet te controleren zijn”, maar wordt beoordeeld op de werkelijkheid. Die werkelijkheid wordt onder andere geschetst door de politie in een ‘sfeer’ proces-verbaal. Hierin wordt beschreven of de jongere deel uit maakt van een bepaalde groep en bijvoorbeeld reeds diverse keren gewaarschuwd is voor zijn gedrag. Dit is waardevolle informatie en schetst een ander beeld, dan wanneer er enkel sprake is van een proces-verbaal van verhoor over bijvoorbeeld een autokraak. Dan is het ‘slechts een autokraak’ met al dan niet de straf die daarvoor staat als gevolg. De aanpak richt zich juist op het feit dat jongeren van te voren al weten dat ze gewaarschuwd zijn, en zwaarder gestraft worden wanneer zij het hulpaanbod afwijzen en toch de fout in gaan.

Werkwijze organisaties binnen spoor 2

Politie en justitie verrichten iets andere inspanning jegens de overlastgevende jongeren dan normaliter. Zo heeft de politie een signalerende functie ten aanzien van de overlastgevende jongeren en door het bijgevoegde proces-verbaal van sfeer verschaffen zij meer informatie dan normaal aan justitie die het delictgedrag daardoor in een ander licht kan gaan zien. Zij zal bijvoorbeeld eerder kunnen beslissen om jeugdreclassering in hun eis op te nemen, of eerder gaan voor de maximale straf in haar eis. Ook kan men ervoor kiezen om een Officier van Justitie een jongere heel streng toe te laten spreken, zelfs als er nog geen sprake is van een strafbaar feit. Dit kan dan een onderdeel zijn van preventie, hopen dat de ervaring ‘intimiderend’ genoeg was.

Directie:	Coördinatie in de uitvoering:	Relevante partijen
Directeur Bestuurszaken	Projectleider overlastgevende groepen.	<ul style="list-style-type: none"> • Politie; • Openbaar Ministerie en • Reclassering (bureau Jeugdzorg).

Figuur 17: Overzicht actoren spoor 2

Spoor 3: Leefbaarheid & Sociale Veiligheid

Dit spoor houdt zich in tegenstelling tot de twee andere sporen niet bezig met het individu, maar voornamelijk met de omgeving. Doel van spoor 3 leefbaarheid & sociale veiligheid is het voorkomen van overlast of het aangroeien van het aantal overlastgevende jongeren en het versterken van de sociale structuur van de wijk door het dichten van de kloof tussen jongeren en volwassenen.

Via dit spoor kan er bijvoorbeeld geadviseerd worden over (Concept plan van aanpak overlastgevende groepen, 2008):

- Fysieke aanpassingen van de locatie, zoals herinrichting van een “enge plek”;
- Maatregelen gericht op het voorzieningenniveau en -aanbod in de wijk, zoals aanpassingen in de inzet van het jongerenwerk, beschikbaarstelling of juist sluiting van ontmoetingsruimten enz.;
- Maatregelen in de bestuurlijke sfeer gericht op het tegengaan van overlast (zoals een samenscholings- of een alcoholverbod);
- Maatregelen gericht op de hele groep hinderlijke/overlastgevende jongeren of op jongeren in het algemeen, bijvoorbeeld het realiseren van een alternatieve ontmoetingsplaats of het verruimen van mogelijkheden om te sporten;
- Maatregelen gericht op de jongere broertjes van de groepsleden, om te voorkomen dat de groep aangroeit en om deze kinderen gedragalternatieven te bieden;
- Maatregelen gericht op het versterken van de binding tussen jongeren en volwassenen in de buurt en op de betrokkenheid van jongeren bij de buurt, zoals initiatieven in de sfeer van Burgerschap en
- Het betrekken van de omwonenden bij de aanpak, zowel informeren als laten participeren. Tevens kan hier samen met de bewoners in gesprek worden gegaan over wat wel aanvaardbaar gedrag is. Jongeren maken wel onderdeel uit van de samenleving en niet alles is overlast.

De organisaties die onder spoor 3 vallen, bezitten vaak waardevolle informatie over de buurtbewoners, en over de jongeren. Al was in eerste instantie de houding jegens de jeugdregisseurs wat huiverig als het ging om informatie over de jongeren. Zij waren bang voor een vertrouwensbreuk met de jongeren. Naast het buurt- en opbouwwerk waar dit een grote rol in speelt, heeft de gemeente (het stadsdeel) ook een andere functie binnen de wijk. De kern van hun boodschap aan de buurtbewoners is: “Wij willen zorgen voor voorzieningen en knappen de wijk

op, maar de tegenprestatie is dat jullie zelf de verantwoordelijkheid krijgen om het mooi en heel te houden”.

Dit zou in de hand werken dat buurtbewoners zelfcorrigerend worden richting mensen die vernielingen aanrichten. Wanneer er nieuwe voorzieningen worden geplaatst, zoals een speeltuin, wordt deze niet meer vervangen als deze vernield wordt. Voorheen was dit anders. Dit principe gaat ook wel uit van “the-broken-windowtheorie”. Deze theorie gaat er vanuit dat mensen zich netter gaan gedragen als de omgeving ook netjes is. Dit in tegenstelling tot een laissez-fairehouding die mensen ontwikkelen wanneer ze toch al in een verloederde omgeving zitten. Dit laatste kan tevens een criminogene factor zijn! Een nette omgeving zullen mensen ook eerder geneigd zijn te onderhouden en kan dienen als een beschermende factor voor de bewoners (Vito, Maahs, Holmes, 2007).

Actoren in spoor 3

Het spoor Leefbaarheid en Sociale Veiligheid wordt getrokken door de Directeur van het Stadsdeel Centrum. In onderstaande tabel zijn de betrokken actoren in spoor 3 weergegeven.

<p>Directie Directeur Stadsdeel Centrum</p>	<p>Coördinatie in de uitvoering Stadsdeelmedewerker</p>	<p>Relevante partijen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politie; • OOV (accounthouder); • DSC (Stadsdeel); • DSO; • DWO; • Woningcorporatie; • Streetcare en • Eventueel Bewoners- en Ondernemersorganisaties en winkeliersverenigingen.
--	--	---

Figuur 18: Overzicht actoren spoor 3

Werkwijze organisaties binnen spoor 3

De organisaties binnen spoor 3 zijn ervoor om de leefbaarheid van de wijk te behouden of te vergroten. Deze leefbaarheid kunnen zij bevorderen door de omgeving goed op te knappen, te zorgen voor voldoende speel- en/of hangmogelijkheden, het organiseren van activiteiten etc. Ten aanzien van de overlastgevende jongeren, ontwikkelen zij hun eigen initiatieven waarmee ze proberen de overlast tegen te gaan. Bijvoorbeeld het ontwikkelen van een maatjes/coaching project, waarbij een jongere die op school zit en het verder goed doet, gekoppeld wordt aan een jongere waar bij het niet lekker loopt. Tevens zorgen ze bijvoorbeeld voor een goede opbouwwerker die het contact legt en onderhoudt met de jongeren om met hen in gesprek te blijven.

Toekomst aanpak overlastgevende groepen

In het veiligheidshuis kan de gebundelde ketenaanpak verder worden versterkt. De aanpakken op het gebied van jongeren, doorstromers en veelplegers en geweldplegers krijgen daar een plaats. Doelen zijn een sterkere greep op de veiligheid, integrale aanpak preventie, repressie en nazorg, aansluiting veiligheidsaanpak op andere sectoren als zorg en krachtwijken, versterken van bestaande instrumenten en opvullen van gaten. In het veiligheidshuis wil de gemeente de samenwerking met politie, openbaar ministerie en de partners op het gebied van jeugd en zorg intensiveren. Van hieruit moeten impulsen komen om zowel de overlast in de openbare ruimte als de criminaliteit terug te dringen én om de nazorg voor Haagse detentieverlaters sterk te verbeteren.

Projectgroep Aanpak Overlastgevende Groepen

De projectgroep overlastgevende groepen is verantwoordelijk voor de beschrijving van de problematiek per locatie. De projectgroep bewaakt de voortgang van de plannen en indien er knelpunten worden gesignaleerd, worden die door de leden waar mogelijk opgelost. De projectgroep komt 1x per 6 weken samen. In de projectgroep zijn de volgende actoren vertegenwoordigd:

- de jeugdregisseur (OCW);
- officier van justitie;
- een stadsdeelmedewerker (BSD);
- de wijkagenten van de betreffende locaties en
- de projectleider vanuit OOV.

De projectgroep brengt twee maal per jaar verslag uit aan het Strategisch Overleg Jeugd (SOJ). Het SOJ is het voorportaal van de Stuurgroep Stelselmatige Daders. Daarnaast wordt ook de Stuurgroep Sluitende Zorgstructuur geïnformeerd. Ook wordt een voortgangsrapportage opgesteld. Aan de hand daarvan kan de Stuurgroep bepalen hoe de informatievoorziening aan het college en de raad wordt ingevuld (Plan van aanpak overlastgevende groepen, 2008).

Overige overlegvormen

Naast het overleg van de projectgroep aanpak overlastgevende groepen is er nog een drietal andere overleggen. Om de aanpak te faciliteren zijn er diverse overlegvormen waarin afstemming plaatsvindt. Deze overlegvormen worden kort besproken omdat deze van belang zijn voor het functioneren van de aanpak.

- Stuurgroep Stelselmatige Daders;
- Strategisch Overleg Jeugd (SOJ) en
- Stedelijk Mobiel Jongeren Team(SMJT).

Stuurgroep stelselmatige daders

In deze stuurgroep wordt de strategische regiefunctie aangaande de aanpak van veelplegers, doorstromers en geweldplegers uitgeoefend. De Stuurgroep:

- formuleert de kaders van de aanpak;
- stelt de met het oog op de aanpak te maken werkafspraken tussen de partners vast;
- bewaakt de voortgang en
- bepaalt welke budgetten beschikbaar zijn.

In deze stuurgroep zijn de volgende partijen vertegenwoordigd op bestuurlijk/directieniveau:

- Politie (vertegenwoordiger van de directie);
- Justitieketen (OM, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Gevangeniswezen);
- Gemeente (Burgemeester, Wethouder Jeugd en Wethouder Welzijn) en
- Zorgketen (OGGZ, Jeugdzorg).

De Stuurgroep wordt voorgezeten door de Burgemeester. Gezien haar samenstelling en deskundigheid ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheid voor de aanpak overlastgevende groepen ook onder deze stuurgroep te plaatsen.

Strategisch Overleg Jeugd

Het Strategisch Overleg Jeugd (SOJ) is het ambtelijk voorportaal van de stuurgroep en komt 1x per half jaar bijeen. Aan het SOJ wordt de rapportage ter informatie voorgelegd en kan advies worden gevraagd bij ingewikkelde vraagstukken (Concept plan van aanpak overlastgevende groepen, 2008). In het SOJ zijn de volgende partijen vertegenwoordigd:

- Raad voor de Kinderbescherming;
- Bureau Jeugdzorg;
- Openbaar Ministerie;
- Bureau Doen (Politie Haaglanden);
- Reclassering Nederland;
- Bureau Halt;
- OCW en
- OOV.

SMJT

Twee wekelijks vind er afstemming plaats tussen de coördinator van het SMJT en de projectleider overlastgevende groepen. Zij leggen contact met de jongeren en signaleren de problematiek van de jeugd en brengen rapport uit aan de projectleider. In dit hoofdstuk is de aanpak overlastgevende groepen uiteengezet. In het volgende hoofdstuk zullen wij de succes- en faalfactoren binnen de samenwerking analyseren.

4.3. Pilot aanpak overlastgevende groepen in 2011

Het onderzoek is gestart in 2009. Hoewel de interviews in 2009 het uitgangspunt zijn voor dit onderzoek willen wij kort toelichten wat de stand van zaken is in 2011 met betrekking tot de aanpak overlastgevende groepen.

De aanpak overlastgevende jongeren is momenteel ondergebracht in het Veiligheidshuis. De regiegroep (de voormalige projectgroep) is onderdeel van het cluster gebiedsgericht werken. Inmiddels is de aanpak overlastgevende jongeren als basisstructuur zo goed als uit ontwikkeld. Er is inmiddels een vierde spoor bijgekomen: bestuurlijke maatregelen die de burgemeester onder bepaalde omstandigheden kan opleggen aan de harde kern van overlastgevers. Per Stadsdeel adviseert het cluster gebiedsgericht werken over hoe de overlast het beste kan worden aangepakt. Er is ruimte voor maatwerk en per gebied kunnen er andere partners bij betrokken worden. Ter ondersteuning van de advisering is er een toolkit ontwikkeld waarmee men een basis kan leggen voor de aanpak. De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van overlast en criminaliteit ligt hierdoor zoveel mogelijk om decentraal niveau. Het cluster gebiedsgericht werken helpt de communicatie tussen het Veiligheidshuis en het lokale veld tot stand te brengen.

Het feit dat de aanpak is ondergebracht in het Veiligheidshuis, is een verbetering op meerdere gebieden ten opzichte van de eerdere situatie. Het Veiligheidshuis heeft goede voorzieningen, zoals geïntegreerde informatie analyse ter ondersteuning van de verschillende casusoverleggen en het verwerken van actuele meldingen. Hiervoor is een speciaal team van informatie analisten actief. De hoofdtaken van deze analisten zijn: informatieverzameling, verslaglegging en monitoring en analyse. De analisten komen van verschillende organisaties, te weten de Politie, het Openbaar Ministerie, de reclasseringsorganisaties en de gemeente. Alle verzamelde informatie (uit de afzonderlijke systemen van de ketenpartners) wordt geanalyseerd en samengevoegd in een digitaal persoonsdossier dat in de vorm van een plan van aanpak in het (betreffende) overleg wordt besproken. De in het overleg gemaakte afspraken worden vastgelegd en gemonitord door de informatieanalisten. De aanpak staat niet meer op zich zelf, maar is geïntegreerd in het veiligheidshuis, waar ze alle groepen “bedienen”. De bedoeling is dat er niemand tussen wal en schip valt en cliënten kunnen te allen tijde aangemeld worden zonder in een bepaalde categorie te moeten vallen. Het hebben van zorgen is genoeg. Indien (keten)partners er in een overleg niet samen uitkomen ten aanzien van een klant, dan kan er opgeschaald worden. In het uiterste geval tot de burgemeester (website Veiligheidshuis Den Haag, <http://www.veiligheidshuisdenhaag.nl/cluster-gebiedsgericht-werken.html>).

In het volgende hoofdstuk onderzoeken wij de succes- en faalfactoren binnen de samenwerking.

HOOFDSTUK 5

SUCCES- EN FAALFACTOREN BINNEN DE SAMENWERKING

5. SUCCES- EN FAALFACTOREN BINNEN DE SAMENWERKING

In het vorige hoofdstuk is de beleidscontext en de achtergrond van de aanpak overlastgevende groepen beschreven. De inrichting van de verschillende sporen, de doelen, de structuur van de aanpak, het proces en de actoren binnen de aanpak zijn in beeld gebracht. In dit hoofdstuk (succes- en faalfactoren binnen de samenwerking) wordt de praktijk verklaard aan de hand van het theoretisch kader.

In hoofdstuk 2 is er op basis van de theoretische inzichten over netwerken, ketens, sturing en regie een aantal factoren voor een succesvolle samenwerking geïdentificeerd en zijn samengevoegd in 8 succesfactoren. De empirie toetsen wij aan deze succesfactoren. Wij toetsen of de onderstaande succesfactoren wel of niet gerealiseerd zijn binnen de pilot overlastgevende groepen. Het kan zijn dat een succesfactor voor een gedeelte wel gerealiseerd is en voor een gedeelte niet. Dit geven wij aan per succesfactor. Indien een succesfactor niet aanwezig is, doen wij hierover een aanbeveling in hoofdstuk 6. Vervolgens zal er onderzocht worden of andere succes- en faalfactoren vanuit het empirisch onderzoek geïdentificeerd kunnen worden.

A. Doel

1. De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel
2. De doelen zijn voor elke actor bekend

B. Actoren

3. Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk
4. Zwakke schakels worden herkend

C. Afspraken en regels

5. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd

D. Sturing

6. Er is een regisseur in de samenwerking aangewezen
7. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol

E. Evaluatie

8. Tussentijdse evaluatie

Figuur 19: Overzicht succesfactoren

In de volgende paragraaf onderzoeken wij hoe actoren de mate van succes van de pilot overlastgevende groepen ervaren.

5.1. Succesvolle samenwerking?

In het Plan van aanpak Overlastgevende Groepen (2008) zijn geen criteria voor succes opgenomen. Tijdens bijvoorbeeld een tussentijdse- of een eindevaluatie kan niet geconcludeerd worden of de samenwerking een succes is op basis van vooraf geformuleerde succescriteria

Een succesvolle samenwerking is volgens ons tot stand gekomen als de betrokken actoren de samenwerking als succesvol ervaren. In deze paragraaf zullen wij uiteenzetten hoe de respondenten de samenwerking ervaren.

Samenwerking is noodzakelijk om problemen rondom overlastgevende groepen aan te pakken. Alleen samenwerking kan ervoor zorgen dat er gestructureerd wordt gewerkt aan een oplossing en dat diverse actoren niet meer langs elkaar heen werken. Omdat de gezamenlijke doelstelling (het terugdringen van overlast) niet gekwalificeerd is, is het voor de actoren moeilijk om aan te geven wanneer de aanpak en de samenwerking een succes is op operationeel, politiek en bestuurlijk niveau.

De kracht van de samenwerking is dat de verschillende actoren elkaar nu zien, elkaar kennen, overleggen en weten voor welke activiteiten zij verantwoordelijk zijn. Bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie heeft aangegeven dat door de samenwerking nu direct van de politie hoort over de overlast in de wijken. De jongeren zijn nu geen papieren personen meer en het zoveelste parketnummer. Als organisatie is het Openbaar Ministerie door de aanpak overlastgevende groepen nu meer betrokken.

De kracht van de samenwerking zit voornamelijk op de verbinding tussen spoor 1 (Hulpverlening & Zorg) en spoor 2 (Maatregel & Straf). Actoren werken nu samen in plaats van dat zij alleen een probleem proberen op te lossen. Een respondent gaf het als volgt aan: “niemand kan dit alleen”. Van belang is dat actoren met elkaar de verbinding aangaan.

Conclusie

De actoren ervaren de samenwerking als succesvol, met de kanttekening dat er binnen de processen nog betere afspraken moeten worden gemaakt en dat de afspraken worden nagekomen. De samenwerking is nu nog in een pilotfase en dient voordat de werkwijze pilot overlastgevende in heel Den Haag wordt ingevoerd goed geëvalueerd te worden, zodat de geleerde lessen worden meegenomen en dat actoren niet tegen dezelfde problemen in de uitvoering aanlopen.

In de volgende paragraaf worden toetsen wij de empirie aan de theoretische succesfactoren. Per succesfactor zal onderzocht worden de mate waarin de betreffende succesfactor is gerealiseerd en of de succesfactor (empirisch) tot succes heeft geleid. Als eerste zal onderzocht worden of de succesfactoren terug te vinden zijn in de beschikbare documenten, daarna schetsen wij een beeld over de succesfactor zoals wij die uit de interviews hebben gehaald, vervolgens zullen wij de documenten en interviews met elkaar vergelijken en afsluiten met een conclusie in hoeverre de succesfactor is gerealiseerd.

5.2. Succesfactoren

1. De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel

Bij de aanpak van complexe problemen, in dit geval pilot overlastgevende groepen, zijn er niet één, maar meerdere organisaties verantwoordelijk voor het hele probleem. Van belang is dat organisaties samenwerken om het complexe probleem op te lossen. In het theoretisch kader hebben wij samenwerking gedefinieerd als het structureel afstemmen van handelingen op elkaar om een wederkerig voordeel en doelstellingen te behalen. Samenwerking heeft altijd als doelstelling om gezamenlijk een bepaalde output en outcome te genereren waarvan men niet in staat is om die alleen tot stand te brengen.

Documenten

In het plan van aanpak overlastgevende groepen wordt het volgende aangegeven: om de problematiek van overlastgevende jongeren met blijvend resultaat te kunnen aanpakken moeten de volgende doelen gerealiseerd worden (Plan van aanpak overlastgevende groepen, 2008):

- De individuele en gezinsproblematiek van de betrokken jongeren moet worden aangepakt, zodat zij een perspectief krijgen op een zelfstandig en niet-crimineel bestaan. Dat zal als regel bestaan uit (teruggaan naar) school of (een traject dat uitmondt in) werk;
- De aanpak moet zich richten op de hele groep. Dus niet alleen op de harde kern, maar ook op de meelopers die (nog) geen strafbare feiten hebben gepleegd, zonder dat beleidsmatige indelingen daarbij een belemmering vormen door jongeren uit te sluiten als zij niet aan (alle) criteria voldoen;
- Criminele en/of overlastgevende activiteiten moeten ophouden, zodat de objectieve en subjectieve veiligheid op en om de vier locaties substantieel en duurzaam verbeteren en
- Voorkomen moet worden dat op dezelfde locaties opnieuw problemen optreden. Dat vraagt om een combinatie van fysieke maatregelen gericht op de locatie en sociale (preventieve) maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van het overdragen van problematisch gedrag naar de jongere leden van een gezin.

In de aanpak is het uitgangspunt dat een duurzame oplossing alleen mogelijk is als aan alle bovenstaande doelen tegelijkertijd en in onderlinge samenhang wordt opgepakt.

Nevendoelestelling

In het kader van de Krachtwijkenaanpak is de ambitie geformuleerd dat over 10 jaar geen criminele jeugdgroepen meer actief zullen zijn in de krachtwijken en dat het aantal hinderlijke en overlastgevende jeugdgroepen zal zijn gehalveerd. In november 2007 waren er in de krachtwijken van Den Haag (niet alleen in de Schilderswijk en Transvaal) 13 hinderlijke en 16 overlastgevende of criminele groepen actief. Samen bestaan de groepen uit ongeveer 1500 jongeren (Vijfde inventarisatie problematische jeugdgroepen in Haaglanden, november 2007). Dit zijn gemiddeld 50 jongeren per groep.

Wat is een krachtwijk?

“De term “krachtwijk” (in plaats van aandachtswijk) is gekozen, omdat het terug leggen van de kracht bij de bewoners in de wijkaanpak centraal staat en het hierbij bovendien niet alleen gaat om het “stenen stapelen”, maar er ook een nadrukkelijke verbinding met de sociaaleconomische agenda en veiligheid wordt gelegd. Het belang van deze verbinding wordt nog eens onderstreept door het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat in zijn rapport “Aandacht voor de Wijk” van juli 2007 vaststelt, dat fysieke herstructurering daadwerkelijk van invloed is op de leefbaarheid en sociale veiligheid in de wijk en concludeert, dat “het verminderen van sociale problematiek een buurt een samenspel is van fysiek en sociaal beleid (Ministerie van VROM, 2009)”.

Figuur 20: Definitie Krachtwijk

Het plan van aanpak overlastgevende groepen is door de actoren gezamenlijk opgesteld voor zowel de aanpak individuele leden (en hun gezin) en de aanpak locatie en groep. Door de aanpak gezamenlijk te ontwerpen is er inhoudelijke overeenstemming over het probleem en de aanpak ontstaan. Daarnaast is er consensus over het (inhoudelijke) doel.

In de documenten zijn de doelen kwalitatief geformuleerd. Hoewel de aanpak een bijdrage zal leveren aan de Krachtwijkenaanpak, kan achteraf niet bepaald worden wanneer de aanpak een succes is.

Interviews

Aan de respondenten hebben wij gevraagd wat het doel is van de samenwerking. Het doel is volgens alle respondenten het terugdringen van overlast en voorkomen op de lange termijn dat de overlast terugkomt. Het voorkomen van overlast is voor de gemeente Den Haag een nieuwe insteek om om te gaan met

jeugdoverlast. In het verleden was de doelstelling voornamelijk gericht op de preventieve korte termijn.

Conclusie

Aan de succesfactor: ‘de samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel’ is volgens ons niet volledig voldaan. Hoewel de doelstelling van de pilot voor alle betrokken actoren hetzelfde is, is de wijze waarop de doelstelling gehaald moet worden niet voor alle actoren helder. De vraag wanneer is er aan de doelstelling voldaan, kan ook geen eenduidig antwoord op worden gegeven. Vooraf is niet bepaald wanneer de pilot aanpak overlastgevende groepen succesvol is. Geconcludeerd kan worden dat er een duidelijk gedeeld doel bij alle betrokken actoren is (namelijk het terugdringen van overlast), echter wanneer de aanpak succesvol is, kan door de betrokken actoren niet worden aangegeven.

2. De doelen zijn voor elke actor bekend

Per actor dient bekend te zijn welke bijdrage hij moet leveren om het gezamenlijke doel te behalen. Het gezamenlijk inhoudelijke doel (succesfactor 1) is bepaald: het terugdringen van overlast, vervolgens dienen de doelen per actor en per spoor bepaald en gedefinieerd te worden. De doelen en de bijdragen van de actoren gezamenlijk moeten ervoor zorgen dat het inhoudelijke doel van de samenwerking wordt bereikt.

Documenten

Doelstellingen per actor

In het Plan van Aanpak Overlastgevende Groepen (2008) zijn de doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden per actor niet gedefinieerd en opgenomen. De reden hiervoor is dat in het Plan van Aanpak Overlastgevende Groepen (2008) is aangegeven dat de aanpak aansluit op de huidige werkzaamheden van de verschillende actoren.

Doelstellingen per spoor

De doelstellingen per spoor worden hieronder kort besproken. Voor een verdere uitleg over de sporen en hun werkwijzen wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Spoor 1 Hulp & Zorg

De doelstelling van spoor 1 is het vaststellen en uitvoeren van op individuele jongeren toegesneden maatregelen, die gericht zijn op het oplossen van de individuele en gezinsproblematiek, op (terug)leiding naar school of werk en het voorkomen dat andere leden van het gezin betrokken raken bij overlastgevende activiteiten.

Spoor 2 Maatregel & Straf

De doelen van spoor 2 zijn vergelijkbaar met de doelen van spoor 1, namelijk: het voorkomen dat jongeren verder afglijden en het bieden van een perspectief aan de jongeren. In spoor 2 kunnen instrumenten worden ingezet die niet in spoor 1 kunnen worden ingezet, namelijk de justitiële maatregel.

Spoor 3 Leefbaarheid & Sociale Veiligheid

In spoor 3 wordt er niet gericht op de individuele jongeren, maar op de omgeving. Het doel is het voorkomen van overlast en het aangroeien van overlastgevende groepen, maar ook het versterken van de sociale structuur van de wijk door het dichten van de kloof tussen jongeren en volwassenen.

Interviews

Aan de respondenten is gevraagd wat de eigen doelstellingen zijn, de doelstellingen per spoor, de doelstellingen van de verschillende actoren met wie zij samenwerken en in hoeverre de eigen doelstellingen zijn afgestemd met de andere actoren en de algemene doelstelling. Actoren gaven aan dat de werkzaamheden voor de pilot overlastgevende groepen in principe hetzelfde zijn en niet anders zijn dan hun reguliere werkzaamheden. Er wordt gewerkt binnen bestaande kaders en organisatiedoelstellingen. Ook wordt er zoveel mogelijk geprobeerd om aan te sluiten bij de huidige overlegstructuren. *Wel* zijn er daarnaast extra handelingen die men moet doen indien hun cliënt een jongere betreft die onder de aanpak valt. De extra werkzaamheden zijn voornamelijk op het gebied van afstemmen, coördineren en registreren.

Conclusie

Aan de succesfactor ‘de doelen zijn voor elke actor bekend’ is gedeeltelijk voldaan. Er wordt zoveel mogelijk wordt aangesloten op de bestaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegden van de verschillende actoren. Elke actor is verantwoordelijk voor het eigen proces en het proces in zijn geheel.

Binnen de aanpak overlastgevende groepen zijn geen specifieke doelen over de bijdrage per actor in het plan van aanpak opgenomen. De specifieke doelen zijn per actor ook niet bekend. De actoren proberen zoveel mogelijk aan te sluiten op hun bestaande werkzaamheden, maar kunnen niet aangeven wat hun doelen zijn binnen de aanpak.

3. Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk

De betrokken partijen binnen een netwerk moeten voor het tot stand komen van samenwerking om problemen aan te pakken wel allemaal van mening zijn dat het beleidsprobleem nu moet worden aangepakt en dat samenwerking daarvoor de

beste optie is. Een andere eis is dat er draagvlak voor de samenwerking binnen een netwerk is. Ook inhoudelijke overeenstemming (over het probleem en de aanpak daarvan) is een voorwaarde voor de totstandkoming van samenwerking (Hoogerwerf et. al., 2003).

Documenten

De verschillende actoren binnen het netwerk zijn in 2007 overeengekomen dat de problemen rondom overlastgevende groepen direct aangepakt moesten worden. Bestrijding van jeugdoverlast is immers één van de belangrijkste pijlers van het veiligheidsbeleid van de gemeente Den Haag. In het verleden hebben actoren geprobeerd zelfstandig het probleem op te lossen zonder samen te werken met andere actoren. Tot de conclusie werd gekomen dat problemen rond de overlastgevende groepen niet zelfstandig door actoren kunnen worden opgelost en dat samenwerking met andere partijen en een gecoördineerde aanpak noodzakelijk is, om te komen tot een structurelere oplossing.

In het plan van aanpak overlastgevende groepen (2008) wordt aangegeven dat draagvlak bij de deelnemende partners, op alle niveaus (bestuurlijk, management en uitvoering) essentieel is. Over draagvlak is het volgende opgenomen:

“Draagvlak betekent in dit verband onder meer dat elke partner binnen zijn eigen organisatie bekendheid geeft aan de over deze structuur gemaakte afspraken en zijn medewerkers aanspreekt op de nakoming van die afspraken.”

Interviews

Een sense of urgency is volgens respondenten zeker aanwezig. De verwachting is dat de overlast alleen maar toeneemt binnen de Schilderswijk en Transvaal wanneer er nu niet ingegrepen wordt. Respondenten zijn ook overtuigd van het feit dat samenwerking noodzakelijk is voor een complex probleem zoals de overlastgevende groepen.

Er is ook draagvlak aanwezig voor de aanpak zoals hij nu is opgesteld. Als een mogelijke bedreiging wordt wel gezien dat de aanpak ‘aan personen hangt’. De mensen die direct betrokken zijn bij de aanpak (vertegenwoordigers) doen hun best om de aanpak onder de aandacht van de organisatie te blijven brengen. Wanneer een betrokken vertegenwoordiger uitvalt, is het de vraag of er met dezelfde betrokkenheid op de aanpak wordt ingezet. Tevens zijn het deze vertegenwoordigers zelf die het netwerk hebben opgebouwd, wat ervoor zorgt dat de lijnen zo kort zijn. “Het heeft toch te maken met de opbouw van contacten en weten met wie je kunt schakelen”. “Als er onderling een goed contact is opgebouwd, zullen ze elkaar nog sneller opzoeken.

Respondenten gaven aan dat, ondanks dat er hier en daar nog wel verschil van mening is over de uitvoering, het concept van de aanpak door eenieder gedragen en verwelkomd wordt. Men is hierdoor bereid om zijn bijdrage te leveren. Men geeft wel aan dat de aanpak met name door de mensen gedragen wordt die er nauw bij betrokken zijn. Voor hen geldt dat zij de aanpak onder de aandacht van hun collega's moeten blijven brengen. Door de actoren onderling zijn er afspraken over de aanpak gemaakt, maar alle betrokken organisaties zijn dermate groot dat hier een flink afbreukrisico ligt. De waan van de dag kan ervoor zorgen dat de afspraken binnen de aanpak niet nagekomen worden. Zeker wanneer de aanpak in heel Den Haag zal worden doorgevoerd, ligt hier volgens respondenten een flink risico.

Het draagvlak is ook aanwezig bij de bestuurders van de organisaties. Zij hebben zich immers op dat niveau ook gecommitteerd aan de aanpak. Respondenten vragen zich wel af wat eventuele verminderde financiering en capaciteitstekorten met het draagvlak zullen doen.

Conclusie

Aan de succesfactor: 'er is een sense of urgency' en draagvlak binnen de organisaties' is voldaan. Het draagvlak blijkt wel samen te hangen met een tweetal onzekere elementen, te weten: mensen en middelen.

4. Zwakke schakels worden herkend

Van belang binnen een samenwerkingsverband is dat zwakke schakels snel worden herkend en dat daarop actie wordt ondernomen. *'Een keten is zo sterk als de zwakste schakel.'*

Documenten

Alle actoren zijn verantwoordelijk voor het signaleren van eventuele knelpunten in de samenwerking. Het bespreken van eventuele knelpunten zal plaatsvinden in het overleg tussen de verschillende sporen. De regisseur kan vervolgens opschalen naar de Stuurgroep Stelselmatig Daders.

Interviews

Binnen de pilot aanpak overlastgevende groepen kunnen de organisaties in spoor 1 (Hulp & Zorg) als zwakste schakel worden aangewezen.

In de pilot zijn er eerst 200 jongeren opgenomen. Om te voorkomen dat de zorg overbelast zou worden, is ervoor gekozen om niet direct alle jongeren aan te schrijven, maar per maand een batch van bijvoorbeeld 10 tot 20 jongeren. Hoewel voor deze geleidelijke aanpak is gekozen, loopt de zorg tegen operationele problemen aan. Per jongere wordt de zorg gecoördineerd. Dit betekent dat de

zorgcoördinator contact heeft met alle hulpverleningsinstanties waarmee de jongere en het gezin te maken heeft. De hulpverleningsinstanties zijn door de aanpak relatief meer tijd kwijt per jongere door de afstemming en coördinatie met andere actoren. De hulpverleningsinstanties doen dit naast hun reguliere werkzaamheden. Voor de pilot zijn geen extra fte vrijgemaakt, noch zijn mensen er speciaal voor vrijgemaakt.

Uitgangspunt van de aanpak is dat jongeren nadat zij de brief van de gemeente hebben ontvangen, er binnen 2 weken contact met hen wordt opgenomen door de zorgcoördinator. Doordat er steeds meer jongeren in de aanpak worden opgenomen, duurt het steeds langer voordat de zorg beschikbaar is. Het effect van de brief (het “schrikeffect”) verdwijnt naarmate een jongere langer dat de aangegeven tijd op zorg moet wachten totdat het aanbod wel beschikbaar is.

Op het moment dat er niet direct “zorg” beschikbaar is voor jongeren, betekent dat ook dat ze moeten wachten, of dat het even duurt voordat ze benaderd worden. Respondenten zagen hier een duidelijk risico. Jongeren schrikken van de brief van de burgemeester, maar op het moment dat het te lang duurt voor er actie op wordt ondernomen, is het effect van de brief (de “drang”) grotendeels tenietgedaan.

Alle respondenten delen de zorg aangaande de capaciteitsproblematiek in spoor 1. Hoewel de regisseur de bevoegdheid heeft om bij eventuele knelpunten dit probleem te signaleren bij de Stuurgroep, wordt hiervan geen gebruik gemaakt.

Conclusie

Aan de succesfactor: ‘zwakke schakels worden herkend’ is voldaan. Hoewel de zwakke schakel is herkend, wordt er echter geen actie op ondernomen. Processen en werkwijzen worden niet geëvalueerd om te onderzoeken of de capaciteitsproblemen binnen de zorg op een of andere manier kunnen worden opgelost. Nota bene kan zonder een evaluatie geen goed onderbouwd signaal naar de Gemeente worden afgegeven. De gemeente (OC&W) weet derhalve niet goed waar zij aan toe is, behalve mondelinge signalen.

5. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd

Van belang is dat de afspraken in concrete termen zijn verwoord. Duidelijk moet zijn wie welke rol krijgt toebedeeld en welke activiteiten er worden verwacht. De afspraken moeten uitvoeringsgericht zijn. Dit betekent niet dat alle details moeten worden vastgelegd. De afspraken moeten ruimte laten om naar bevind van zaken te handelen (Hoogerwerf et. al., 2003).

Documenten

In het plan van aanpak overlastgevende groepen wordt aangegeven dat elk spoor zijn eigen werkwijze regelt. Onderdeel van de organisatie van de samenwerking is het maken van afspraken over het beslechten van verschillen van inzicht.

Interviews

Werkwijzen en procesafspraken

Voor de aanpak overlastgevende groepen is er slechts één document beschikbaar: het plan van aanpak overlastgevende groepen. Dit document is het startdocument van de aanpak. De aanpak is vooraf op hoofdlijnen besproken met de organisaties.

Over verdere invulling van de aanpak en hoe de verschillende actoren met elkaar zouden gaan samenwerken en welke afspraken daarbij horen, zijn nooit afspraken gemaakt. Een respondent gaf het als volgt aan: “er wordt nu voornamelijk eerst gedaan en dan kijken we pas verder op het moment dat we tegen problemen aanlopen”. Alle actoren blijven op hun eigen manier werken en stemmen daar waar nodig af met andere actoren. In de praktijk ontstaan hierdoor verschillende werkwijzen. In het onderstaande kader wordt hierover een voorbeeld gegeven.

Aanleveren namen van jongeren

De politie is verantwoordelijk voor het aanleveren van de jongeren aan de jeugdregisseur. De aanpak met betrekking tot het aanleveren van de jongeren verschilt per politiebureau. Het bureau in de wijk Transvaal levert jongeren aan uit de zwaarste groep, die reeds lange tijd crimineel actief zijn. Het bureau in de Schilderswijk levert jongeren aan die niet tot de zwaarste criminele categorie horen, maar de jongeren die nu nog ‘slechts meelopen’ met de zwaardere criminele groep. Voor deze jongeren wordt gekozen omdat de politie uit de Schilderswijk preventief wil handelen en niet pas reageren op incidenten en jongeren als het al daadwerkelijk te laat is. Dit is een ander uitgangspunt dan de politie in de wijk Transvaal hanteert.

Figuur 21: Proces aanleveren namen jongeren

Samenwerking en afspraken zijn persoonsafhankelijk

Hoewel de samenwerking door verschillende actoren als ‘goed’ wordt gedefinieerd, zijn de relaties voornamelijk gebaseerd op persoonlijke contacten. De samenwerkingsrelaties zijn niet vastgelegd binnen de processen en procedures van de verschillende organisaties. Dit is een flink afbreukrisico op het moment dat de vertegenwoordiger wegvalt. Mede omdat oplossingen vaak afhangen van de persoonlijke inzet en contacten van de verschillende hulpverleners en professionals.

Waardeconflicten

Vanwege de aard van de werkzaamheden van de verschillende actoren zijn er aanzienlijke waardeconflicten aantoonbaar tussen de organisaties en de verschillende sporen. Het gevaar bestaat daardoor dat er op verschillende niveaus met elkaar gesproken wordt en dat de aanpak verschillend wordt nageleefd, wat het resultaat niet altijd ten goede komt.

Een voorbeeld is dat de organisaties in spoor 1 geneigd zijn om jongeren verschillende kansen te geven. Binnen de aanpak overlastgevende groepen is afgesproken dat een jongere 1 hulpverleningskans krijgt. Dit betekent dat de jongere alle afspraken moet nakomen die gemaakt zijn met de zorgcoördinator en verschillende hulpverleningsinstanties. Op het moment dat een jongere die afspraken niet nakomt, moet dit gerapporteerd worden binnen het projectoverleg en zal de jongere niet meer binnen spoor 1 (hulp & zorg), maar binnen spoor 2 (maatregel & straf) vallen. De jongere krijgt op dit moment meerdere kansen binnen de zorg, waardoor het aantal jongeren binnen spoor 1 alleen maar toeneemt. Hierdoor ontstaan aanzienlijke capaciteitsproblemen.

Conclusie

Aan de succesfactor: ‘afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet tot in detail vastgelegd is voldaan. Voor zover afspraken zijn vastgelegd, zijn deze uitvoeringsgericht en niet tot in detail vastgelegd.

6. Een regisseur in de samenwerking is aangewezen

Volgens Pröpper et. al (2004) is regie een bijzondere vorm van sturen, gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat. Ketenregie is een hulpmiddel bij het bestrijden van de negatieve effecten van de verkokering. Het kan helpen de barrières tussen instellingen, diensten en sectoren enerzijds en tussen de burger en de professionele instellingen anderzijds te slechten. Op lokaal niveau loopt de gemeente vaak een risico van een dubbelrol: die van ketenregisseur *en* actor. Dit is ook het geval binnen de aanpak overlastgevende jongeren.

Documenten

In overleg met de actoren die in het overleg in 2007 aanwezig waren, is de gemeente Den Haag aangewezen als regisseur. In het plan van aanpak overlastgevende groepen is over de rol van de regisseur het volgende opgenomen:

In de aanpak hebben diverse ketenpartners een rol. Om de aanpak te coördineren, is een regisseur nodig. De regierol is een voorzittersrol, waarbij het proces wordt bewaakt. Die overallregie ligt bij de gemeente voor zowel de hinderlijke, overlastgevende als criminele jeugdgroepen, waarbij opgemerkt wordt dat de regie over de opsporing vanuit een wettelijke taak bij het Openbaar Ministerie ligt. Afstemming tussen opsporing en aanpak op lokaal niveau is daarbij van belang.

Interviews

Respondenten gaven aan dat zij vanuit hun organisatie ook in het verleden al graag wilden deelnemen aan de terugdringing van de overlast. Zij konden echter slechts opereren binnen de kaders van hun eigen organisatie. Doordat er binnen de samenwerking een regisseur is aangewezen, konden de krachten van de verschillende actoren beter worden gebundeld. De rol van een regisseur is binnen de aanpak overlastgevende jongeren onmisbaar. Zeker gezien het experimentele kader van de aanpak en het feit dat het netwerk volledig opgebouwd moest worden. Wanneer zaken niet lopen, is het goed dat de regisseur de verantwoordelijkheid heeft om dit op te pakken.

Conclusie

Aan de succesfactor: ‘Er is een regisseur aangewezen in de samenwerking’ is voldaan.

7. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol

De gemeente is binnen de samenwerking als regisseur aangewezen. Gemeenten zijn bij uitstek de partij waar maatschappelijke organisaties een regierol van verwachten. Deze grote verwachtingen richting de gemeente gaan verder dan alleen het ‘organiseren van samenwerking’. Regisseren vraagt veel en omvat meer dan het louter hebben van ‘een rol bij de samenwerking’ (Pröpper et al., 2004).

Documenten

Binnen de pilot overlastgevende groepen is de gemeente Den Haag naast regisseur ook projectleider.

Interviews

De rol van de regisseur kan getypeerd worden als verbinder en faciliterend binnen de aanpak overlastgevende groepen. In het onderzoek gaven verschillende respondenten aan, dat door het aanwijzen van een regisseur een (betere) samenwerking tot stand is gekomen. De regisseur dient als aanspreekpunt voor de actoren en bij knelpunten of veranderingen in de aanpak. Daarnaast is het de taak

van de regisseur om eventuele problemen te signaleren en hierop actie te ondernemen. Dit geeft volgens de respondenten een gezonde druk op de eigen professionaliseringsprocessen. Doordat er samen wordt gewerkt met andere actoren stimuleert het om de dienstverleningsrelatie centraal te stellen, zowel richting “klant” als de externe relaties.

De regisseur zou volgens respondenten als vertegenwoordiger vanuit de gemeente nog meer gebruik kunnen maken van ‘opdrachtgeverschap.’ “Dat is echter een rol waar de gemeente aan moet wennen”, aldus respondent. De gemeente mag zich in sommige situaties wat sterker positioneren en iets minder een bemiddelende en vragende opstelling hebben. “Ze zijn immers regisseur.”

Conclusie

Aan de succesfactor: ‘De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol’ is voldaan.

8. (Tussentijdse) evaluatie

Tussentijdse evaluatie dient plaats te vinden om te kunnen vaststellen of de gestelde doelen behaald worden. Door het tussentijds evalueren kan eventueel het proces en de aanpak bijgesteld worden. Om tussentijds te kunnen evalueren is het van belang dat de voortgang en de resultaten geregistreerd worden.

Documenten

In het plan van aanpak overlastgevende groepen (2008) wordt in de planning voorgesteld om voor een periode van 3 jaar aan de slag te gaan, met een (tussen)evaluatiemoment na 1,5 jaar. Bij die tussenevaluatie wordt onder meer gekeken naar de daadwerkelijk behaalde resultaten (leidt de aanpak tot minder overlast en worden jongeren op het goede spoor gezet) en naar de tevredenheid over de aansturing van de aanpak bij opdrachtgevers en opdrachtnemers. Om die (tussen)evaluatie uit te kunnen voeren dient een nulmeting te worden uitgevoerd. Het belang en de doelstelling van het uitvoeren van een nulmeting is als volgt opgenomen:

Van belang is helder te krijgen of de nu geschetste aanpak werkt. Dat kan op verschillende manieren. Op de locaties waar overlast wordt ondervonden door een problematische jeugdgroep kan voordat de aanpak start een “nulmeting” worden uitgevoerd. Daarbij kan onder meer in kaart worden gebracht hoeveel en wat voor soort klachten er zijn. Daarna kan periodiek gemeten worden in hoeverre deze klachten zijn verminderd.

Andere monitoringsinstrumenten

Naast de mogelijkheid van het uitvoeren van een nulmeting zijn er in het plan van aanpak overlastgevende groepen (2008) nog 2 andere mogelijke monitoringsinstrumenten opgenomen. Eén daarvan is de jaarlijkse politierapportage over overlast door jongerengroepen. De basis voor deze rapportage is de Beke shortlist. Via deze rapportage kan worden gevolgd of het aantal problematische jeugdgroepen afneemt en in hoeverre de samenstelling van deze groepen verandert. Tenslotte kan het succes van de aanpak mede worden afgeleid uit het aantal afgeronde individuele dossiers.

Evaluatie

Het belang van een evaluatie wordt in het plan van aanpak van de pilot overlastgevende groepen aangegeven. De evaluatie zal gebruikt worden voor de besluitvorming om te kunnen bepalen of de aanpak in heel Den Haag zal worden ingevoerd.

Interviews

Registratie van voortgang en resultaten

Om te kunnen evalueren dient er registratie en voortgang van de resultaten plaats te vinden. Binnen de aanpak overlastgevende groepen worden de resultaten en voortgang in beperkte mate geregistreerd. Elke actor houdt per jongere een dossier bij van de stand van zaken en de ondernomen acties en resultaten. Elke zes weken is er een projectgroepvergadering, waarbij alle betrokken actoren uit de verschillende sporen aanwezig zijn. Tijdens dit overleg worden alle jongeren besproken, de uitgevoerde werkzaamheden, de voortgang en resultaten. Door de respondenten is aangegeven dat tussen de laatste en de eerstvolgende projectvergadering er tussen de actoren veel afstemming plaatsvindt over de jongeren en stand van zaken. Het risico van deze werkwijze is tweeledig. In de eerste plaats is dat in het begin van de aanpak er slechts 20 jongeren in de aanpak zaten, per maand komen er gemiddeld 10 tot 20 jongeren bij. Uitgangspunt is dat na 2 jaar er ruim 200 jongeren in de aanpak zijn opgenomen. Op het moment dat er nog weinig jongeren in de aanpak zijn opgenomen dan kunnen alle jongeren besproken worden. Op het moment dat het aantal jongeren in de aanpak toeneemt zal dit niet meer mogelijk zijn en zal er een andere werkwijze moeten worden gemaakt. Er dient voorkomen te worden dat door de toename van het aantal jongeren in de aanpak, dat organisaties hierdoor (weer) langs elkaar heen gaan werken omdat het aanbod van jongeren te groot is.

Van de vergaderingen wordt er alleen een verslag op hoofdlijnen en een actiepuntenlijst gemaakt. De stand van zaken per jongere wordt niet opgenomen in het verslag, waardoor er geen centraal overzicht is van de stand van zaken per jongere. Er is bijvoorbeeld geen centrale digitale map, waar de dossiers van de jongeren beschikbaar en toegankelijk zijn voor alle betrokken actoren. In deze map zouden alle noodzakelijke documenten, activiteiten e.d. over de jongeren

geregistreerd kunnen worden. De informatie is dan voor alle actoren toegankelijk en ontstaat er niet de mogelijkheid dat actoren langs elkaar heen gaan werken, omdat bepaalde informatie niet beschikbaar is.

In het overleg worden ook wijzigingen in het proces, procedures en werkwijzen besproken en afgesproken. Deze wijzigingen worden niet in de verslagen opgenomen. Hierdoor kunnen als er eventueel een evaluatie wordt uitgevoerd de wijzigingen in processen, procedures en werkwijzen niet vanaf het moment van wijziging worden meegenomen. In de evaluatie dient dan een kanttekening worden gemaakt dat er niet geconcludeerd kan worden of de resultaten bijvoorbeeld verbeterd of verslechterd zijn door wijzigingen in de aanpak.

Nulmeting

Voordat de pilot overlastgevende groepen is gestart, is er geen nulmeting uitgevoerd binnen de Transvaal- en Schilderswijk. Een nulmeting kan gebruikt worden om achteraf te kunnen bepalen of de aanpak effect heeft gehad en kan er ook verklaard worden van wat er wel en niet werkt. Nu wordt er op basis van gevoel bepaald of de aanpak werkt, maar dit kan niet cijfermatig worden aangetoond en geanalyseerd worden op basis van de beschikbare gegevens. De output en outcome zijn niet gedefinieerd en vastgelegd, waardoor er niet vanaf een 0-moment geëvalueerd kan worden.

Overige monitoringsinstrumenten

De twee monitoringsinstrumenten zoals opgenomen in het plan van aanpak overlastgevende groepen worden volgens respondenten binnen de aanpak niet gebruikt.

(Tussentijdse) evaluatie

Op het moment van de interviews was er nog geen (tussentijdse) evaluatie uitgevoerd. Respondenten gaven aan dat zij behoefte hadden aan een evaluatie. De behoefte was tweeledig, namelijk: inzicht krijgen in het functioneren van de aanpak en terugkoppeling kunnen geven aan hun eigen organisatie.

Conclusie

Aan de succesfactor: ‘tussentijdse evaluatie’ is niet voldaan. Hoewel de voortgang en resultaten op hoofdlijnen worden geregistreerd, wordt de aanpak overlastgevende groepen niet (tussentijds) geëvalueerd. Aanpassingen in het proces, procedures en werkwijzen worden aangepast op basis van voorstellen uit de praktijk van betrokken actoren en de regisseur. Aanpassingen worden gedaan binnen een klein stukje in de keten. Er wordt niet integraal gekeken naar de eventuele consequentie en effecten van die wijzigingen op het gehele proces. Bovendien kunnen actoren elkaar niet aanspreken op doelstellingen waar men in gebreke blijft.

De succesfactor (tussentijdse) evaluatie kan volgens ons alleen gerealiseerd worden als de doelstellingen vooraf goed gedefinieerd zijn. Op basis van onder andere een doelstelling, de resultaten en een kwalitatieve analyse kan een evaluatie plaatsvinden. Er is in feite een beginpunt nodig om vervolgens op basis van die doelstelling de resultaten te evalueren.

Vooraf is er niet bepaald wanneer de doelstelling gehaald is, hierdoor wordt het evalueren van de pilot bemoeilijkt. Door het formuleren van een algemene doelstelling kan achteraf niet bepaald worden of de pilot een daadwerkelijk succes is en kan er vervolgens straks moeilijk vergeleken worden met de invoering van de pilot in andere wijken. Er is een overkoepelende doelstelling voor de aanpak. Er zijn echter geen SMART geformuleerde subdoelstellingen opgesteld waardoor er slecht een effectiviteitsmeting gedaan kan worden. Een alternatief hiervoor is om naar de opvatting van de betrokken actoren te kijken met betrekking tot het succes.

De interviews hebben plaatsgevonden in de periode mei t/m juli 2009. In het methodologisch kader hebben wij aangegeven dat wij deze periode als uitgangspunt hebben genomen. In februari 2010 heeft de wethouder Sander Dekker aan de Commissie Jeugd en Burgerschap een brief geschreven over de voortgang van het jeugdbeleid in 2009. In deze brief stond de volgende paragraaf:

Er is fors ingezet op het terugdringen van de hinderlijke en overlastgevende groepen. Zo is er onder meer geïnvesteerd in een uitbreiding van het Stedelijk Mobiel Jongeren Team (SMJT) en is er actief aangestuurd op een meer signalerende, activerende en toeleidende rol van de jongerenwerkers. Ook de integrale aanpak overlastgevende groepen en de oprichting van het Veiligheidshuis hebben hieraan bijgedragen. Gegevens in de Staat van de Jeugd laten zien dat het aantal hinderlijke en overlastgevende groepen de afgelopen jaren flink is gedaald (Brief Sander Dekker aan Commissie Jeugd en Burgerschap, 9 februari 2010).

In de bovenstaande tekst staat dat het aantal hinderlijke en overlastgevende groepen de afgelopen jaren flink is gedaald. Er wordt niet aangegeven hoeveel groepen er minder zijn. Volgens Sander Dekker heeft de integrale aanpak overlastgevende groepen en de oprichting van het Veiligheidshuis hieraan bijgedragen. Hoewel hij een positieve boodschap heeft aangaande de algemene doelstelling, namelijk het feit dat de overlastgevende groepen zijn afgenomen, kunnen er vraagtekens gezet worden bij het effect van de aanpak en in hoeverre de aanpak daaraan heeft bijgedragen. Door het uitvoeren van een nulmeting en (tussentijdse) evaluaties had op een accuratere manier onderzocht kunnen worden in hoeverre dat het geval is geweest.

In de volgende paragraaf zullen wij de succes- en faalfactoren identificeren vanuit het empirisch onderzoek.

5.3. Succes- en faalfactoren vanuit empirisch onderzoek

In deze paragraaf zullen wij aan de hand van het uitgevoerde empirisch onderzoek de overige succesfactoren binnen de aanpak overlastgevende groepen identificeren. Dit zijn de factoren die respondenten tijdens de interviews onafhankelijk van elkaar hebben benoemd als zijnde succesfactoren van de aanpak overlastgevende groepen.

5.3.1. Empirische succesfactoren

Uit het empirisch onderzoek hebben wij de volgende succesfactoren geïdentificeerd:

- Pionieren;
- Krachten zijn gebundeld;
- Er wordt niet verkokerd gekeken naar het probleem;
- Alle leden uit een overlastgevende groep worden meegenomen, niet alleen degenen die aan bepaalde kenmerken voldoen;
- Duurzaamheid, niet enkel symptoombestrijding;
- Korte beslislijnen en een heldere rolverdeling en
- Het systeem van de jongere wordt bij de aanpak betrokken.

Figuur 22: Overzicht empirische succesfactoren

Pionieren

De gemeente Den Haag heeft gekozen om de gecoördineerde aanpak niet in heel Den Haag in te voeren, maar om te starten met een pilot in de twee wijken in het Stadsdeel Centrum. Er is gekozen voor een pilot om gedurende deze periode te onderzoeken hoe het proces rond de overlastgevende groepen het beste vormgegeven kan worden. Men is op enig moment begonnen, om vervolgens vanzelf te zien waar men tegenaan zou lopen. Hier hoorde ook bij, dat afspraken en verwachtingen nog niet echt vastlagen. Dit maakte dat iedere actor hier in principe zijn eigen invulling aan kon geven. Een dergelijke constructie brengt een grote mate van flexibiliteit met zich mee. Indien iets niet werkt, kan men direct andere stappen ondernemen.

Krachten zijn gebundeld

Binnen de aanpak overlastgevende jongeren heeft men te maken met complexe problematiek. Er was al eerder duidelijk dat er op meerdere gebieden moest worden ingezet. Iets wat afzonderlijke organisaties niet kunnen aanbieden. Men ziet het als een enorme meerwaarde dat de verschillende organisaties hun krachten gebundeld hebben en niet meer alleen zorgdragen voor hun eigen stukje in

afzonderlijke casussen waarin men geen contact had met andere organisaties. Het kwam geregeld voor dat afzonderlijke organisaties van elkaar niet wisten dat men in een casus bezig was. Dit werkte ook in de hand dat jongeren en gezinnen door de mazen van het net glipten, of juist andersom; gingen ‘shoppen’. Men weet nu wie er in welke casus werkzaam is en door de samenwerking met politie en de gemeente kunnen meer gezinnen worden geholpen, zij het met ‘drang’. De opzet van de aanpak werkt ook in de hand dat men elkaar sneller weet te vinden zodat problemen eerder in de kiem gesmoord kunnen worden.

Er wordt niet verkokerd gekeken naar het probleem

Het verschijnsel overlast ontstaat niet zomaar. Hierop zijn vele factoren van invloed. Door enkel het gedrag van de jongere aanpakken, of bijvoorbeeld veranderingen aan te brengen in een omgeving, wordt de overlast niet teruggedrongen. Daarom is het van groot belang dat alle disciplines die invloed kunnen uitoefenen op de factoren die bij kunnen dragen aan overlast, betrokken zijn bij het vaststellen en het oplossen van het probleem. Organisaties zijn vaak geneigd om binnen hun eigen werkzame kaders een probleem te bekijken. Het overleg met collega’s van andere disciplines maakt ook dat er creatiever naar oplossingen kan worden gezocht. De oplossing blijkt vaak te liggen in de samenwerking met de ander.

Alle leden uit een overlastgevende groep worden meegenomen, niet alleen de leden die aan bepaalde kenmerken voldoen

Buiten de aanpak om kan men eigenlijk alleen de overlastgevende jongeren aanpakken die ook daadwerkelijk delicten plegen. Er kon dan bijvoorbeeld door de rechterlijke macht een reclasseringscontact opgelegd worden. Hierdoor bleef een jongere gedwongen in beeld en konden daarnaast ook bepaalde gedragingen afgedwongen worden. Doordat de overlastgevende jongeren die nog geen delicten plegen nu ook door samenwerking van de verschillende actoren in kaart gebracht zijn (door middel van de Beke shortlist), kan men eveneens overgaan tot verscherpt toezicht op deze groep. Het feit dat deze jongeren de ‘brief’ ontvangen van de gemeente, waarin hen nadrukkelijk gemeld wordt dat zij in beeld zijn en mee dienen te werken met hulpverlening, zorgt voor de nodige drang. Deze jongeren werden voorheen niet bereikt. Volgens respondenten blijkt deze groep nog steeds het moeilijkste te bereiken. Echter zij zijn wel in beeld, en in een later stadium is er hierdoor sprake van waardevolle dossieropbouw.

Duurzaamheid, niet enkel symptoombestrijding

Men gaf aan dat wanneer de aanpak goed werkzaam is, deze een bijdrage levert aan een duurzame aanpak van de overlast. Waar voorheen slechts aan symptoombestrijding werd gedaan, worden nu alle factoren die invloed (kunnen) hebben aangepakt. Hiermee wordt het zwaartepunt verlegd van repressie naar preventie wat een duurzaam effect oplevert. Dit vereist echter wel dat de gemeente goed blijft faciliteren en de aanpak zorgvuldig verder invoert. Dit staat echter onder druk. Hoewel het als succesfactor wordt beschouwd, is dit

tegelijkertijd een factor van zorg. Anders kan men als onbedoeld effect verplaatsing van het probleem verwachten. Immers, er zijn ook wijken waarin de aanpak niet is doorgevoerd, daar zouden de jongeren weer “vrij spel” hebben. Door deze laatste overweging betreft is het preventieve effect enkel werkzaam indien men de aanpak overal doorvoert. Omdat dat op dit moment nog niet het geval is, wordt dit tegelijkertijd een factor van zorg genoemd.

Korte beslislijnen en een heldere rolverdeling

Doordat men elkaar letterlijk kent en elkaar regelmatig treft, zijn de beslislijnen zeer kort. Problemen kunnen snel opgepakt worden door een goede bereikbaarheid van de regisseur. Men weet wat er van hem verwacht wordt en doordat men met elkaar aan tafel zit, kunnen eventuele wijzigingen ofwel onduidelijkheden hierin snel overlegd worden. Zoals eerder benoemd, ligt ook hier een groot risico. Wanneer de aanpak in heel Den Haag wordt doorgevoerd, zullen mensen elkaar niet letterlijk kennen en komt men voor het gegeven te staan dat alle betrokken actoren grote organisaties zijn die vaak met de waan van de dag te maken hebben. De structuur van de aanpak blijft hetzelfde, maar de span of control wordt enorm voor de regisseur en de jeugdregisseurs. Men zal zelf de persoonlijke contacten moeten gaan opzoeken met de mensen die in de casus betrokken zijn.

Het systeem van de jongere wordt bij de aanpak betrokken

Het feit dat het systeem van de jongeren bij de aanpak betrokken wordt, wordt als een enorme meerwaarde voor de aanpak gezien. Alle sporen hebben vaak eigen informatie over een gezin en zij zijn het erover eens dat het goed is om deze informatie te bundelen. Gebleken is in het verleden dat het weinig zin heeft om enkel de jongere aan te pakken. Op deze manier kan het net daadwerkelijk om de jongere heen gesloten worden en kan men preventief nog van betekenis zijn voor eventuele jongere broertjes en zusjes. Bovendien is dit ook een manier van drang en een zeer duidelijk signaal naar de ouders. Zowel ouders als jongeren kunnen niet meer om de realiteit heen.

5.3.2. Empirische faalfactoren

In deze paragraaf hebben wij aan de hand van het uitgevoerde empirisch onderzoek de volgende faalfactoren binnen de aanpak overlastgevende groepen geïdentificeerd.

- Pionieren;
- Rol van de rechterlijke macht;
- Aanbodgericht werken;
- Symptoombestrijding;
- Span of control;
- Verplaatsing van het probleem;
- (geen) stok achter de deur en

- Privacy.

Figuur 23: Overzicht empirische faalfactoren

Pionieren

De factor pionieren zijn wij reeds tegengekomen als succesfactor. Er zit ook nog een andere kant aan. Eerder stelden wij vast dat het feit dat men op enig moment begonnen is zonder dat afspraken (en verwachtingen) vast lagen, maakte dat men zeer flexibel en wendbaar is in het oplossen van problemen die zich voordoen. Flexibiliteit kan in zo'n geval ook veel onduidelijkheid opleveren. Volgens respondenten duurde het hierdoor langer voordat men op dreef was. Veel werd en wordt in de persoonlijke relaties "opgelost". Actoren kennen elkaar immers onderling en zien elkaar regelmatig. Afspraken worden makkelijk gemaakt en weer bijgesteld. Die stijl vereist wel een zeer intensieve communicatie richting alle partijen om misverstanden te voorkomen. Evalueren wordt eveneens bemoeilijkt omdat de uitgangssituatie met het daarbij afgesproken beleid voortdurend wordt aangepast.

Rol van de rechterlijke macht

De rechterlijke macht is een orgaan dat oordeelt vanuit een onafhankelijke positie. De onafhankelijke rol van de rechters, botst met wat er vanuit de aanpak overlastgevende jongeren van hen gevraagd wordt. Zij krijgen nu immers bij dezelfde 'auto inbraak' een heel dossier meegestuurd met achtergrond informatie dat zij bij een vergelijkbare jongere die niet in beeld is, niet meekrijgen. Het gedachtegoed van de aanpak is dat de jongere die reeds in beeld is en meerdere waarschuwingen heeft gekregen zwaarder gestraft zou moeten worden voor dezelfde auto inbraak dan de jongere die (nog) niet in beeld was. Uiteraard binnen de grenzen van de bijbehorende strafmaat. De rechter kan beslissen om 'bovenin de marge' te straffen, in plaats van de lichtst mogelijke straf. Elke actor kan binnen de aanpak zijn afgesproken deel doen, maar uiteindelijk blijft de rechterlijke macht onafhankelijk. Zij kan alsnog beslissen geen gehoor te geven aan de Officier van Justitie wanneer deze, onderbouwd met het dossier, refereert aan de aanpak in zijn strafeis (en bovenin de marge eist). De jongere krijgt dan al een tijd te horen dat hij extra hard zal worden aangepakt, maar krijgt misschien alsnog de lichtst mogelijke straf. Dat gaat mogelijk ten koste van de geloofwaardigheid van de aanpak. In de praktijk zijn rechters vaak niet op de hoogte van de aanpak overlastgevende groepen, waardoor een jongere niet "extra" hard wordt gestraft omdat hij de waarschuwingen van onder andere de politie niet heeft gevolgd. Op het moment dat de rechterlijke macht goed op de hoogte is van de aanpak, weten zij ook wat er speelt en welke afspraken er gemaakt zijn op het gebied van de aanpak overlastgevende groepen. Er dient meer een "samenwerking" te komen tussen de rechterlijke macht en de aanpak overlastgevende groepen, zodat bijvoorbeeld rechters begrijpen en weten wat er binnen een wijk en de aanpak speelt.

Aanbodgericht werken

Al zijn de problemen van een (groot) deel van de jongeren wel helder, een manco binnen de aanpak is dat elke organisatie nog steeds aanbodgericht werkt. Het is goed dat de verbinding tussen de organisaties is gelegd, en dat men van elkaar weet wat eenieder binnen een casus doet, maar voor sommige jongeren is een aanpak nodig waarbij “out of the box” gehandeld wordt. Een dergelijke aanpak kan niet altijd door de ketenpartners geleverd worden. Het zou betekenen dat iemand nog een stapje verder gaat dan zijn takenpakket en daar zijn mensen niet voor gefaciliteerd. Dat is eigenlijk wel nodig wanneer je proactief bezig wil zijn. Dit wordt echter zeer bemoeilijkt omdat organisaties per afgezet “product” betaald worden.

Symptombestrijding

De gemeente heeft jarenlang de symptomen bestreden van een dieperliggend probleem. De fundamentele vraag wat men dan uiteindelijk “wil” met deze groep, vraagt dat je (ook als gemeente) verder durft te kijken en voor goede facilitering moet zorgen.

Span of control

De span of control is te groot voor de aanpak. Eigenlijk is de span of control te groot voor de aanpak. Binnen de projectgroep kan men redelijk afstemmen, de achterban is echter groot en vaak niet voldoende geïnformeerd. Binnen elke organisatie heeft men te maken met drukte en eigen beleidsterreinen. De aanpak valt voor alle actoren binnen het bestaande takenpakket. Dezelfde capaciteit moet meer werkzaamheden uitvoeren. Dit betekent voor sommige actoren dat de aanpak een extra inspanning vergt die men, indien men niet nauw betrokken is, niet altijd levert. Men hoort ook niets terug van de geleverde inspanning.

Verplaatsing van het probleem

Voor de gecoördineerde aanpak is gekozen om de pilot in de Transvaal- en Schilderswijk te starten. Gedurende de pilot is er zichtbaar geworden dat groepen zich nu verplaatsen naar andere (aangrenzende) wijken. De groepen verplaatsen zich naar gebieden waar zij niet zo in de gaten worden gehouden door de politie als in hun eigen gebied. De werkzaamheden van de politie zijn verdeeld in wijken. De politie in de Transvaal- en Schilderswijk hebben een hele andere manier van opereren dan bijvoorbeeld de politie in de wijk Segbroek. Met de mogelijkheid dat groepen zich zouden kunnen verplaatsen naar andere wijken is in het plan van aanpak en de besprekingen over de aanpak vooraf geen rekening gehouden. Bewoners in de wijken in het stadsdeel Centrum kunnen bijvoorbeeld nu een verhoogd veiligheidsgevoel hebben, maar bij bewoners in de aangrenzende wijken kan het veiligheidsgevoel gedaald zijn. Als er heel zwart-wit gekeken wordt naar de doelstelling van de pilot (het terugdringen van de overlast en bewoners geven aan dat zij dit ook zo ervaren), dan is de doelstelling van de pilot behaald, terwijl het probleem verplaatst is naar een andere wijk.

Als een jongere wordt aangehouden door de politie in een andere wijk en de politie voert de jongere in het systeem in, dan verschijnt er een pop-up venster met de mededeling dat de jongere onder de aanpak valt. In de tekst wordt gevraagd of het wijkteam van de politie contact op kan nemen met het wijkteam uit de Schilderswijk of Transvaal. Dit gebeurt niet altijd en is persoonsafhankelijk of agenten dit doen. Aangrenzende wijken zijn niet geïnformeerd over de aanpak overlastgevende groepen en weten ook niet precies wat zij moeten doen en wat het doel van de aanpak is. Hierdoor wordt er vaak door de aangrenzende wijkteams geen actie ondernomen. Omdat het een lokale, gebiedsgerichte pilot is en dat groepen zich kunnen verplaatsen kan gedefinieerd worden als een faalfactor binnen de pilot overlastgevende groepen. Omdat het een lokale, gebiedsgerichte pilot is en dat groepen zich kunnen verplaatsen kan gedefinieerd worden als een onbedoeld effect en daarmee een faalfactor binnen de pilot overlastgevende groepen.

(geen) stok achter de deur

Feitelijk gezien heeft men geen (strafrechtelijke) stok achter de deur wanneer een jongere overlastgevend is. Wanneer een overlastgevende jongere geen hulp accepteert, sta je feitelijk met lege handen. De politie kan er wat meer op zitten, maar als er geen delicten worden gepleegd staat men feitelijk met lege handen.

De politie kan zorgen voor “drang” door hen meer op de huid te zitten, maar als er geen delicten worden gepleegd staat men feitelijk met lege handen. De kans dat het “drang” element zijn werk beter kan doen wordt groter indien bijvoorbeeld de ouders van de jongere wel mee willen werken met de hulpverlening. Indien dit niet het geval is, blijft deze groep zeer moeilijk bereikbaar. Dit betreft wellicht geen faalfactor, maar wel een zwakke plek binnen de aanpak.

Privacy

In verband met de privacy op persoonsgegevens kan de politie niet zomaar informatie delen met andere actoren. Dit is een belemmering in het proces om sneller en beter te kunnen handelen.

In dit hoofdstuk zijn succes- en faalfactoren van de pilot overlastgevende groepen vastgesteld. In het volgende hoofdstuk worden de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord en besproken.

HOOFDSTUK 6

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1. De deelvragen beantwoord

In deze paragraaf beantwoorden wij de deelvragen, om vervolgens de centrale vraag in de volgende paragraaf te kunnen beantwoorden. In hoofdstuk 3 zijn de volgende 6 deelvragen geformuleerd.

1. Hoe is de aanpak overlastgevende groepen vormgegeven?
2. Welke factoren voor een succesvolle samenwerking binnen de pilot overlastgevende groepen kunnen geïdentificeerd worden uit de theorieën over netwerken, ketens, sturing en regie?
3. Welke succesfactoren zijn gerealiseerd in de casus?
4. Welke ontbrekende succesfactoren vormen een knelpunt binnen de aanpak?
5. Zijn er succes- of faalfactoren die niet vanuit de gedefinieerde theoretische succesfactoren kunnen worden begrepen?
6. Welke aanbevelingen kunnen op basis van dit onderzoek worden gedaan?

Elke deelvraag zullen wij afzonderlijk beantwoorden.

1. Hoe is de aanpak overlastgevende jongeren vormgegeven?

Doel pilot aanpak overlastgevende groepen

Het doel van de pilot aanpak overlastgevende groepen is het terugdringen van de overlast. Niet enkel cijfermatig, maar ook subjectief. Belangrijk is het veiligheidsgevoel van burgers en in hoeverre zij ervaren dat de overlast minder is geworden. De aanpak moet ervoor zorgen dat er door de verschillende actoren meer proactief gewerkt kan worden. Niet alleen reageren op incidenten, maar de ontwikkelingen vóór zijn. Hierdoor kunnen bestuurders onder andere sneller en betere geïnformeerd worden en kan voorkomen worden dat problemen escaleren (Concept voorstel aanpak problematische groepen, 2008).

Om de problematiek van overlastgevende jongeren met blijvend resultaat te kunnen aanpakken, zijn door de gemeente Den Haag de volgende samenhangende doelen geformuleerd (Concept voorstel aanpak problematische groepen, 2008):

1. De individuele en gezinsproblematiek van de jongeren wordt aangepakt. De jongere krijgt hierdoor een perspectief op een zelfstandig en niet-crimineel bestaan. De jongere gaat of terug naar school of gaat werken;

2. De aanpak is gericht op de hele groep. Niet alleen op de harde kern, maar ook op de meelopers die (nog) geen strafbare feiten hebben gepleegd, zonder dat beleidsmatige indelingen daarbij een belemmering vormen door jongeren uit te sluiten als zij niet aan (alle) criteria voldoen. Criminele en/of overlastgevende activiteiten moeten ophouden, zodat de objectieve en de subjectieve veiligheid op en om de vier locaties substantieel en duurzaam verbeteren en
3. Voorkomen moet worden dat op dezelfde locaties opnieuw problemen optreden. Op de locaties zal een combinatie van fysieke en sociale (preventieve) maatregelen worden genomen die gericht zijn op het voorkomen van het overdragen van problematisch gedrag naar de jongere leden van een gezin.

Begrippenkader overlastgevende groepen

Om de overlastgevende groepen in kaart te brengen is door de actoren de definitie groepsriminaliteit uit de shortlist Jeugdcriminaliteit van Beke (2000) gebruikt. Beke deelt jeugdgroepen in drie groepen in: hinderlijk, overlastgevend en crimineel.

De naam van de pilot is eigenlijk misleidend gezien het feit dat daarin enkel gesproken wordt over overlastgevende groepen. Alle drie de groepen zijn op hun manier overlastgevend. In het onderzoek wordt er gesproken over overlastgevende groepen. Hier worden de drie groepen onder verstaan.

Inventarisatie overlastlocaties en groepen

In overleg met de politie Haaglanden zijn de volgende vier overlastlocaties vastgesteld. Deze locaties zijn de basis voor de pilot overlastgevende groepen.

1. Jacob van Campenplein;
2. Vermeerstraat / Frans Halsstraat;
3. Van Ostadestraat en
4. Paul Krugerplein.

Sporen

Binnen de aanpak overlastgevende groepen zijn er drie sporen ingericht.



Figuur 24: Sporenaanpak

Hieronder worden de sporen kort besproken.

Spoor 1: Hulp & Zorg

Spoor 1 Hulp & Zorg is verantwoordelijk voor het vaststellen en uitvoeren van op individuele jongeren toegesneden maatregelen die gericht zijn op het oplossen van individuele en gezinsproblematiek en op (terug)leiding naar school dan wel werk, alsmede maatregelen om te voorkomen dat andere leden van het gezin betrokken raken bij overlastgevende activiteiten (Concept voorstel aanpak problematische groepen, 2008). In de brief van de burgemeester krijgt de jongere het aanbod om gebruik te maken van de hulpverlening. De jongere krijgt de keus of er volledig voor gaat of de jongere gaat door naar spoor 2 Maatregel & Straf. Als de jongere het hulpverleningsaanbod accepteert, dan is er sprake van een vrijwillige hulpverlening en geen gedwongen hulpverlening. Motivatie van de jongere is uiterst belangrijk.

Werkwijze binnen spoor 1

De jongere krijgt door de jeugdregisseur allereerst een zorgcoördinator aangewezen. Idealiter is dit iemand die reeds hulpverleningstechnisch bij het gezin of de jongere betrokken is. Wanneer er nog niemand betrokken is bij het gezin, functioneert de jeugdregisseur in eerste instantie als zorgcoördinator. Is er echter sprake van een jeugdbeschermings- of reclasseringsmaatregel, dan ligt de zorgcoördinatie automatisch bij de uitvoerder van die maatregel. Anders zal de zorgcoördinatie liggen bij de gezinscoach van de GGD (tijdens een justitiële maatregel) of bij een VIG-coach (bij multiproblemegezinnen). Daar zijn onderling afspraken over gemaakt. De zorgcoördinator bepaalt welke zorg er nodig is voor de jongere en binnen het gezin.

Spoor 2: Maatregel & Straf

De doelen in spoor 2 Maatregel & Straf zijn in feite hetzelfde als in spoor 1. Er wordt geprobeerd te voorkomen dat jongeren verder afglijden en de jongeren het bieden van een perspectief aan jongeren. De jongeren worden via een justitiële maatregel tot medewerking verplicht. Voor de jongeren in dit spoor kunnen instrumenten worden ingezet die niet beschikbaar zijn voor de jongeren in spoor 1 (Concept voorstel aanpak problematische groepen, 2008).

Werkwijze organisaties binnen spoor 2

Politie en justitie verrichten iets andere inspanning jegens de overlastgevende jongeren dan normaliter. Zo heeft de politie een signalerende functie t.a.v. de overlastgevende jongeren en door het bijgevoegde proces-verbaal van sfeer verschaffen zij meer informatie dan normaal aan justitie die het delictgedrag daardoor in een ander licht kan gaan zien. Zij zullen bijvoorbeeld eerder kan beslissen om jeugdreclassering in haar eis op te nemen, of eerder gaan voor de maximale straf in hun eis. Ook kan men ervoor kiezen om een Officier van Justitie een jongere heel streng toe te laten spreken, zelfs als er nog geen sprake is van een strafbaar feit. Dit kan dan een onderdeel zijn van preventie.

Spoor 3: Leefbaarheid & Sociale Veiligheid

Dit spoor houdt zich in tegenstelling tot de twee andere sporen niet bezig met het individu, maar voornamelijk met de omgeving. Doel van spoor 3 leefbaarheid & sociale veiligheid is het voorkomen van overlast, het aangroeien van het aantal overlastgevende jongeren en het versterken van de sociale structuur van de wijk door het dichten van de kloof tussen jongeren en volwassenen.

Werkwijze organisaties binnen spoor 3

De organisaties binnen spoor 3 zijn er voor om de leefbaarheid van de wijk te behouden of te vergroten. Deze leefbaarheid kunnen zij bevorderen door de omgeving goed op te knappen, te zorgen voor voldoende speel- en/of hangmogelijkheden, het organiseren van activiteiten etc. Ten aanzien van de overlastgevende jongeren, ontwikkelen zij hun eigen initiatieven waarmee ze proberen de overlast tegen te gaan. Bijvoorbeeld het ontwikkelen van een maatjes/coaching project, waarbij een jongere die op school zit en het verder goed doet, gekoppeld wordt aan een jongere waar bij het niet lekker loopt. Tevens zorgen ze bijvoorbeeld voor een goede opbouwwerker die het contact legt en onderhoudt met de jongeren om met hen in gesprek te blijven.

De aanpak

Wie?

Voorafgaande aan de aanpak is van een aantal jongeren de 'status' reeds bepaald. Met 'status' wordt bedoeld dat is bepaald onder welke categorie 'groep' een jongere valt. Zit een jongere bij een hinderlijke, een overlastgevende of een criminele jeugdgroep? Dit geeft informatie over welke inzet er van welk spoor wordt verwacht. Bij een jongere die onderdeel uitmaakt van een hinderlijke groep en slechts hinderlijk gedrag vertoont, zal eerder een interventie vanuit spoor 1 verwacht worden dan van spoor 2. Er is namelijk geen sprake van strafbare feiten, dus zullen politie en justitie een rol op de achtergrond vervullen. Maakt de jongere echter deel uit van bijvoorbeeld een criminele groep en is er wel sprake van strafbare feiten, dan zullen politie en justitie (dus spoor 2) een veel grotere rol spelen in de interventie. De jongeren kunnen vanuit elke 'categorie' in de aanpak instromen. Bij de aanhouding van een 'nog onbekende' jongere is het dus heel belangrijk om de jongere eerst te screenen door middel van de Beke shortlist om de categorie jeugdgroep (en dus de inzet) te bepalen. Naast een belangrijke inputfactor voor de aanpak, geeft de screening en registratie van deze jongeren ook een belangrijk inzicht in de wijk op dit gebied. Echter, bij elke aanhouding van een 'nog onbekende' jongere blijft de eerste stap in het proces de screening door middel van de Beke shortlist.

Beke heeft, om erachter te komen binnen welke categorie een jeugdgroep of jongere valt wanneer deze met de politie in aanraking komt, de Beke shortlist ontwikkeld. Dit betreft een vragenlijst van 19 vragen, in te vullen door de

wijkagent. Behalve dat de shortlist een categorisering aanbrengt van de groepen (hinderlijk, overlastgevend of crimineel), brengt hij ook nog de volgende gegevens van de groep in kaart, namelijk (werken aan een veiliger Rotterdam, 2008):

- De locatie waar de groep actief is;
- De kenmerken van de groep o.a. de samenstelling, grootte en de sfeer in de groep en
- Het karakter van de groep (openbare orde- en criminaliteitspatroon).

Overigens moet over de shortlist nog wel vermeld worden dat het niet altijd lukt om een jeugdgroep te typeren na gebruik hiervan. Binnen de Gemeente Haaglanden zijn er door de wijkagenten 82 groepen geïnventariseerd met de shortlist. In 42 gevallen was er wel overeenstemming tussen de typering van de shortlist en hoe de wijkagent de groep zou typeren. In 40 gevallen was er echter geen overeenstemming. Een oorzaak hiervan is dat de shortlist niet goed uit de voeten kan met groepen die zich gespecialiseerd hebben. Zo zal een groep die zich vooral intensief bezighoudt met drugs wellicht lager scoren op andere gebieden, wat een valse perceptie over de groep op kan leveren. Daarom wordt aanbevolen om bij de shortlist altijd nog andere bronnen te raadplegen indien er geen overeenstemming is tussen de uitkomst van de shortlist en de typering volgens de wijkagent. Dit alvorens tot een definitieve typering te komen (Zesde inventarisatie jeugdgroepen, Haaglanden 2008).

Ten aanzien van het proces binnen de pilot, worden er geen jongeren uitgesloten. Zowel jongeren uit de hinderlijke groepen als uit de overlastgevende en criminele groepen worden in de aanpak betrokken.

Brief

Elk van deze jongeren krijgt een brief thuisbezorgd door de projectleider van de gemeente Den Haag. Dit betreft een brief van de burgemeester waarin staat dat zij gewaarschuwd zijn en dat zij een hulpverleningsaanbod krijgen (spoor 1: zorg). Nemen zij dit aanbod niet aan, dan zal spoor 2 ingezet worden wat betekend; handhaving. Jongeren die het aanbod niet ter harte nemen, zullen extra hard aangepakt worden door politie en OM. De organisaties in spoor 3, hebben een ondersteunende en voorwaardenscheppende functie in bovenstaande.

Gezin als basis

Niet alleen de jongere krijgt het aanbod. Dit geldt ook voor de rest van het gezin. Het feit dat de jongere zich misdraagt, kan een signaal zijn van het disfunctioneren van het gezin. Ook aanwezige broers en zussen kunnen hierdoor in de toekomst de fout in gaan. Deze visie is nieuw voor de actoren. Eerdere initiatieven richtten zich vooral op de jongeren zelf en niet op het systeem, waardoor er geen sluitende aanpak geboden kon worden. Het betrekken van het gezin bij de aanpak, vergroot de controle op de jongeren en zo kunnen misstappen van eventuele andere gezinsleden worden voorkomen.

Hierboven hebben wij kort weergegeven hoe de aanpak overlastgevende jongeren is vormgegeven. Voor uitgebreide toelichting verwijzen wij u naar hoofdstuk 4

2. Welke factoren voor een succesvolle samenwerking binnen de pilot overlastgevende groepen kunnen geïdentificeerd worden uit de theorieën over netwerken, ketens, sturing en regie?

Vanuit het theoretisch kader zijn er 8 factoren voor een succesvolle samenwerking geïdentificeerd. De factoren zijn onderverdeeld in vijf groepen: doel, actoren, afspraken en regels, sturing en evaluatie.

A. Doel

1. De samenwerking heft een duidelijk gedeeld doel
2. De doelen zijn voor elke actor bekend

B. Actoren

3. Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk
4. Gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid
5. Zwakke schakels worden herkend

C. Afspraken en regels

6. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd

D. Sturing

7. Er is een regisseur in de samenwerking aangewezen
8. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol

E. Evaluatie

9. Tussentijdse evaluatie

De geïdentificeerde succesfactoren zullen hieronder kort worden toegelicht. Voor een uitgebreidere uitleg verwijzen wij naar hoofdstuk 2.

A. Doel

1. De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel

Bij de aanpak van complexe problemen is er vaak niet één organisatie verantwoordelijk voor het hele probleem, maar is het een combinatie van verschillende actoren. De samenwerking heeft een inhoudelijk doel, maar het samenwerkingsproces heeft wel een zelfstandige waarde. Samenwerking is volgens ons noodzakelijk, daar waar actoren een bepaalde output en de daarmee outcome willen genereren, waarvan men niet in staat is om dit alleen tot stand te brengen. Actoren zijn van elkaar afhankelijk om doelstellingen te bereiken. Wij definiëren samenwerking als het structureel afstemmen van handelingen op elkaar om een wederkerig voordeel te behalen om doelstellingen te behalen. Er moet tussen de deelnemende actoren overeenstemming zijn over het inhoudelijke doel.

Een andere voorwaarde voor het tot stand komen van samenwerking is dat er consensus bestaat over het probleem en de aanpak daarvan. Doordat er consensus bestaat over het doel, kunnen de doelen vastgesteld worden. Volgens ons is van belang dat de doelen realistisch en realiseerbaar zijn. Omdat de samenwerking een inhoudelijk doel heeft en de actoren hierdoor met elkaar in gesprek is, kweekt vertrouwen. Het vormt de basis voor een verdergaande beleidsinspanning.

2. De doelen zijn voor elke actor bekend

Per actor dient bekend te zijn welke bijdrage hij moet leveren om het gezamenlijke doel te behalen. De doelen en de bijdragen van de actoren gezamenlijk moet ervoor zorgen dat het inhoudelijke doel van de samenwerking wordt bereikt. Om de doelen te bereiken zijn de actoren binnen de samenwerking afhankelijk van de input van andere actoren. Wij willen hier ook nog aan toevoegen dat de doelen ook bekend moeten zijn binnen de organisatie van de actor en dat daar commitment over is, zodat instrumenten kunnen worden ingezet als middelen om de gestelde doelen te bereiken.

B. Actoren

3. Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk

De betrokken partijen binnen een netwerk moeten voor het tot stand komen van samenwerking om problemen aan te pakken wel allemaal van mening zijn dat het beleidsprobleem nu moet worden aangepakt (er moet een 'sense of urgency' zijn) en dat samenwerking daarvoor noodzakelijk is. Als er een sense of urgency is geadresseerd is voor ons de volgende stap dat er draagvlak voor de samenwerking

komt binnen het netwerk. Wij willen hieraan toevoegen dat er ook draagvlak moet zijn voor de samenwerking binnen de organisatie van de actor.

4. Gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid

Bij een complex probleem is er niet één organisatie verantwoordelijk voor het hele probleem, maar zijn alle actoren verantwoordelijk voor zowel hun eigen proces als voor het proces in zijn geheel. De dialoog over het doel en de vormgeving van de samenwerking levert een bijdrage aan de gedeelde verantwoordelijkheid.

5. Zwakke schakels worden herkend

Een keten is zo sterk als de zwakste schakel. Als een actor in het proces problemen heeft, zal er gezamenlijk moeten worden gezocht naar een oplossing. Dat een actor een zwakke schakel is, is de verantwoordelijkheid van alle actoren gezamenlijk. De rol van de actoren gezamenlijk is het signaleren van zwakke schakels en dit aangeven aan de regisseur. Naast het herkennen zullen er door de regisseur ook maatregelen moeten worden genomen om van een zwakke schakel, weer een sterke schakel te maken.

C. Afspraken en regels

6. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd

Van belang is dat actoren elkaar en zichzelf aan de afspraken houden. Omdat niet alle afspraken in detail worden vastgelegd, kunnen er ook impliciete regels zijn. Deze impliciete regels zijn bekend bij alle actoren. Een voorbeeld van een impliciete regels kan volgens ons zijn dat er altijd minimaal 1 vertegenwoordiger per organisatie aanwezig is bij projectvergaderingen.

D. Sturing

7. Een regisseur in de samenwerking is aangewezen

Netwerken kenmerken zich door een grote complexiteit en dynamiek, wat het erg lastig maakt om ze te managen. De regisseur moet ervoor zorgen dat de juiste partijen bij de samenwerking betrokken blijven en dat er voldoende energie en voortgang in de samenwerking zit (Hoogerwerf et. al., 2003). Hieraan willen wij toevoegen dat het van belang is dat er naast de consensus over het doel, ook consensus is over de rol van de regisseur en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hierbij horen. Over deze rol moet overeenstemming worden bereikt tussen de verschillende actoren in het netwerk.

8. *De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol*

De rol van de regisseur is ook het continue monitoren van resultaten, processen en de aanpak. Het bijsturen van het proces door regels expliciet(er) te maken moet ervoor zorgen dat de aanpak steeds verbeterd wordt. De regisseur initieert activiteiten die ervoor zorgen dat het proces blijft lopen. De regisseur stuurt zodanig dat de interactie gemakkelijker verloopt en stelt alles in het werk om dit te bereiken. Andere actoren nemen deze strategie ook over. Sturing is gericht op het constitueren van het netwerk, het veranderen van de gedragsregels binnen het netwerk en het mobiliseren van de noodzakelijke hulpbronnen.

E. Evaluatie

9. *Tussentijdse evaluatie*

Tussentijdse evaluatie dient plaats te vinden om te kunnen vaststellen of de gestelde doelen behaald worden. Door het tussentijds evalueren kan eventueel het proces en de aanpak bijgesteld worden. Om tussentijds te kunnen evalueren is het van belang dat de voortgang en de resultaten geregistreerd worden.

3. Welke succesfactoren zijn gerealiseerd in de casus?

In hoofdstuk 5 hebben wij onderzocht welke succesfactoren gerealiseerd zijn in de casus. In de onderstaande tabel geven wij hiervan een overzicht.

	Voldaan aan de succesfactor
	Gedeeltelijk voldaan aan de succesfactor
	Niet voldaan aan de succesfactor

A.	Doelen	
1.	De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel	
2.	De doelen zijn voor elke actor bekend	
B.	Actoren	
3.	Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk	
4.	Zwakke schakels worden herkend	
C.	Afspraken en regels	
5.	Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd	
D.	Sturing	
6.	Een regisseur in de samenwerking is aangewezen	
7.	De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken	

	en speelt een actieve en stimulerende rol	
E.	Evaluatie	
8.	Tussentijdse evaluatie	

Figuur 25: Realisatie succesfactoren in casus

Per succesfactor lichten wij kort toe of er voldaan, gedeeltelijk of niet voldaan is aan de succesfactor.

A. Doelen

1. De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel

Aan de succesfactor: ‘de samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel’ is volgens ons niet volledig voldaan. Hoewel de doelstelling van de pilot voor alle betrokken actoren hetzelfde is, is de wijze waarop de doelstelling gehaald moet worden niet voor alle actoren helder. De vraag wanneer is er aan de doelstelling voldaan, kan ook geen eenduidig antwoord op worden gegeven. Vooraf is niet bepaald wanneer de pilot aanpak overlastgevende groepen succesvol is. Geconcludeerd kan worden dat er een duidelijk gedeeld doel bij alle betrokken actoren is (namelijk het terugdringen van overlast), echter wanneer de aanpak succesvol is, kan door de betrokken actoren niet worden aangegeven.

2. De doelen zijn voor elke actor bekend

Aan de succesfactor ‘de doelen zijn voor elke actor bekend’ is gedeeltelijk voldaan. Er wordt zoveel mogelijk wordt aangesloten op de bestaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegden van de verschillende actoren. Elke actor is verantwoordelijk voor het eigen proces en het proces in zijn geheel.

Er is gedeeltelijk aan de succesfactor voldaan omdat er binnen de aanpak overlastgevende groepen geen specifieke doelen over de bijdrage per actor in het plan van aanpak zijn opgenomen. De specifieke doelen zijn per actor ook niet bekend. De actoren proberen zoveel mogelijk aan te sluiten op hun bestaande werkzaamheden, maar kunnen niet aangeven wat hun doelen zijn binnen de aanpak.

B. Actoren

3. Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk

Respondenten gaven aan dat, ondanks dat er hier en daar nog wel verschil van mening is over de uitvoering, het concept van de aanpak door eenieder gedragen en verwelkomd wordt. Men is hierdoor bereid om zijn bijdrage te leveren. Men

geeft wel aan dat de aanpak met name door de mensen gedragen wordt die er nauw bij betrokken zijn. Voor hen geldt dat zij de aanpak onder de aandacht van hun collega's moeten blijven brengen. Door de actoren onderling zijn er afspraken over de aanpak gemaakt, maar alle betrokken organisaties zijn dermate groot dat hier een flink afbreukrisico ligt. De waan van de dag kan ervoor zorgen dat de afspraken binnen de aanpak niet nagekomen worden. Zeker wanneer de aanpak in heel Den Haag zal worden doorgevoerd, ligt hier volgens respondenten een flink risico. Het draagvlak is ook aanwezig bij de bestuurders van de organisaties. Zij hebben zich immers op dat niveau ook geëvalueerd aan de aanpak. Respondenten vragen zich wel af wat eventuele verminderde financiering en capaciteitstekorten met het draagvlak zullen doen.

4. Zwakke schakels worden herkend

Aan de succesfactor: 'zwakke schakels worden herkend' is voldaan. Hoewel de zwakke schakel is herkend, wordt er echter geen actie op ondernomen. Processen en werkwijzen worden niet geëvalueerd om te onderzoeken of de capaciteitsproblemen binnen de zorg op een of andere manier kunnen worden opgelost. Nota bene kan zonder een evaluatie geen goed onderbouwd signaal naar de Gemeente worden afgegeven. De gemeente (OC&W) weet derhalve niet goed waar zij aan toe is, behalve mondelinge signalen.

C. Afspraken en regels

5. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd

Aan de succesfactor: 'afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet tot in detail vastgelegd' is voldaan. Voor zover afspraken zijn vastgelegd, zijn deze uitvoeringsgericht en niet tot in detail vastgelegd.

D. Sturing

6. Een regisseur in de samenwerking is aangewezen

Aan de succesfactor: 'Er is een regisseur aangewezen in de samenwerking' is voldaan. De gemeente Den Haag is aangewezen als regisseur.

7. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol

Aan de succesfactor: 'De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol' is voldaan.

E. Evaluatie

8. Tussentijdse evaluatie

Tussentijdse evaluatie dient plaats te vinden om te kunnen vaststellen of de gestelde doelen behaald worden. Door het tussentijds evalueren kan eventueel het proces en de aanpak bijgesteld worden, daarom is het van belang om de voortgang en resultaten goed te registreren. De gegevens uit de evaluatie zijn ook belangrijke informatie voor de samenwerking tussen de netwerkpartners. Wanneer de informatie bekend is, kunnen de actoren gezamenlijk bepalen waarop nog geïnvesteerd moet worden en kunnen eventueel actoren aangesproken worden op doelen die nog niet behaald zijn.

De succesfactor (tussentijdse) evaluatie kan volgens ons alleen gerealiseerd worden als de doelstellingen vooraf goed gedefinieerd zijn. Op basis van onder andere een doelstelling, de resultaten en een kwalitatieve analyse kan een evaluatie plaatsvinden. Er is in feite een beginpunt nodig om vervolgens op basis van die doelstelling de resultaten te evalueren.

Vooraf is er niet bepaald wanneer de doelstelling gehaald is, hierdoor wordt het evalueren van de pilot bemoeilijkt. Door het formuleren van een algemene doelstelling kan achteraf niet bepaald worden of de pilot een daadwerkelijk succes is en kan er vervolgens straks moeilijk vergeleken worden met de invoering van de pilot in andere wijken. Er is een overkoepelende doelstelling voor de aanpak. Er zijn echter geen SMART geformuleerde subdoelstellingen opgesteld waardoor er slecht een effectiviteitsmeting gedaan kan worden. Een alternatief hiervoor is om naar de opvatting van de betrokken actoren te kijken met betrekking tot het succes.

Aan de succesfactor: 'tussentijdse evaluatie' is niet voldaan. Hoewel de voortgang en resultaten op hoofdlijnen worden geregistreerd, wordt de aanpak overlastgevendende groepen niet (tussentijds) geëvalueerd. Aanpassingen in het proces, procedures en werkwijzen worden aangepast op basis van voorstellen uit de praktijk van betrokken actoren en de regisseur. Aanpassingen worden gedaan binnen een klein stukje in de keten. Er wordt niet integraal gekeken naar de eventuele consequentie en effecten van die wijzigingen op het gehele proces. Bovendien kunnen actoren elkaar niet aanspreken op doelstellingen waar men in gebreke blijft.

4. Welke ontbrekende succesfactoren vormen een knelpunt binnen de aanpak?

Tijdens het onderzoek is gebleken dat er drie succesfactoren zijn, waar niet (volledig) aan is voldaan:

- De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel
- De doelen zijn voor elke actor bekend
- (Tussentijdse) evaluatie.

Bovendien is er één succesfactor waar wel aan is voldaan, maar waar onvoldoende actie op wordt ondernomen. Dit betreft:

- Zwakke schakels worden herkend.

Deze (ontbrekende) succesfactoren hangen met elkaar samen. Zo is gebleken dat er wel een (meta)-doelstelling is voor de aanpak overlastgevende jongeren, maar dat er geen afspraken zijn gemaakt met de netwerkpartners over welke inhoudelijke doelstellingen er per actor gehaald moeten worden. De actoren weten nu niet in hoeverre hun bijdrage voor een voortgang heeft gezorgd. Bovendien mist de regisseur hierdoor een belangrijke factor voor de sturing op het proces en de samenwerking. Men kan elkaar niet aanspreken op resultaten en voortgang, behalve wanneer men knelpunten tegenkomt op casusniveau. Hiermee hangt samen dat de regisseur geen goede monitoring tot stand kan brengen voor de evaluatie van de aanpak en om inzicht te krijgen welke actor strakker aangestuurd zou moeten worden. Als zwakke schakel wordt spoor 1 Hulp & Zorg, genoemd.

De Zorg is reeds overbelast en vermoedelijk heeft de Zorg onvoldoende capaciteit om een hogere instroom te verwerken. Indien de regisseur voor meer middelen wil zorgen voor een hogere capaciteit bij de Zorg, zal er een goed onderbouwde evaluatie met een doorberekening moeten komen, waarin blijkt hoeveel middelen er nodig zijn om de doelstellingen te realiseren. Dan is het wel zaak dat er duidelijke (inhoudelijke) doelstellingen zijn, waarop men zich kan baseren. Hierover zullen wij aanbevelingen doen.

5. Zijn er succes- of faalfactoren die niet vanuit de geïdentificeerde theoretische succesfactoren kunnen worden begrepen?

Vanuit de empirie zijn er in het succes- en faalfactoren geïdentificeerd die niet verklaard kunnen worden vanuit het theoretisch kader. Deze succes- en faalfactoren zijn of naar voren gekomen uit het deskresearch of aangedragen door respondenten. Het betreffen factoren die niet direct iets over de samenwerking

tussen de actoren ansich zeggen, maar wel zeer van invloed zijn op een succesvolle samenwerking. Deze factoren worden in de onderstaande tabel weergegeven. In de onderstaande tabel vatten wij de factoren samen, voor een uitgebreidere toelichting verwijzen wij naar hoofdstuk 5.3.

Empirische succesfactoren	Empirische faalfactoren
Krachten zijn gebundeld	Rol van de rechterlijke macht
Er wordt niet verkokerd gekeken naar het probleem	Aanbodgericht werken
Duurzaamheid	Symptoombestrijding
Alle leden uit een overlastgevende groep worden meegenomen	Pionieren
Het systeem van de jongere wordt bij de aanpak betrokken	Verplaatsing van het probleem
Pionieren	(geen) stok achter de deur
	Privacy

Figuur 26: Overzicht empirische succes- en faalfactoren

6. Welke aanbevelingen kunnen op basis van dit onderzoek worden gedaan?

Het is de ambitie van de gemeente Den Haag om de aanpak overlastgevende groepen ook in andere delen van den Haag uit te rollen. Teneinde dit succesvol te laten verlopen zijn er naar aanleiding van ons onderzoek een aantal aanbevelingen te doen.

Overzicht aanbevelingen:

- Evaluatie en het belang van duidelijke doelstellingen;
- Monitoring en registratie;
- Het herkennen van zwakke schakels;
- Betrekken van actoren en
- Vroegsignalering.

Evaluatie en het belang van duidelijke doelstellingen

Evaluatie is een essentieel element van de kennisfunctie binnen beleid. De uiteindelijke doelstelling van de aanpak overlastgevende jongeren is bij alle netwerkpartners bekend, maar SMART geformuleerde doelstellingen ontbreken. Voor het maken, evalueren en aanpassen van beleid is het van wezenlijk belang om te weten aan welke doelstelling de netwerkpartners moeten voldoen. De regisseur heeft te maken met verschillende netwerkpartners, elk met hun eigen

percepties en belangen, die samen moeten werken aan de oplossing van een complex probleem. De taken die de uitvoerend werkers in dit kader moeten uitvoeren komen *bij* hun dagelijkse takenpakket.

Een duidelijke (afgesproken) doelstelling, geeft in zo'n geval sturing en belangrijke informatie over knelpunten. Wanneer de netwerkpartners geen gerichte doelstellingen hebben waar zij aan moeten voldoen, bestaat het gevaar dat de waan van de dag maakt dat de sense of urgency vermindert en activiteiten aangaande de aanpak overlastgevende jongeren naar de achtergrond verdwijnen.

Om vervolgens de doelstellingen op langere termijn te kunnen evalueren, is het van belang dat er aan het begin een basisuitgangspunt is gemarkeerd van waaruit men is begonnen met het toepassen van nieuw beleid. Bij aanvang van de aanpak overlastgevende jongeren is er geen nulmeting uitgevoerd. Men is begonnen met inventariseren, maar er is geen basisuitgangspunt geformuleerd van waaruit het beleid vormgegeven zou worden. Daarnaast hadden wij reeds geconcludeerd dat zaken versnipperd worden geregistreerd. Dit maakt een evaluatie moeilijk. De onderlinge relaties en de 'huidige stand van zaken' (wat zegt de politie over de afname of groei van overlastgevende jongeren?) kan bekeken worden, maar een betrouwbare vergelijking of de gezamenlijke inspanningen vruchten afwerpen is onmogelijk. Een evaluatie is behalve als check of de gezamenlijke inspanningen werken, ook belangrijk voor de sturing en de samenwerking tussen de netwerkpartners. Immers, hoe kan men elkaar aanspreken op regels en afspraken wanneer niet inzichtelijk gemaakt is hoe de voortgang verloopt?

Hoogerwerf (et. al., 2003) geeft aan dat het registreren en vastleggen van de voortgang van het project van groot belang is om te bezien of alle actoren zich aan de afspraken houden. Van te voren zal moeten worden afgesproken hoe de monitoring zal plaatsvinden en wat er gebeurt wanneer de tussendoelen niet worden gehaald.

Aanbevelingen evaluatie en het belang van duidelijke doelstellingen:

- Formuleer een SMART geformuleerde doelstelling voor zowel de aanpak als geheel als per actor;
- Iedere actor dient de doelstellingen binnen de eigen organisatie te communiceren en ervoor zorg de dragen dat de doelstelling wordt gehaald;
- Per jaar dient een evaluatiemoment moeten worden afgesproken;
- De wijze van evalueren dient voor elke actor bekend te zijn;
- Voordat de aanpak overlastgevende groepen in andere delen van Den Haag wordt ingevoerd moet eerst een nulmeting worden uitgevoerd en
- Er dient gebruik gemaakt te worden van de rapportages die de verschillende organisaties (jaarlijks) zelf uitbrengen over de doelgroep en werkzaamheden (bijvoorbeeld de jaarlijkse politierapportage over overlast door jongerengroepen).

Monitoring en registratie

Wanneer elke netwerkpartner op de hoogte is van de doelstelling waaraan hij werkt, is het van belang om een goede monitoring uit te kunnen voeren. Dit is belangrijk in verband met tussentijdse evaluaties en sturing op afspraken aangaande het proces.

Volgens Hoogerwerf (et. al., 2003) kunnen regels opgevat worden als impliciete afspraken. Van belang is dat afspraken wel in concrete termen worden verwoord. Duidelijk moet zijn wie welke rol krijgt toebedeeld en welke activiteiten er worden verwacht. De afspraken moet uitvoeringsgericht zijn. Dit betekent niet dat alle details moeten worden vastgelegd. De afspraken moeten ruimte laten om naar bevind van zaken te handelen.

Monitoring dient in de aanpak overlastgevende jongeren ook een inhoudelijk doel, namelijk of de aanpak van de jongeren goed wordt uitgevoerd. Op deze wijze kan een check op de verschillende elementen worden gedaan zoals; in welke fase van het traject zit de jongere, is er een zorgcoördinator in het gezin, welk traject wordt aan de jongere aangeboden en hoe loopt dit traject? Actoren kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot de dossiers. Indien een jongere bijvoorbeeld een brief heeft gekregen van de burgemeester en een maand later is er door de zorgcoördinator nog geen contact opgenomen, kan er direct actie op worden ondernomen en de betreffende actor kan hierop worden aangesproken.

Voor een betrouwbare monitoring is het van wezenlijk belang dat de informatievoorziening richting de netwerkpartners goed is geregeld. Wordt alles geregistreerd en kan dit gedeeld worden? Binnen de aanpak overlastgevende jongeren is gebleken dat de netwerkpartners ieder voor zich een dossier bijhoudt aangaande de jongeren. Informatie over de jongeren wordt gedeeld in de projectgroep, maar vervolgens niet afdoende geregistreerd. De jeugdregisseur wordt geacht alles te registreren en een totaalbeeld te hebben, maar een goed systeem hiervoor ontbreekt nog. Het toestingskader van keteninformatisering is erop gericht een juiste keteninformatisering te krijgen (Grijpink. 2010). Men kan onderzoeken of een huidig registratiesysteem voldoet aan de eisen van de aanpak. Het is raadzaam een dergelijke toets uit te voeren.

Daar komt bij dat de projectgroep maar eens per 6 weken bij elkaar komt om te monitoren. Gezien de hoeveelheid informatie die daar gedeeld moet worden, aangaande jongeren én aangaande samenwerkingsvraagstukken lijkt dit een wat lage frequentie. Bovendien is er enkel tijd voor knelpunten, terwijl er ook successen plaatsvinden waar men veel van kan leren.

Aanbevelingen monitoring en registratie:

- Een secretaris dient aangesteld te worden om de aangeleverde informatie en stand van zaken te registreren, zodat de jeugdregisseurs zich kunnen richten op de coördinatie;
- Met de actoren dienen afspraken gemaakt te worden welke (management)informatie aangeleverd moet worden. Het gaat hier dan om vooraf afgesproken elementen zoals status van de jongeren en resultaten in samenhang met de geformuleerde doelstellingen;
- Onderzocht dient te worden of een gezamenlijk registratiesysteem tot de mogelijkheden hoort, zodat er een eenduidige informatie- en registratiesysteem is. Een mogelijkheid is om gebruik te maken van bijvoorbeeld het registratiesysteem van veelplegers;
- De projectgroep komt nu 1 x per 6 weken bijeen. Geadviseerd wordt om dit overleg op te delen in 2 verschillende overleggen: een overleg voor casuïstiek en een overleg voor procesgerichte zaken. Daarnaast dient de frequentie verhoogd te worden en
- Deel successen en onderzoek waarom deze konden plaatsvinden.

Het herkennen van zwakke schakels

Volgens Lips (et al., 2005) zijn de effectiviteit en efficiency van een organisatie (mede) afhankelijk van de prestaties van de andere organisaties in de keten. Het herkennen van zwakke schakels is dan ook geformuleerd als een succesfactor. Eerder hebben wij al geconcludeerd dat men aan deze succesfactor voldoet. Duidelijk werd dat, spoor 2 als zwakke schakel werd aangewezen. Hierin gaat het niet om uitvoering, maar maken de partners zich zorgen over de capaciteit die de zorg kan leveren gezien het feit dat de instroom alleen maar hoger zal worden. Hier werd echter geen actie op ondernomen. De regisseur gaf aan dat OC&W hiervan op de hoogte was. Ons inziens is het in een dergelijk geval nog belangrijker om de evaluatie en de bijbehorende cijfers op orde te hebben als zijnde verantwoording voor de gelden die naar de aanpak gaan. Vanuit deze evaluatie kan er ook een onderbouwde (door)berekening plaatsvinden van benodigde capaciteit van de netwerkpartners, met name de zorg.

Gebleken is dat mogelijk ook een waardeconflict bijdraagt aan het capaciteitstekort in de zorg. Afsproken is namelijk dat de jongere 1 kans krijgt, en niet meerdere kansen. Het stroeve verloop van spoor 1 naar spoor 2 maakt dat de zorg meer volloopt dan nodig (betreffende jongeren uit de aanpak). Hoogerwerf (2008) en Klijn (2003) beschreven al dat men bij complexe beleidsproblemen vaak niet makkelijk tot oplossingen komt, omdat men bijna altijd te maken heeft met lastige waardeconflicten.

Men kan mogelijk de fases van het procesmanagement zoals beschreven door Koppenjan en Klijn (2004) nogmaals doorlopen om het proces de juiste richting op te laten gaan.

In fase 1: game management zorgt de procesmanager er op een creatieve manier voor dat de verschillende actoren met elkaar in gesprek gaan. Hier kunnen waardeconflicten, en hoe daarmee om te gaan besproken worden.

In fase 2 van het procesmanagement: procesontwerp, stuurt de procesmanager het proces door de regels expliciet(er) te maken en vraagt hij commitment van de aanwezigen. Afspraken die hieruit voorkomen worden vastgelegd en ook hiervoor vraagt de procesmanager commitment.

In fase 3, de facilitering gaat de procesmanager aan de slag met de facilitering van (uitvoering van) de afspraken. Dit is een voortdurend proces, waarbij de procesmanager wanneer nodig zal terugvallen op de eerdere fases.

Aanbeveling het herkennen van zwakke schakels:

- Zorg dat er een goed onderbouwde evaluatie komt voor OC&W, met daarin een doorberekening van benodigde capaciteit indien men verder wil uitrollen. Is het de wens van de gemeente om verder uit te rollen, dan zijn de kosten daarvan bekend en
- Bespreek nogmaals de afspraken die er gemaakt zijn binnen de aanpak. Met name het '1 kans-principe', om alle mogelijke ruimte te kunnen benutten.

Betrekken van actoren

Binnen het netwerk van de aanpak overlastgevende jongeren heeft men te maken met een aantal onzekerheden. De rol van de rechterlijke macht is daar één van gebleken. Soms is voorlichting alleen niet genoeg om het belang van de rol van actoren te benadrukken. Hoogerwerf (2003) beschrijft dat vertrouwen een belangrijke waarde is binnen een samenwerkingsproces. Voorwaarde daarvoor is volgens hen om met elkaar in gesprek te blijven. Dat is een basis voor een verdergaande beleidsinspanning. Bovendien levert de dialoog een bijdrage aan de gedeelde verantwoordelijkheid. Elke actor heeft zijn eigen percepties aangaande een probleem. Het zou goed zijn om een strategie te bepalen waarin de rechters, die een belangrijke doorslaggevende rol (kunnen) hebben, intensiever te betrekken.

Aanbeveling betrekken van actoren:

- Nodig de rechters voor een voorlichting uit in de wijk om de problematiek zelf te kunnen aanschouwen. Zorg dat de andere actoren hier ook bij

aanwezig zijn, niet enkel de regisseur. Ieder kan vanuit zijn eigen invalshoek het belang van de aanpak benadrukken.

Vroegsignalering

In de aanpak overlastgevende jongeren is reeds een aantal elementen opgenomen die moeten zorgen voor een preventieve werking. De aanpak begint pas wanneer er een jongere overlastgevend gedrag begint te vertonen. Meestal vanaf twaalf jaar. De politie geeft aan dat zij vaak al jaren eerder problemen aan ziet komen. Zo kan men bijvoorbeeld bij/aan zesjarige kinderen al risicofactoren zien die bijdragen aan een mogelijke criminele carrière later. Hier zou men feitelijk al moeten ‘ingrijpen’. Hier zouden organisaties als het consultatiebureau, het Centrum voor Jeugd en Gezin en het onderwijs een belangrijke rol in kunnen spelen. Het is in dit proces ook zeer van belang dat de gemeente hier een regisserende rol in heeft, gezien de verantwoordelijkheid die zij heeft aangaande (preventief) jeugdbeleid. Prestatieveld 2 van de Wet Maatschappelijke ondersteuning: ‘op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden’ biedt een kader waarin een dergelijk initiatief genomen zou kunnen worden. Preventief beleid in dit kader kan voorkomen dat deze jeugdigen of ouders in een later stadium zorg op grond van de Wet op de Jeugdzorg nodig zullen hebben.

Aanbeveling vroegsignalering:

- Verken met een vertegenwoordiging van actoren de mogelijkheden voor preventief jeugdbeleid in dit kader.

Totaaloverzicht aanbevelingen:

Aanbevelingen evaluatie en het belang van duidelijke doelstellingen:

- Formuleer een SMART geformuleerde doelstelling voor zowel de aanpak als geheel als per actor;
- Iedere actor dient de doelstellingen binnen de eigen organisatie te communiceren en ervoor zorg de dragen dat de doelstelling wordt gehaald;
- Per jaar dient een evaluatiemoment moeten worden afgesproken;
- De wijze van evalueren dient voor elke actor bekend te zijn;
- Voordat de aanpak overlastgevende groepen in andere delen van Den Haag wordt ingevoerd moet eerst een nulmeting worden uitgevoerd en
- Er dient gebruik gemaakt te worden van de rapportages die de verschillende organisaties (jaarlijks) zelf uitbrengen over de doelgroep en werkzaamheden (bijvoorbeeld de jaarlijkse politierapportage over overlast door jongerengroepen).

Aanbevelingen monitoring en registratie:

- Een secretaris dient aangesteld te worden om de aangeleverde informatie en stand van zaken te registreren, zodat de jeugdregisseurs zich kunnen richten op de coördinatie;
- Met de actoren dienen afspraken gemaakt te worden welke (management)informatie aangeleverd moet worden. Het gaat hier dan om vooraf afgesproken elementen zoals status van de jongeren en resultaten in samenhang met de geformuleerde doelstellingen;
- Onderzocht dient te worden of een gezamenlijk registratiesysteem tot de mogelijkheden hoort, zodat er een eenduidige informatie- en registratiesysteem is. Een mogelijkheid is om gebruik te maken van bijvoorbeeld het registratiesysteem van veelplegers;
- De projectgroep komt nu 1 x per 6 weken bijeen. Geadviseerd wordt om dit overleg op te delen in 2 verschillende overleggen: een overleg voor casuïstiek en een overleg voor procesgerichte zaken. Daarnaast dient de frequentie verhoogd te worden en
- Deel successen en onderzoek waarom deze konden plaatsvinden.

Aanbeveling het herkennen van zwakke schakels:

- Zorg dat er een goed onderbouwde evaluatie komt voor OC&W, met daarin een doorberekening van benodigde capaciteit indien men verder wil uitrollen. Is het de wens van de gemeente om verder uit te rollen, dan zijn de kosten daarvan bekend en
- Bespreek nogmaals de afspraken die er gemaakt zijn binnen de aanpak. Met name het '1 kans-principe', om alle mogelijke ruimte te kunnen benutten.

Aanbeveling betrekken van actoren:

- Nodig de rechters voor een voorlichting uit in de wijk om de problematiek zelf te kunnen aanschouwen. Zorg dat de andere actoren hier ook bij aanwezig zijn, niet enkel de regisseur. Ieder kan vanuit zijn eigen invalshoek het belang van de aanpak benadrukken.

Aanbeveling vroegsignalering:

- Verken met een vertegenwoordiging van actoren de mogelijkheden voor preventief jeugdbeleid in dit kader.

6.2. De centrale vraag beantwoord

Naar aanleiding van ons onderzoek en de beantwoording van de deelvragen zullen wij een antwoord geven op de centrale vraag. In hoofdstuk 1 is de centrale vraag als volgt geformuleerd:

Hoe kan het succes of falen van de samenwerking binnen de aanpak overlastgevende groepen worden verklaard?

Verklaring van het succes of falen van de samenwerking

Om het succes of falen van de samenwerking tussen de verschillende actoren in de pilot overlastgevende groepen in kaart te brengen, hebben wij vanuit onder andere de theorie over ketens, netwerken en sturing succesfactoren geïdentificeerd. Vervolgens hebben wij onderzocht in hoeverre de betreffende succesfactoren wel of niet terug zijn te vinden in de casus. Bij de ontbrekende succesfactoren hebben wij onderzocht in hoeverre deze dan wel of niet als faalfactor gezien kunnen worden.

Op twee (theoretische) succesfactoren scoorde de aanpak onvoldoende, te weten:

- De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel en
- Evaluatie.

Het ontbreken van beide succesfactoren hangt samen met het feit dat zaken onvoldoende op papier zijn (worden) gezet. Dit komt omdat men op enig moment is begonnen met de bedoeling de aanpak met voortschrijdende inzichten te verbeteren (pionieren). Alle deelnemende actoren wisten dit, en dat maakt met name waarom zij de samenwerking als positief ervaren en bovenstaande ontbrekende (theoretische) succesfactoren (nog) niet missen.

Wanneer men naar de samenwerking binnen de aanpak overlastgevende jongeren kijkt vanuit het standpunt dat het gehele proces op basis van voortschrijdende inzichten wordt vormgegeven, kan geconcludeerd worden dat de aanpak in wezen succesvol is. Het wordt kennelijk zeer van belang geacht dat men zelf mee kan helpen met het vormgeven van de aanpak. Tevens worden de kern van de aanpak (het drie sporen beleid) en de mogelijkheden die daarbij horen, ten eerste gedragen.

Bovenstaande in combinatie met de overige theoretische en empirische succesfactoren waar wel aan is voldaan, is bij uitstek een goede basis voor samenwerking.

Op basis van deze informatie, achten wij de ontbrekende (theoretische) succesfactoren *in deze fase* niet als faalfactor. De aanpak komt nu echter in de tweede fase. De pionier cq. pilotfase moet naar een afronding en vervolgens zal de aanpak in andere delen van Den Haag moeten worden doorgevoerd. In die fase wordt het wel zeer belangrijk om met de in de pilotfase opgedane inzichten, doelstellingen af te spreken en zaken goed te registreren. Ons inziens kan de samenwerking in de tweede fase niet succesvol verlopen indien er per actor geen duidelijke doelstellingen zijn, en er niet goed geregistreerd wordt. Het zou dan niet mogelijk zijn om een deugdelijke evaluatie uit te voeren. In dat geval worden de ontbrekende succesfactoren in de (tweede fase) *wel* faalfactoren. Dat is de reden dat wij met name op dat gebied aanbevelingen hebben gedaan.

In dit hoofdstuk is er antwoord gegeven op de deelvragen en de centrale vraag. In het volgende en laatste hoofdstuk geven wij een korte reflectie op het door ons uitgevoerde onderzoek.

HOOFDSTUK 7 REFLECTIE

7. REFLECTIE

Een Master-thesis: een hele bevalling. Alle hoofdstukken zijn klaar, alleen nog reflectie. Maar wat is reflectie? Toch maar even navraag doen bij onze scriptiebegeleider dr. Frans-Bauke van der Meer. Reflectie: een korte evaluatie van je eigen onderzoek, Wat heeft het opgeleverd? Wat had je eventueel anders kunnen / moeten doen, enz. Laten wij met de beantwoording van de laatste vraag beginnen: wat had je eventueel anders kunnen / moeten doen. Daar voegen wij zelf ook nog het woord willen aan toe.

In september 2006 zijn wij begonnen met onze avondstudie bestuurskunde. Met goed gevolg hebben wij binnen twee jaar tijd alle tentamens en papers afgerond. Wijze docenten waarschuwden ons en onze collega bestuurskundestudenten om al gelijk aan het begin van het tweede jaar te starten met het schrijven van de thesis. En hadden we maar geluisterd, want inderdaad na het afronden van de laatste tentamens en niet meer in de regelmaat zitten van twee avonden per week college, dan verdwijnt het schrijven van een thesis letterlijk en figuurlijk naar de achtergrond. Andere dingen zijn weer veel belangrijker en de aandacht verslapt. In de tussentijd hebben wij ook niet stilgezeten: allebei een nieuw huis, trouwen, kindje, hondje, nieuwe bedrijven, nieuwe banen, maar dan toch blijft die scriptie je achtervolgen. Na de woorden van Frans-Bauke van der Meer: ik heb het gevoel dat jullie spookstudenten worden, hebben we de draad weer opgepakt. Want wij zijn helemaal geen spookstudenten! Als we het proces van het scriptieschrijven anders zouden kunnen doen, dan begint het met het starten met de scriptie gelijk in het tweede jaar met als doelstelling een afgeronde scriptie voor het einde van het tweede jaar.

Ondanks het feit dat de het afronden van onze studie bestuurskunde langer heeft geduurd, dan wij aanvankelijk hadden aangenomen, typeren wij het onderzoek als zeer waardevol. Door het onderzoek hebben wij in ons werk sneller succes- en faalfactoren binnen diverse samenwerkingsverbanden kunnen signaleren en daar ook daadwerkelijk iets mee te doen. Samenwerking is een belangrijk onderdeel om het werk goed te kunnen doen. Zonder andere actoren kan je binnen jouw afdeling, organisatie of netwerk minder bereiken dan wanneer je het samen doet en samen voor dat doel gaat. Het signaleren van eventuele knelpunten en daar daadwerkelijk iets mee doen is een tweede stap. Juist door met elkaar informatie uit te wisselen en te kijken naar jouw eigen rol binnen 'het geheel' kan je ervoor zorgen dat het beter, efficiënter en effectiever wordt, zodat je in jouw rol, jouw organisatie en samen met anderen het verschil kan maken. Voor ons is het een heel (bewustwordings)proces geweest, vooral omdat voor ons gevoel het een nieuwe start is in onze carrières. De studie bestuurskunde afgerond, met een hele mooi rugzak vol die wij in de publieke sector in de praktijk kunnen gaan brengen.

LITERATUURLIJST

- Bekkers, V. (1998), Grenzeloze overheid, Alphen aan den Rijn: Samson
- Bekkers, V. (2007), Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. Den Haag: Lemma
- Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F.M. (Red.). (1993), Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken. 's-Gravenhage: VUGA
- Bruijn, J.A. de, Ten Heuvelhof, E.F., (1991), Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, Stenfert Kroesse, Leiden
- Bruijn, J.A. de, Ten Heuvelhof, E.F., (1995), Netwerkmanagement: Strategieën, instrumenten en normen. Utrecht: Lemma
- Bruijn, J.A. de, Ten Heuvelhof, E.F., (2007), Management in netwerken, Utrecht: Lemma
- Duivenboden, H.P.M. van, e.a., Informatisering in ketens, in: Lips, M. e.a. (red.), ICT en openbaar bestuur, Lemma, Utrecht, 2005, pp. 349-374.
- Fenger, H.J.M. (2001). Sturing van samenwerking: Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen. Dissertatie Universiteit Utrecht
- Grijpink, J.H.A.M., 2010, Keteninformatisering in kort bestek, theorie en praktijk van grootschalige informatie uitwisseling, Den Haag, Boom Lemma.
- Groenewoud, Y., Kist, S. (2008). Sturing in de publieke sector: Toezichtmodel Schouwburgplein (opdracht Erasmus Universiteit Rotterdam). Versie 7 januari 2008
- Hakvoort, J.L.M. (1996). Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek. Delft: Eburon
- Hoogerwerf, A. (1983). Succes en falen van overheidsbeleid in Nederland. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (2003), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn: Kluwer

Huberts, L.W.J.C., Van den Heuvel, J.H.J. (2004). 'Sturing van veiligheid'. In: E.R. Muller, Veiligheid Studies over inhoud, organisatie en maatregelen, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 487 – 502

Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997), De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid, Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid, Onderzoeksrapport opgesteld in opdracht van Sardes

Kickert, W.J.M., Rutgers, E.P., Handleiding Scriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2005

Klijn, E.H. en M. van Twist. (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren: In: L. Schaap en A.R. Edwards (red.), Vaardigheden voor de publieke sector, Coutinho, Bussum

Koppenjan, J., Klijn, E.H., 2004, Managing Uncertainties in Networks, A network approach to problem solving and decision making. Routledge: New York.

Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A. (red) (2005), ICT en Openbaar Bestuur, uitgeverij Lemma, Utrecht

Meurs, Schrijvers en de Vries, 2006, leren van de praktijk, gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid, Amsterdam, Amsterdam University Press

Noordergraaf, M., Wat doen publieke managers? Bestuurskunde, 2002

Pröpper, I., Litjens, B. & Westesteijn, E. (2004). Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Vught, Partners + Pröpper

Ringeling, A., Instrumenten in vieren: een ontwikkelingsgang, in: Victor Bekkers en Arthur Ringeling, Vragen over beleid. Perspectieven op waardering. Utrecht: Lemma: 2003, p. 143 – 161

Rhodes, R.A.W., 1997, The new governance: governing without government: In: R.A.W. Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability, Buckingham (UK), Philadelphia (USA), Open University Press, P. 44-60, Reader C-11, Sturing in de Publieke Sector

Thiel, van S., 2007, Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding, Bussum, Coutinho

Empirisch materiaal

Activiteitenplan 2009 Stadsdeel Centrum

Bestuursdienst Openbare Orde en Veiligheid, Concept voorstel aanpak problematische groepen in het Stadsdeel Centrum, Den Haag , mei 2008

Blauwdruk aanpak overlastgevende groepen

Brief Sander Dekker aan Commissie Jeugd en Burgerschap, 9 februari 2010, Voortgang jeugdbeleid 2009, kenmerk: BOW/2009.1137 - RIS 170508

Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties, Ministerie van buitenlandse zaken, 2009

Politie Haaglanden, Planrap 2007, Wijkbureaus Gemeente Den Haag, Den Haag, oktober 2007

Vijfde inventarisatie problematische jeugdgroepen in Haaglanden, november 2007

Internet

www.vandale.nl

<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=38820>

<http://denhaag.buurtmonitor.nl/>

www.vji.nl

http://www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/jeugdcriminaliteit/rotterdam_groepsaanpak.pdf

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde organisaties

	Organisatie
1.	Politie Haaglanden (Schilderswijk)
2.	Politie Haaglanden (Transvaal)
3.	Gemeente Den Haag (Bestuursdienst)
4.	Gemeente Den Haag (OC&W)
5.	Openbaar Ministerie
6.	Gemeente Den Haag stadsdeel Centrum
7.	Gemeente Den Haag stadsdeel Scheveningen
8.	Bureau Jeugdzorg
9.	Streetcare

Bijlage 2: Clustering van succesfactoren

In onderstaande tabel zijn alle succesfactoren opgesomd.

1. De samenwerking heeft een inhoudelijk doel;
2. Er is consensus over het doel;
3. Er is een sense of urgency;
4. Er is draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk;
5. Er is inhoudelijk overeenstemming over het probleem en de aanpak;
6. De impliciete regels in het netwerk zijn voor de deelnemende actoren helder;
7. Per actor is de rol en de daarbij behorende activiteiten bekend;
8. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd;
9. Actoren houden elkaar aan de afspraken;
10. Er vindt registratie en voortgang van de resultaten plaats;
11. De doelen zijn voor elke actor bekend;
12. Gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid;
13. Onderling vertrouwen;
14. Afspraken worden nageleefd;
15. Registratie van voortgang en resultaten;
16. Tussentijdse evaluatie;
17. Aandacht ligt niet bij de centrale actor, maar bij de interactie tussen de verschillende actoren;
18. De stijl van sturen is horizontaal en gericht op samenwerking;
19. Doelen zijn vastgesteld;
20. Instrumenten worden ingezet als middelen om de gestelde doelen te bereiken;
21. Sturing is gericht op het constitueren van het netwerk, het veranderen van de gedragsregels binnen het netwerk en het mobiliseren van de noodzakelijke hulpbronnen;
22. De dienstverleningsrelatie staat centraal;
23. Zwakke schakels worden herkend;
24. Een regisseur in de samenwerking is aangewezen;
25. De regisseur heeft minimaal beperkte doorzettingsmacht;
26. De regisseur initieert activiteiten die ervoor zorgen dat het proces blijft lopen;
27. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en door commitment te vragen van de aanwezigen
28. Afspraken worden vastgelegd;
29. De regisseur speelt een actieve en stimulerende rol in de faciliteringsfase
30. De regisseur zorgt ervoor dat de faciliteringsfase een voortdurend iteratief proces is en
31. De regisseur stuurt zodanig dat de interactie gemakkelijker verloopt en stelt alles in het werk om dit te bereiken. Andere actoren nemen deze strategie ook over.

Figuur 27: Totaaloverzicht 31 theoretische succesfactoren

Na een analyse van de bovenstaande succesfactoren, kunnen wij de succesfactoren indelen in 5 categorieën, namelijk: doel, actoren, afspraken en regels, sturing en evaluatie. Wij hebben bepaald in welke categorie een succesfactor valt. Dit is gedaan aan de hand van het onderwerp van de succesfactor. De indeling wordt hieronder weergegeven.

A. DOEL

1. Er is consensus over het doel
2. De samenwerking heeft een inhoudelijk doel
3. Doelen zijn vastgesteld
4. Er is inhoudelijk overeenstemming over het probleem en de aanpak
5. Per actor is de rol en de daarbij behorende activiteiten bekend
6. Instrumenten worden ingezet als middelen om de gestelde doelen te bereiken

B. ACTOREN

7. Er is een sense of urgency
8. Er is draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk
9. Gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid
10. Onderling vertrouwen
11. De dienstverleningsrelatie staat centraal
12. Zwakke schakels worden herkend

C. AFSPRAKEN EN REGELS

13. Afspraken worden nageleefd
14. Afspraken worden vastgelegd
15. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd
16. Actoren houden elkaar aan afspraken

D. STURING

17. Een regisseur in de samenwerking is aangewezen
18. De regisseur heeft minimaal beperkte doorzettingsmacht
19. Sturing is gericht op het constitueren van het netwerk, het veranderen van de gedragsregels binnen het netwerk en het mobiliseren van de noodzakelijke hulpbronnen
20. Aandacht ligt niet bij de centrale actor, maar bij de interactie tussen de verschillende actoren
21. De stijl van sturen is horizontaal en gericht op samenwerking
22. De impliciete regels in het netwerk zijn voor de deelnemende actoren helder
23. De regisseur initieert activiteiten die ervoor zorgen dat het proces blijft lopen
24. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en door commitment te vragen van de aanwezigen
25. De regisseur speelt een actieve en stimulerende rol in de faciliteringsfase
26. De regisseur zorgt ervoor dat de faciliteringsfase een voortdurend iteratief proces is

27. De regisseur stuurt zodanig dat de interactie gemakkelijker verloopt en stelt alles in het werk om dit te bereiken. Andere actoren nemen deze strategie ook over.

E. EVALUATIE

28. Er vindt registratie en voortgang van de resultaten plaats

29. Registratie van voortgang en resultaten

30. Actoren houden elkaar aan de afspraken

31. Tussentijdse evaluatie

Figuur 28: Clustering 31 succesfactoren in 5 categorieën

Nadat wij de 31 succesfactoren onderverdeeld hebben in vijf categorieën, zullen wij de succesfactoren clusteren. Bijvoorbeeld onder de succesfactor de samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel, vallen nog een aantal andere succesfactoren. Deze succesfactoren zijn van elkaar afhankelijk. Als er een duidelijk gedeeld doel is, moet er eerst wel een doel zijn vastgesteld en moet er consensus bestaan over het probleem, de aanpak en het doel. Per categorie zullen wij 1 of meerdere hoofdsuccesfactoren identificeren, daaronder hangen nog een aantal subsuccesfactoren. Doel van deze clustering is om te komen tot 8 hoofdfactoren voor een succesvolle samenwerking.

A. DOEL

1. *De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel*

1.1. Er is consensus over het doel

1.2. De samenwerking heeft een inhoudelijk doel

1.3. Doelen zijn vastgesteld

1.4. Er is inhoudelijk overeenstemming over het probleem en de aanpak

2. *De doelen zijn voor elke actor bekend*

2.1. Per actor is de rol en de daarbij behorende activiteiten bekend

2.2. Instrumenten worden ingezet als middelen om de gestelde doelen te bereiken

B. ACTOREN

3. *Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk*

3.1. Er is een sense of urgency

3.2. Er is draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk

3.3. Gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid

3.4. Onderling vertrouwen

4. *Zwakke schakels worden herkend*

- 4.1. Zwakke schakels worden herkend

C. AFSPRAKEN EN REGELS

5. *Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd*

- 5.1. Afspraken worden nageleefd
5.2. Afspraken worden vastgelegd
5.3. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd
5.4. Actoren houden elkaar aan afspraken

D. STURING

6. *Een regisseur in de samenwerking is aangewezen*

- 6.1. Een regisseur in de samenwerking is aangewezen
6.2. De regisseur heeft minimaal beperkte doorzettingsmacht
6.3. Sturing is gericht op het constitueren van het netwerk, het veranderen van de gedragsregels binnen het netwerk en het mobiliseren van de noodzakelijke hulpbronnen
6.4. De stijl van sturen is horizontaal en gericht op samenwerking
6.5. Aandacht ligt niet bij de centrale actor, maar bij de interactie tussen de verschillende actoren
6.6. De dienstverleningsrelatie staat centraal

7. *De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol*

- 7.1. De impliciete regels in het netwerk zijn voor de deelnemende actoren helder
7.2. De regisseur initieert activiteiten die ervoor zorgen dat het proces blijft lopen
7.3. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en door commitment te vragen van de aanwezigen
7.4. De regisseur speelt een actieve en stimulerende rol in de faciliteringsfase
7.5. De regisseur zorgt ervoor dat de faciliteringsfase een voortdurend iteratief proces is
De regisseur stuurt zodanig dat de interactie gemakkelijker verloopt en stelt alles in het werk om dit te bereiken. Andere actoren nemen deze strategie ook over.

E. EVALUATIE

8. *Tussentijdse evaluatie*

- 8.1. Er vindt registratie en voortgang van de resultaten plaats
8.2. Registratie van voortgang en resultaten
8.3. Actoren houden elkaar aan de afspraken

8.4. Tussentijdse evaluatie

Figuur 29: Clustering van succesfactoren

De 31 succesfactoren zijn eerst onderverdeeld in 5 categorieën: doel, actoren, afspraken en regels, sturing en registratie en evaluatie. Vervolgens is er een onderverdeling gemaakt in hoofd- en subsuccesfactoren. Vanuit de voorgaande tabel zijn de succesfactoren samengevoegd. Bijvoorbeeld: A.1 is de samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel. Binnen deze succesfactoren zijn elementen als het vaststellen van een inhoudelijk doel en dat er ook consensus is over dat doel in opgenomen.

A. Doel

1. De samenwerking heeft een duidelijk gedeeld doel
2. De doelen zijn voor elke actor bekend

B. Actoren

3. Er is een sense of urgency en draagvlak voor de samenwerking binnen het netwerk
4. Zwakke schakels worden herkend

C. Afspraken en regels

5. Afspraken zijn uitvoeringsgericht en niet in detail vastgelegd

D. Sturing

6. Een regisseur in de samenwerking is aangewezen
7. De regisseur stuurt het proces door de regels expliciet(er) te maken en speelt een actieve en stimulerende rol

E. Evaluatie

8. Tussentijdse evaluatie

Figuur 30: Van 31 naar 8 succesfactoren

Bijlage 3: Interviewhandleiding en vragenlijst

De interviewhandleiding:

1. *Introductie:*
 - Doel van het onderzoek;
2. *Vragen (inhoudelijk deel):*
3. *Afsluiting en dankwoord, gelegenheid voor respondent om op interview te reageren.*

Interviewvragen

Doelen en aanpak	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de belangrijkste doelstellingen van de aanpak overlastgevende jongeren? • Wat is de belangrijkste doelstelling van de projectgroep? • Wat is de rol van uw organisatie binnen de aanpak? Op welke wijze draagt zij bij? • Van welke vooronderstellingen gaat men uit tijdens de uitvoering van het proces? • Welke visie en missie van uw organisatie ligt daar aan ten grondslag? • Wat is er afgesproken over de bijdrage/doelstellingen van uw organisatie? • Met welke reden participeert uw organisatie in de aanpak? • Hoe wordt uw deelname in de projectgroep gedragen door uw organisatie? (ook facilitair gezien)
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Kan de samenwerking als succesvol worden getypeerd? Zo ja / nee, waarom? • In hoeverre is samenwerking nodig om de problematiek aan te pakken? • Wat is volgens u de kracht van het huidige samenwerkingsverband? • Hoe verloopt de feitelijke samenwerking tussen de actoren/ sporen onderling? • Wie ziet u belangrijkste samenwerkingspartner?

	<p>Waarom?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke knelpunten signaleert u in het samenwerkingsverband? • Heeft u ideeën over hoe dit verbeterd kan worden? • Waar of bij welke actor ziet u ‘risico’s’ binnen het proces als het gaat om samenwerking? • Welke risico’s voorziet u, wanneer deze manier van werken in heel Den Haag ingevoerd gaat worden? • Verwacht u een andere inzet van uw organisatie in de toekomst wanneer het over Den Haag wordt uitgerold? • Welke problemen voorziet u hier bij, en brengen zij mogelijk het proces van de overlastgevende jongere in gevaar? • Aan welke criteria moet in eerste instantie worden voldaan wanneer de aanpak wordt uitgerold over Den Haag? • Welke bedoelde en onbedoelde (neven) effecten voorziet u wanneer deze manier van werken in heel Den Haag doorgevoerd gaat worden? • Indien uw organisatie aan eerdere initiatieven heeft deelgenomen met dezelfde doelstelling; Wat ziet u als het belangrijkste verschil tussen het eerdere samenwerkingsverband en het huidige samenwerkingsverband? (lessons learned). • Bent u tevreden met de huidige vorm van samenwerking? Ja/nee: waarom?
Regie	<ul style="list-style-type: none"> • Op welke wijze vindt sturing/coördinatie van de samenwerking plaats? Hoe beoordeelt u deze ‘regie’? Waarom?
Effecten en resultaten	<ul style="list-style-type: none"> • Worden met de huidige vorm van samenwerking de doelen behaald? • Zo ja, wat is de voornaamste succesfactor? • Veroorzaakt de huidige vorm van samenwerking nog voorziene of onvoorziene neveneffecten? • Wat zijn de effecten / resultaten tot nu toe die aan de samenwerking kunnen worden toegeschreven? Welke effecten ziet u op langere termijn? • Hoe wordt de voortgang geregistreerd? • Op welke wijze wordt er geëvalueerd? • Welke afspraken zijn er gemaakt over de monitoring? •

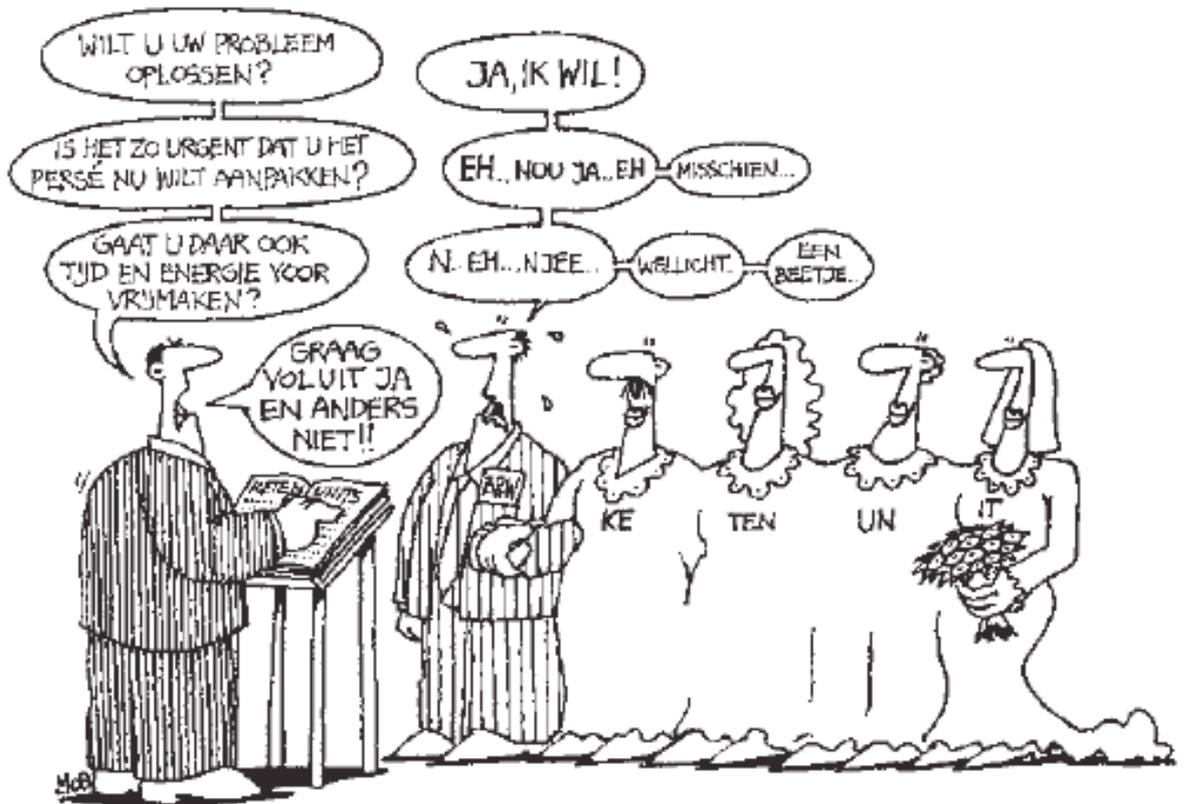
Bijlage 4: Kenmerken Transvaal en Schilderswijk

Kenmerken Transvaal

Van de circa 16.800 bewoners is 75 procent van allochtone afkomst. De grootste groepen zijn Surinamers, Turken en Marokkanen. Transvaal behoort tot de dichtstbevolkte wijken van Den Haag. Pleinen, plantsoenen en openbaar groen zijn schaars. De wijk kenmerkt zich door haar multiculturele samenleving, relatief jonge bevolking, hoge woondichtheid en de onlangs in gang gezette stadsvernieuwing (bron: website gemeente Den Haag).

Kenmerken Schilderswijk

De Schilderswijk wordt omringd door het Centrumgebied, de Stationsbuurt en de Transvaal. Het gebied beslaat 149 hectare. In de wijk wonen ruim 33.000 inwoners waarvan 86 procent migranten en nieuwkomers zijn. De bevolkingsdichtheid ligt aanzienlijk boven het Haagse gemiddelde. De bevolking is veelzijdig samengesteld wat betreft etniciteit en cultuur, maar zeer eenzijdig als het gaat om de sociaaleconomische positie. Bijna een kwart van de beroepsbevolking heeft geen werk. Een op de vijf bewoners leeft van een bijstandsuitkering. Het gemiddelde inkomen ligt ruim 20 procent lager dan in heel Den Haag. Het grote aandeel sociale huurwoningen brengt met zich mee dat de bevolking ook in de toekomst vooral zal bestaan uit mensen met een laag inkomen. De Schilderswijk is een dicht bebouwde en dichtbevolkte wijk met een kleurrijke en zeer kinder- en jongerenrijke bevolking. Wanneer de wijk wordt vergeleken met andere wijken valt verder de multiculturele samenstelling op, de relatief hoge werkloosheid, het hoge aantal lagere inkomens en de veelzijdigheid van de economische activiteiten (bron: website gemeente Den Haag).





Door: Yvette Groenewoud en Mirjam van der Want (2011)