

Achter de voordeur met stedelijke interventieteams. Ontkokering of verkokering?

*M. Schuilenburg en C. Dijkstra**

Interventieteams zijn een bekend middel om de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren in de steden. De teams bestaan uit verschillende diensten (onder andere politie, woningtoezicht en sociale dienst) die tijdens huisbezoeken controleren op zaken als illegale bewoning, uitkeringsfraude, brandveiligheid en onderhoud van de woning. Ze komen vooral in actie bij gezinnen waarvan wordt vermoed dat er van alles mis is. Daarmee zijn de teams een nieuwe stap in een al langer proces van securitisering waarin steeds meer gebieden worden benaderd vanuit het begrip 'veiligheid' en veiligheidstechnieken ook op steeds ruimere schaal worden toegepast (Schuilenburg, 2009, 2011). In dit proces is 'integraal' de sleutelterm. Integraal duidt op volledigheid, rekening houdend met alle achterliggende oorzaken van onveiligheid en leefbaarheid. In het geval van de interventieteams betekent dit een brede, organisatorische aanpak van de grootstedelijke problematiek waarin velden als gezondheid, onderwijs, ruimtelijke huisvesting en welzijn met elkaar worden verbonden. Doordat men zich niet beperkt tot een of twee velden kunnen alle zorgen en problemen van inwoners in kaart worden gebracht – en ook worden aangepakt.

De populariteit van interventieteams hangt sterk samen met de veronderstelde voordelen van een integrale aanpak. Voordelen van een integrale aanpak zijn het op elkaar kunnen afstemmen van bestuurlijk-juridische maatregelen en het combineren van tal van leefvelden voor een effectievere bestrijding en voorkoming van onveiligheid. Een ander voordeel is dat de autoriteiten niet meer langs elkaar heen werken terwijl ze over hetzelfde onderwerp gaan

* Mr. Drs. Marc Schuilenburg is werkzaam bij de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is tevens redactieraadlid van Justitiële verkenningen. Zie: www.marcshuilenburg.nl. Catharina Dijkstra MSc studeerde criminologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

(Schuilenburg en Van der Wagen, 2011). Kritiek is er ook. Er wordt gesproken over de vaagheid van het begrip 'integraal' en hoe steekhoudend het argument is dat een samenhangende aanpak noodzakelijk is op al die velden (onder andere De Haan, 1995; Ombudsman Rotterdam, 2007). Zo kan door actoren verschillend worden gedacht over de vraag 'wat precies het probleem is' en de oplossingsrichtingen die daarbij passen. Ook kan een sterke horizontalisering het risico meebrengen dat er te weinig of te veel wordt gestuurd en afgedwongen, wat in beide gevallen ten koste gaat van de inhoud (onder andere RMO, 2008; Prins en Cachet, 2011).

Ondanks de kritiek op integraal handelen is er relatief veel vertrouwen dat interventieteams zorgen voor het verdwijnen van schotten tussen organisaties en een betere aanpak van de onderhavige problematiek. Ontkoking wordt dit doel genoemd. De achterliggende gedachtegang is dat de deelnemende autoriteiten worden geïnspireerd en gemotiveerd om meer samen te werken, wat leidt tot een effectievere aanpak van de veiligheid en leefbaarheid van de stad. 'Integraal' zou kortom enkel winnaars opleveren. Maar is dit in de praktijk ook het geval? In dit artikel onderzoeken we de vraag of het doel van ontkoking wel wordt bereikt. Die vraag is relevant omdat er in de integrale aanpak allerlei doelverschuivingen kunnen optreden. Doelverschuivingen zijn tijdelijke uitkomsten van zelforganiserende processen die onlosmakelijk zijn verbonden met het besturen van veiligheid. Het zijn processen waarin een strijd speelt tussen organisaties in het besturen van veiligheid, een strijd die eigen is aan het veiligheidsbeleid en die kan leiden tot nieuwe gedragspatronen – en dus tot nieuwe doelen in een samenwerkingsverband (Schuilenburg en Van Calster, 2011).

Vanuit deze bestuurskundige insteek op het fenomeen van *function creep* (zie het artikel van De Vries in dit nummer) behandelen we eerst de verschillende visies op interventieteams. Vervolgens gaan we in op het krachtenspel dat zich in een interventieteam afspeelt en op welke wijze er doelverschuivingen ontstaan in de samenwerking. Daarmee zijn we beland bij de interactieprocessen in de aanpak van veiligheid of, liever gezegd, het ontbreken van studies over deze processen in veiligheidsprogramma's. Het is namelijk opvallend hoe weinig empirisch onderzoek er is verricht naar de samenwerking in een interventieteam zelf, dat wil zeggen, tussen de actoren die zich melden bij een woning om achter de voordeur zaken te onderzoeken die betrekking hebben op zaken als gezondheid,

onderwijs en huisvesting. Het empirische onderzoek gebeurt aan de hand van het Sociaal Investeringsplan (SIP), een projectteam dat in samenwerking met woningbouwcorporaties, hulpverleners en uitkeringsinstanties de leefbaarheid en onveiligheid aanpakt in Amsterdamse wijken. Op basis van dit onderzoek onderscheiden we drie vormen van robuustheid in de integrale aanpak die het doel van ontkoking niet bevorderen, maar juist in de weg blijken te staan.

Verschillen in visie

Sinds ettelijke jaren zijn interventieteams in Nederland actief. Aanvankelijk alleen in Rotterdam, maar ook in andere steden zijn er interventieteams waarbij – naast gemeente en politie – instanties worden ingeschakeld als jeugdzorg, Belastingdienst en woningbouwcorporaties. Interventieteams zijn er in alle soorten en maten, van teams die zich richten op strafbare feiten als illegale tewerkstelling en uitkeringsfraude tot teams die zich naast controle ook bezighouden met het bieden van zorg. In het laatste geval zijn er ook nog eens grote verschillen tussen de bezetting en werkwijze van interventieteams in de grote steden. In Rotterdam bijvoorbeeld combineren interventieteams de aanpak van maatschappelijke problemen met het optreden tegen regelovertredend gedrag. Het idee is dat preventieve middelen en hulpverlening alleen niet helpen, het gebruiken van repressieve middelen is ook nodig om de complexe problematiek van bewoners en woonwijken te lijf te gaan. Jaarlijks worden in Rotterdam zo'n 38.000 bezoeken afgelegd om gegevens te controleren op het gebied van wonen, werken, inkomen, gezondheid, scholing en veiligheid (Ombudsman Rotterdam, 2011). Dit gebeurt door zowel stedelijke als deeltgemeentelijke interventieteams. Stedelijke teams dragen een uniform; deeltgemeentelijke teams gaan gekleed in burgerkleding. In tegenstelling tot de stedelijke teams komen de laatste vrijwel altijd onaangekondigd langs. Terwijl de interventieteams in Rotterdam een brede taakstelling hebben, zijn er ook interventieteams die zich alleen concentreren op de sociale problematiek. Het SIP in Amsterdam is hier een voorbeeld van. Het SIP heeft als doel de sociaaleconomische status van bewoners te verhogen en de zelfredzaamheid te vergroten om zo een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid, veiligheid en sociale cohesie. Ook wil het SIP inzicht krijgen in de vragen en problemen die in

een wijk leven met als doel vraag en aanbod van welzijnsinstanties en woningcorporaties beter op elkaar af te kunnen stemmen (SIP, 2009).

Intussen zijn interventieteams een van de meest bediscussieerde instrumenten in het proces van securitisering. Het fenomeen heeft geleid tot veel negatieve, maar ook tot positieve reacties. De discussie beweegt zich daarbij tussen drie uitersten. Een eerste groep auteurs benadrukt het klassieke vraagstuk van rechtsstatelijkheid en meent dat de bezoeken moeten voldoen aan fundamentele rechtsbeginselen, zoals het fair-trialbeginsel (art. 6 EVRM) en het recht op privacy van de bewoners (art. 10 Grondwet; art. 8 EVRM) (onder andere Ombudsman Rotterdam, 2007, 2011; Van den Berg, 2008). Deze groep stelt zich op het standpunt: 'Regels zijn regels.' Met betrekking tot het eerste beginsel gaat het om het feit dat de burger niet de kans krijgt om zijn eventuele rechten te benutten doordat er geen duidelijkheid bestaat op welke grond en voor welk feit gegevens worden verzameld over de burger in kwestie. Het meest expliciet hierover was het rapport van de Ombudsman Rotterdam (2007) over de aanpak van Rotterdamse interventieteams. De ondertitel daarvan: '*Tja, wij komen eigenlijk voor alles...*', dekt de lading voor een groot deel. Het oordeel van het rapport luidt dat 'de gebleken vermenging van doelen (repressie, hulp, controle) en de vermenging van bevoegdheden hebben geleid tot een veelvormig en te onbestemd instrument dat voor de burger tot grote verwarring leidt' (2007, p. 8). Daarnaast stelt het rapport dat de organisatievormen en de verantwoordingsstructuren te divers en daardoor onduidelijk zijn, waardoor onder meer de controle op de uitvoeringspraktijk onvoldoende mogelijk is. In een later rapport wijst de Ombudsman Rotterdam (2011) erop dat veel, maar nog niet alles, ten goede is gekeerd. Zo is het aantal mensen in een team teruggebracht van vijf naar drie en er is door de gemeente een apart protocol 'Huisbezoeken' opgesteld voor de interventieteams. Toch constateert de Ombudsman dat een deugdelijke afweging van de noodzaak voor een huisbezoek nog vaak ontbreekt. Ook worden bewoners vaak onvoldoende geïnformeerd over de aard en omvang van het onderzoek, zoals de onderwerpen die tijdens het huisbezoek aan de orde komen.

De tweede groep ziet het fenomeen van interventieteams als een succesvolle vorm om de veiligheid en leefbaarheid in wijken effectief aan te pakken. In het besef dat er te weinig dwarsverbanden

worden gelegd in het toezicht op veiligheid en leefbaarheid meent zij dat interventieteams het model voor bestuurlijke innovatie in het algemeen zijn en een effectieve aanpak van de overlast in buurten in het bijzonder. Vooral de combinatie van handhaving en zorg maakt de aanpak zo succesvol. Een veelgehoord argument in dit verband is dat de integrale aanpak de enige manier is om iets te doen aan het verkokerde beleid van overheden en andere instanties. Daarbij wegen de nadelen van een integrale aanpak niet op tegen die van een verkokerde aanpak. Zo meent Tops dat de interventieteams 'een effectieve uitvoeringspraktijk zijn, waarin zorg en preventie op een natuurlijke wijze met elkaar kunnen worden verbonden' (2007, p. 298). Cornelissen en Brandsen (2008) stellen zich op het standpunt dat om huishoudens met problemen te kunnen bereiken je in de 'uitvoering van beleid, een stap over de drempel moet zetten'. Ook deze auteurs zeggen veel belang te hechten aan rechtsstatelijke principes, maar toch is het argument meer praktisch van aard. Hier is het uitgangspunt: 'Wat telt is wat werkt' (Tops, 2007, p. 292). De laatste groep auteurs wijst op de morele kant van interventieteams en ziet de sterke bemoeienis van de overheid met het sociale leven als een 'nieuw paternalisme' (Schinkel en Van den Berg, 2011) of een poging tot 'remoralisering' van de samenleving (Boutellier, 2011, p. 62, 72). Interventieteams maken volgens deze groep deel uit van een breed beschavingsoffensief waarin de overheid de bevolking wil opvoeden en daarbij gemeenschappelijke normen en waarden sterk benadrukt. Dit offensief doet denken aan het paternalisme van deskundigen uit de jaren vijftig en zestig, die op grond van hun kennis en positie in de gelegenheid waren (en daarvoor ook de verantwoordelijkheid hadden gekregen) hun visie op het goede leven uit te dragen en op te leggen, met dat verschil dat pure dwang destijds zelden voorkwam (Tonkens e.a., 2006, p. 16). Het is moeilijk vast te stellen wanneer het optreden van interventieteams effectief en proportioneel is, zo meent de derde groep. Zo stellen Tonkens (2003) en Räkera (2008) dat de 'Achter de voordeur'-aanpak alleen gerechtvaardigd is als het belang en de behoeften van cliënten centraal staan en de aanpak wordt gebruikt voor sociale en maatschappelijke heraansluiting. Als stelregel geldt voor deze groep: 'Alleen als het echt nodig is.'

De kloof tussen de drie groepen is lastig overbrugbaar. Het gaat om een duidelijk verschil in perceptie op het maken van beleid. Naar verwachting zullen ook in de praktijk deze verschillen op

gespannen voet met elkaar staan. Dat maakt het interessant om te kijken in welke context er verschuivingen kunnen optreden van positie en betekenis door de betrokken professionals. Bijvoorbeeld, in een bepaalde casus zou de politie zich kunnen beroepen op een formele positie, terwijl de woningbouworganisatie de bewoner nog de tijd wil geven om in goed onderling overleg zijn huurachterstand weg te werken. In een andere casus kunnen de rollen en verwachtingen weer omgedraaid zijn. Om na te gaan hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan, is het handelen van de uitvoerende actoren bestudeerd van het SIP en zijn partners. De aanpak van het SIP kenmerkt zich door het afleggen van gezamenlijke huisbezoeken om zicht te krijgen op de problematiek in de wijk. Aan de hand van gesprekken met bewonersadviseurs van het SIP zijn verschillende organisaties naar voren gekomen die een belangrijke rol spelen in deze aanpak. Op grond daarvan zijn met dertien respondenten semigestructureerde interviews gehouden: twee bewonersadviseurs van het SIP, twee managers van stadsdeel Slotervaart, een medewerker van de afdeling Handhaving van de gemeente, drie medewerkers van gemeentelijke diensten, twee medewerkers van woningcorporaties, twee medewerkers van welzijnsinstellingen en een medewerker van een uitzendbureau.

Het SIP en zijn partners

Op initiatief van de toenmalige woningcorporatie De Dageraad en het Stadsdeel Slotervaart is het SIP in 2001 van start gegaan in de wijk Overtoomse Veld (Kroon e.a., 2007, p. 5). Dit is een buurt van ongeveer tienduizend inwoners, ingeklemd tussen de A10 en een spoorlijn. De wijk bestaat grotendeels uit woonblokken van vier bouwlagen die in het bezit zijn van woningcorporaties. Het betreft hier vooral huurwoningen; eigenwoningbezit komt nauwelijks voor. Verder valt op dat twee derde van de bewoners tot minderheidsgroepen behoort. Onder hen is een relatief groot aantal Marokkaanse bewoners (30% versus 8% gemiddeld in Amsterdam; WRR, 2005, p. 43-45). Aanleiding voor de oprichting van het SIP waren de problemen op het gebied van leefbaarheid (huisvesting, vuil op straat) en veiligheid (diefstal, geweld, inbraken) in de wijk. Inmiddels is het SIP een van de zogenoemde sociale pijlers van stedelijke vernieuwing en staat het bekend als een geslaagd voorbeeld

van de 'Achter de voordeur'-aanpak (Cornelissen en Brandsen, 2007, p. 13-15). Toch is de werkwijze van het SIP niet hetzelfde als de eerder besproken Rotterdamse interventieteams. Ten eerste gaan de doelen en maatregelen van het SIP minder ver. Zo beoogt het SIP vooral een vraaggerichte aanpak waarin bewoners een op hun situatie toegesneden pakket wordt aangeboden van steun en hulpverlening. Ten tweede hanteert het SIP – in tegenstelling tot de Rotterdamse variant – een meer netwerkachtige benadering. Hierin kunnen vier fasen worden onderscheiden.

In de eerste fase van de aanpak verzamelt het SIP informatie over de situatie van de wijk. Er wordt gekeken of een sloop of renovatie van een woningcomplex op stapel staat. Daarnaast wordt input verkregen door gesprekken op straat en in de portieken. Ook kunnen netwerkpartners als de politie informatie verschaffen over huishoudens die bezocht gaan worden. Relevant in de eerste fase is de nauwe samenwerking met woningcorporaties (SIP, 2009). In de volgende fase vangt het SIP aan met het afleggen van huis-aan-huisbezoeken. Hoewel het SIP geen afspraak maakt met bewoners om langs te komen, zijn de bezoeken niet geheel onaangekondigd. Voordat de bewonersadviseurs van het SIP aan de huisbezoeken beginnen, worden folders verspreid waarin de bezoeken bekend worden gemaakt (SIP, 2009). De huis-aan-huisbezoeken worden afgelegd door een team van twee personen, bestaande uit een bewonersadviseur en een bewonersassistent. Samenstelling van een team vindt plaats op basis van etniciteit en de beheersing van talen. Is een bewoner niet thuis of opent hij de deur niet, dan gaat het SIP maximaal drie keer langs om alsnog te kijken of de persoon thuis is. Na een derde poging laat het SIP zijn gegevens achter, zodat de bewoner op eigen initiatief contact kan zoeken met het SIP. Tijdens de huisbezoeken let het team op zeven velden (ook wel dimensies genoemd): taal, onderwijs en opvoeding, sociale participatie, levensbeschouwing, werk en inkomen, veiligheid en gezondheid, en welzijn en wonen.

In de derde fase van de huis-aan-huisaanpak gaat het backoffice verder waar het SIP zijn contact afbouwt met de bewoners van de wijk. Het backoffice bestaat uit netwerkpartners als woningcorporaties, scholen en sportverenigingen, Bureau Jeugdzorg, Stichting Impuls, Dienst Werk en Inkomen, GGZ en Stichting Eigenwijks (SIP, 2009). Korte lijnen moeten daarbij lange wachtlijsten voorkomen. In deze fase worden de hulpverleningstrajecten van de bewoners

geëvalueerd. Bij constatering van een meervoudige problematiek in een gezin wordt hiervan melding gemaakt bij de Coördinator Risicogezinnen en het Meldpunt Zorg en Overlast. Ook vergezelt het SIP bewoners ter ondersteuning naar een spreekuur van een organisatie. In dat kader wordt er gesproken van 'warme overdrachten'. De vierde en laatste fase richt zich op het monitoren van het proces. Zo wordt gecontroleerd of de bewoner is aangekomen bij de juiste organisatie en of de zorg goed aansluit op de geconstateerde problematiek. Bij ontevredenheid van de bewoner koppelt het SIP dit terug aan de betrokken organisatie. Hierbij moet worden opgemerkt dat de terugkoppeling ook eerder in het proces kan plaatsvinden. Tijdens een huisbezoek bijvoorbeeld, als het bezochte adres opmerkingen of klachten heeft over het wel of niet adequaat optreden van bepaalde autoriteiten.

Molaire robuustheid

Van de papieren werkelijkheid terug naar de realiteit. De vraag in het tweede deel van het artikel is of, gegeven de complexiteit van de problematiek in grootstedelijke wijken als Overtoomse Veld, er doelverschuivingen optreden in de integrale aanpak van het SIP en zijn partners. Het gaat immers niet alleen om het bedenken en op papier zetten van beleid, maar ook om reeksen van menselijke interacties waarin allerlei handelingen, zoals samenwerking en conflicten, tot stand komen. Op basis van interview- en observatiemateriaal willen we laten zien hoe de verschillende actoren allen op hun eigen specifieke manier invulling geven aan het geformuleerde beleid. Uit het veldonderzoek komt namelijk een ander beeld naar voren dan de ontkokering waarover wordt gesproken in de literatuur. Er zijn mechanismen actief die ervoor zorgen dat de oude structuren in de nieuwe situatie nog steeds intact blijven. Anders gezegd, er spelen mechanismen die juist tot effect hebben dat het beleidsdoel van ontkokering niet wordt bereikt. Hiervoor verantwoordelijk zijn, wat je zou kunnen noemen, 'molaire barrières' (Schuilenburg, in druk) die ervoor zorgen dat de ontkokering wordt belemmerd tussen de deelnemende partijen. Om de werking van deze barrières inzichtelijk te maken onderscheiden we drie mechanismen met een zekere 'robuustheid', een bekend begrip uit de wereld van productontwerpers.

Een robuust product is een product waarvan de performance ongevoelig is voor ongewenste en onverwachte variaties in de samenstelling van het materiaal (Eggert, 2007, p. 51, 219). Variaties en onvolkomenheden worden hierin gezien als ruis of storing. Om die reden wordt het ontwerp zo ingericht dat het ongevoelig is voor deze zaken. De variatie in kwaliteit in een robuust ontwerp kan daardoor zo klein mogelijk blijven. Ondanks onvolkomenheden of veranderingen in het materiaal blijft het product altijd op dezelfde manier werken. Hierbij wordt ook wel gesproken van het robuust maken van processen. Net zoals een robuust product is een robuust proces ongevoelig voor onvoorspelbare variaties, zoals die kunnen worden veroorzaakt door processen van menselijke interacties of door externe politieke en economische omstandigheden (Doeleman en Maas, 2009, p. 54). Achtereenvolgens zullen we drie vormen van robuustheid behandelen die uit het veldonderzoek naar voren zijn gekomen. Het interessante aan deze vormen is dat hierdoor de gewenste synergie tussen de autoriteiten sterk wordt beperkt. Concreet gaat het om (a) methodische robuustheid, (b) institutionele robuustheid en (c) financiële robuustheid.

Methodische robuustheid

De aanpak van de interventieteams springt in het oog doordat zeer diverse velden als opvoeding, werk en gezondheid in onderlinge samenhang een adequaat beeld moeten opleveren van de wijze waarop een huishouden wordt bestuurd. Een medewerker van een deelnemende woningcorporatie spreekt in dit verband van de 'zeven kanten van het leven'. De gecombineerde aandacht voor de verschillende velden bepaalt in sterke mate de wijze waarop een interventieteam de specifieke omstandigheden van een gezin beoordeelt. Omdat elk afzonderlijk veld te groot is om te kunnen worden overzien, wordt het eerst via vragenlijsten vertaald naar de concrete, plaatselijke situatie. Op die manier kan de kwaliteit van de interventies worden verhoogd. Belangrijk hierbij is dat de wijze waarop zo'n veld in een specifiek geval wordt geconcretiseerd op de langere termijn ertoe kan leiden dat de oorspronkelijke betekenis van een veld verandert of dat er nieuwe velden aan de bestaande worden toegevoegd. Op die manier blijft de werkwijze van het

interventieteam een dynamisch geheel van in elkaar doorwerkende processen.

Tegen de achtergrond van de grote sociale, culturele en economische problemen in verschillende Amsterdamse wijken heerst er onder de geïnterviewden echter de nodige scepsis over de wijze waarop de gekozen methodiek wordt toegepast. Het enthousiasme van politici en beleidsmakers over de 'Achter de voordeur'-benadering wordt niet door iedereen gedeeld. Een medewerker van een woningcorporatie vertelt:

'Achter de voordeur was heel erg gericht op vertrouwen en het bezoeken van mensen die het nodig hadden. Het spitste zich met andere woorden toe. Nu wordt alles generiek gemaakt. Daardoor mis je de specifieke kant van het probleem. En die specifieke kant heb je nodig. Zo rolt de methode van Overtoom Noord zich uit naar andere gebieden. Maar elk gebied heeft zijn eigen aandachtspunten.'

Impliciet zit in dit citaat kritiek verborgen op de brede, integrale controle van de interventieteams. Die inzet is erop gericht zowel een duidelijk beeld te krijgen van de problematiek in een straat of wijk als stigmatisering te voorkomen. Door langs te gaan bij alle woningen voorkomt men namelijk een individuele selectie. In antwoord hierop stellen sommige geïnterviewden dat het concrete probleem van een gezin niet meer als uitgangspunt wordt genomen van de interventies. De geografisch getinte aanpak van de interventieteams leidt, zo vertelt een deelnemer, tot 'een dogmatisch systeem'. Een medewerker van een deelnemende woningcorporatie voegt hieraan toe: 'Het gaat om kwaliteit. Kwantiteit zegt niets.' Het negatieve beeld dat sommige respondenten van de gehanteerde methodiek hebben, blijkt ook te maken te hebben met onvrede over de containerbegrippen 'veiligheid' en 'leefbaarheid'. Het feit dat de huisbezoeken worden verricht in het kader van leefbaarheid en veiligheid, waarbij de nadruk van het SIP ligt op steun en hulpverlening, ligt bij sommige geïnterviewden gevoelig en kan niet op instemming van alle deelnemers rekenen. Zo hebben verschillende partners problemen met de vooruitgeschoven rol van de overheid. Een respondent van het Meldpunt Zorg en Overlast vertelt 'niet gecharmeerd hiervan te zijn en er moeite mee te hebben dat bij iedereen wordt aangebeld'. De zelfredzaamheid van bewoners wordt op die manier niet gestimuleerd, maar juist verkleind. Een

andere respondent haalt het voorbeeld aan van teams die langsgaan bij mensen met een huurachterstand: 'Daar moet ik niet aan denken! Het is mijn verantwoordelijkheid. Net alsof je een klein kind bent. Ik vind dat je daarmee moet oppassen. Dat maakt mensen op een bepaalde manier kleiner.' Een medewerker van een woningcorporatie meent zelfs dat leefbaarheid en veiligheid niet het doel moeten zijn van de interventies, maar dat de teams mensen perspectief moeten bieden: 'Als het met de mensen beter gaat, gaat het met de buurt ook beter.'

Kortom, uit de interviews met de respondenten spreekt een zeker gevoel van onbehagen om mee te moeten draaien in een aanpak die hun niet volledig zint, maar waarvoor ze in dit geval ook geen duidelijke alternatieven zien. Bij gebrek aan een beter alternatief vormt de gehanteerde methodiek niet alleen het officiële kader voor de integrale aanpak, maar ook het keurslijf waarin de actoren zich gevangen voelen.

Institutionele robuustheid

De methodische robuustheid laat zien hoe de gehanteerde methodiek kan leiden tot een mate van onbegrip onder de autoriteiten. Uit de analyse van de data komt naar voren dat dit gevoel wordt versterkt door de habitus van waaruit iedere actor opereert. Typerend voor de habitus is dat deze praktijken organiseert en dat deze bepalend is voor het denken, waarnemen en handelen van personen die in een bepaalde praktijk actief zijn (Bourdieu, 1979). Het handelen van de autoriteiten blijkt in de onderzochte casus vooral georiënteerd op de gestructureerde structuur van hun eigen praktijk, die we in dit verband een 'institutionele robuustheid' willen noemen. De actoren identificeren zich in dit onderzoek namelijk sterker met hun eigen organisatie dan met de doelstellingen van het interventieteam. Dit komt naar voren in de interviews, waarin over elkaar wordt gesproken in termen van 'de' cultuur van een organisatie. Nu valt over de hardheid van een organisatiecultuur wel veel op te merken. Zo kan in de praktijk een organisatie moeilijk worden getypeerd aan de hand van één gedeelte en uniforme habitus. Bovendien is habitus geen statisch maar een dynamisch begrip, dat op zijn beurt weer werkt als een 'structureerder' (Bourdieu, 1979, p. 191) van het veld waarin een organisatie actief is:

gezondheidszorg, onderwijs, werk en zo verder. Desondanks komt uit het empirische onderzoek het beeld naar voren dat de autoriteiten vooral handelen vanuit de belangen en aangeleerde gewoonten van hun eigen organisatie en zich niet makkelijk herkennen in de waarden en normen die verbonden zijn met de praktijken uit de andere velden.

Wat vooral lastig is in de samenwerking, zo kan uit de interviews worden opgemaakt, is dat de actoren zich moeten begeven op voor hen onbekende velden. Zo wordt het accent op zorg niet door iedereen in het netwerk gedeeld. Een medewerker van een woningcorporatie vertelt: 'Wij zijn een woningcorporatie en hebben onze maatschappelijke context hoog in het vaandel staan. Maar we zijn geen opbouwwerker of welzijnswerker.' Eenzelfde zienswijze op de samenwerking wordt verwoord door een respondent van de deelgemeente Slotervaart:

'Wij zijn een dienstverlenende organisatie, geen hulpverlenende organisatie. Een hulpverlenende organisatie heeft vaak zoiets van "kunnen jullie het niet door de vingers zien?" Zij kijken vanuit een sociaal oogpunt en zijn vooral gericht op het individuele belang van een klant. Een dienstverlenende organisatie werkt conform de regels, hoe vervelend dat ook voor de mensen uitpakt. Wij kijken naar het totale belang, zoals in het geval van een klant die fraude pleegt.'

Op het moment dat een autoriteit een veld betreedt waarin het spel volgens andere regels wordt gespeeld, kunnen er conflicten ontstaan tussen de nieuwkomers en zij die al langer deel uitmaken van een veld. Die conflicten spelen zich bijvoorbeeld af rondom de vraag wie in de nieuwe geïnstitutionaliseerde machtsstructuur de regie voert. Zo is in het kader van stedelijke vernieuwing een speciaal project opgezet om de maatschappelijke problemen van inwoners aan te pakken waarvan de woning wordt gerenoveerd of gesloopt. Het SIP legt daarbij huisbezoeken af in opdracht van een woningcorporatie om de bewoners snel en soepel te laten verhuizen naar een nieuwe of tijdelijke woning. De regierol in dit project ligt dus niet alleen bij het SIP, maar bij beide partijen. Het SIP geeft zo een deel van de regie uit handen aan een private partij. 'Wij hebben een plan van aanpak gemaakt waarin je ziet dat we meer sturen. We willen dat mensen niet aan hun lot worden overgelaten en we willen resultaat zien', zegt een respondent van een woningcorporatie. Tegelijkertijd merkt de respondent op dat het SIP heeft geworsteld met het nieuwe

plan van aanpak: 'Ze hadden er moeite mee dat ze ambities moesten waarmaken. Ik kon merken dat ze dit griezelig vonden.' De uitspraak van een andere respondent illustreert dat het SIP vooral als uitvoerder en niet als partner wordt gezien. 'Er staat nergens zwart op wit wanneer het SIP de aangewezen instantie is om een hulpverlenings-traject te coördineren.'

Kortom, uit het veldonderzoek wordt duidelijk dat het SIP de regie kan kwijtraken aan een andere partner wanneer de laatste erin slaagt zijn eigen belangen beter te verdedigen. Deze verschuivingen kunnen duiden op de complexiteit van de problematiek in de wijk waarmee het SIP te maken heeft en als een passend antwoord worden gezien op de verschillende mogelijke benaderingen in een concreet geval. Wat hier echter lijkt te spelen is dat sommige actoren een voorkeur hebben voor een bepaalde oplossing, waarbij die keuze vooral is ingegeven door het belang van de eigen organisatie – en dus niet vanuit de onderhavige problematiek.¹ Zo stelt een respondent: 'Het stadsdeel wilde heel graag dat het de bewoners waren van een bepaalde straat. Dat is voor ons niet relevant. Omdat zij politiek gezien bepaalde prioriteiten leggen, willen ze aandacht besteden aan die buurt. Maar voor ons maakt het niet uit, die buurt of drie straten verder.' Ook hier geldt dus dat de institutionele robuustheid van elk van de partijen een ander licht werpt op de gedachte dat een integrale benadering zorgt voor cohesie en samenhang van de aanpak. Terwijl de integrale aanpak wordt beschouwd als het middel om verkokering tegen te gaan, laten de interviews zien dat er een zekere relativering kan worden aangebracht bij de gedachte dat autoriteiten op elkaar inwerken en reageren en dat daarmee, zonder organisatie van buitenaf, een werkwijze ontstaat die niet is te herleiden tot de aanpak van een van de partijen. In de onderzochte casus blijken verschillen in habitus vaak lastig overbrugbaar. Dit hangt sterk samen met de prioriteiten van de organisaties en het belang dat de autoriteiten

1 Institutionele robuustheid komt niet alleen naar voren tussen de organisaties in een interventieteam. Het speelt ook een rol bij de bewoners die bezoek krijgen van een interventieteam. Zo wijst de coördinator opvoedingsondersteuning ouder-en-kindcentrum Slotervaart op de voorkeuren van bepaalde bewoners: 'Mensen willen vasthouden aan de eerste gesprekspartner die ze tegenover zich hadden. Die mevrouw was aardig en met haar wil ik mijn zorgen delen.' In het verleden wijst een andere respondent op het gevaar van stigmatisering: 'Zodra ouders horen dat er een stadsdeel mee is gemoeid en er zit ook jeugdzorg aan tafel, dan gaan alle deuren op slot. Daar zit een stigma vast: "Kom maar niet bij jeugdzorg terecht." Want dan is de volgende stap dat je je kinderen kwijt bent. Dat is niet zo, maar het stigma is er.'

daaraan hechten. Ook de dominantie van de ene ten opzichte van de andere praktijk draagt ertoe bij dat verschillende netwerkpartners al snel weer terugvallen op hun vertrouwde manier van werken, zodat de beoogde ontkokering vaak onvoldoende van de grond komt.

Financiële robuustheid

Een derde en laatste vorm van robuustheid die ertoe leidt dat interactieprocessen tussen autoriteiten worden ingekaderd door andere belangen dan die van het interventieteam als geheel, is de financiële tegemoetkoming die partijen ontvangen wanneer bepaalde maatregelen worden genomen. Afgezien van een goede financiële basis van een project kan een samenwerking ook financiële voordelen opleveren. Zo kunnen organisaties geld ontvangen wanneer zij deelnemen aan een bepaald project. Dit kan motiverend werken (zie ook Gilling, 1994; Rosenbaum, 2002). Vooral het krijgen van subsidie blijkt een sterke aanzuigende werking te hebben om al dan niet mee te willen werken aan de integrale aanpak. Dit laat zich illustreren aan de hand van een citaat van een medewerker van een uitzendbureau: 'Ik heb belang bij goede kandidaten die ik aan het werk kan zetten. Op het moment dat iemand is aangenomen, kan ik een factuur gaan sturen.' Verschillende organisaties spreken daarom de wens uit om hun specifieke aandachtsveld te laten vallen onder de doelstellingen van de integrale aanpak in de wijk. Een respondent van een woningcorporatie drukt dit als volgt uit: 'De subsidiejunk speelt een belangrijke rol, iedereen vecht voor het behoud van zijn baan.'

Omdat organisaties in onderlinge competitie zijn en de concurrentie groot is, leidt dit tot een verdere afbakening van ieders taakvelden. 'In Nieuw West is tussen de verschillende organisaties veel concurrentie. Iedereen krijgt zijn eigen stukje subsidie en wil niet dat de ander daar iets van ontvangt. Met de huidige bezuinigingen gaat iedereen zich profileren.' Op een wat andere wijze verwoordt een andere respondent dezelfde zienswijze. 'Er is veel te veel aanbod waardoor organisaties gaan concurreren. Zo zou je het liever niet willen. Je moet blij zijn dat mensen in ieder geval worden geholpen.' Ook de medewerker van een woningcorporatie wijst erop dat de ene organisatie wel en de andere geen subsidie krijgt, wat leidt tot een constante, zij het vaak verborgen strijd om een zo groot mogelijk stuk van de taart naarmate de inspanningen toenemen: 'Iedereen

krijgt zijn eigen stukje subsidie en wil absoluut niet dat de ander daar iets vanaf snoept.'

Ook om andere redenen blijkt het feit dat met subsidies grote financiële bedragen zijn gemoeid, invloed te hebben op de onderzochte werkwijze van het SIP en zijn partners. Ook de werkopvattingen moeten in dit licht worden gezien. Verondersteld wordt dat partijen zich in de integrale aanpak op een horizontale wijze tot elkaar verhouden. Het draait volgens de literatuur niet langer om 'wie de macht heeft', maar om 'de vraag hoe een gezamenlijk vermogen tot handelen kan worden ontwikkeld in een wereld waarin macht beperkt en verspreid is' (Tops, 2007, p. 23). Horizontale werkverbanden vergemakkelijken de coördinatie van de werkzaamheden en kunnen verkoking of een eilandenstructuur doorbreken. Horizontalisering biedt ook mogelijkheden tot meer klantgericht werken en het sneller ontwikkelen van op maat gemaakte diensten en producten om de leefbaarheid en veiligheid te vergroten in straten en wijken. Bovendien kan de daadkracht worden vergroot omdat er sneller kan worden gereageerd op gebeurtenissen in de stad. Maar uit de interviews blijkt dat het hebben van financiële middelen de horizontale verhoudingen ook in de weg kan zitten of de aanpak zelfs verregaand belemmeren. Zo zegt een respondent van een woningcorporatie: 'Als wij betalen, willen we ook meebepalen. Als we niets kunnen veranderen, dan zijn we gewoon een pinautomaat.' Ook hier geldt dat er een eigen agendavorming kan optreden die de verkoking van de aanpak juist vergroot en de onderlinge dynamiek beperkt. Tot slot kan financiële robuustheid nog op een andere wijze doorwerken in de interne processen van het interventieteam. Een medewerker van het Stadsdeel Slotervaart vertelt: 'Onze grote handicap is dat de beleidsmedewerkers subsidiëren. Als wij zeggen dat organisaties niet goed werk afleveren, doen de beleidsmedewerkers daar niets mee. Integendeel. Ze kennen zelfs meer subsidie toe aan deze organisaties.' Om uit dit dilemma te komen adviseert de respondent bewonersadviseurs signalen niet meer door te geven aan de afdeling die over de subsidies gaat.

Besluit

In dit artikel is ingegaan op de sociale herovering van de stad door interdisciplinair samengestelde interventieteams. Deze teams

worden gezien als een belangrijk middel om de leefbaarheid en veiligheid van probleemwijken te vergroten. Zorg en handhaving gaan hierbij hand in hand, wat gekarakteriseerd kan worden als het samengaan van de verzorgende linker- en bestraffende rechterarm van de staat in het besturen van veiligheid en leefbaarheid. Daarbij is onderzocht welke doelverschuivingen er optreden in de integrale aanpak van interventieteams. Op basis van het hier gepresenteerde onderzoeksmateriaal blijkt dat de integrale aanpak van interventieteams verkokering moet bestrijden, maar daar niet in slaagt, verkokering wordt zelfs versterkt. Dit is opvallend omdat verkokering juist wordt gezien als een belangrijk obstakel voor integraal handelen.

Dit roept de vraag op of verhalen over ontkokering als antwoord op een stroperige bureaucratie en een gebrek aan samenhang in beleid en uitvoering de feiten niet in de weg zitten. Het beeld dat in de literatuur wordt geschetst van het verdwijnen van schotten in interventieteams lijkt te mooi om waar te zijn. Dat is het ook, zo blijkt uit het onderzoeksmateriaal. Wie gelooft dat de verschillen tussen de deelnemende autoriteiten zo kunnen worden opgelost, komt in de onderzochte casus bedrogen uit.² In het onderzochte interventieteam gaan tegenstellende handelingspraktijken schuil die een sterke robuustheid hebben. Deze robuustheid speelt op verschillende niveaus een rol in de integrale aanpak, van de relatieve hardheid van de habitus van de autoriteiten tot de aanzuigende kracht van subsidies. Partijen zijn op papier misschien gelijkwaardig, maar blijken in de praktijk niet gelijk. Om de zaken niet verder te simplificeren moet je daarom stellen dat het doel van ontkokering in de onderzochte casus lastig hanteerbaar is en als legitimatie voor integrale aanpak moeilijk bruikbaar.

2 Ook andere auteurs wijzen op het feit dat ontkokering niet vanzelfsprekend is in het beleid en de uitvoering van allerlei maatregelen. Zo stelt het RMO in het rapport *De ontkokering voorbij* (2008) de paradox aan de orde dat als er in beleid meer samenhang wordt nagestreefd, er ook de kans is op meer verkokering en het langs elkaar heen werken alleen maar groter wordt. Een ander voorbeeld is de programmatische aanpak van het Openbaar Ministerie van georganiseerde criminaliteit. Uit het opsporingsonderzoek met de naam *Sneep* blijkt dat het betrekken van partners niet automatisch betekent dat partners ook actief meewerken aan het onderzoek (Van Gestel en Verhoeven, 2011).

Literatuur

Berg, M. van den

*Boeventuig of vernieuwers?
Rotterdamse interventieteams
zetten rechtvaardigheid op het
spel*

Tijdschrift voor sociale
vraagstukken, nr. 1-2, 2008,
p. 8-12

Bourdieu, P.

*La distinction. Critique sociale
du jugement*

Parijs, Les Éditions de Minuit,
1979

Boutellier, H.

*De improvisatiemaatschappij.
Over de sociale ordening van een
onbegrensde wereld*

Den Haag, Boom Lemma
uitgevers, 2011

Cornelissen, E., T. Brandsen

*Handreiking 'Achter de voordeur'.
Een verkennend onderzoek naar
zeven grootstedelijke achter de
voordeur projecten*

Rotterdam, SEV, 2007

Cornelissen, E., T. Brandsen

*Kritiek op huisbezoeken is
vrijblijvend*

Tijdschrift voor sociale
vraagstukken, nr. 5, 2008, p. 6-9

Doeleman, H., J.G.V. Maas

*De kwaliteit van milieu- en Arbo-
zorg*

Deventer, Kluwer, 2009
(7de druk)

Eggert, R.J.

Technisch ontwerpen

Amsterdam, Pearson Education
Benelux, 2007

Gestel, B. van, M. Verhoeven

*Obstakels voor samenwerking.
Bevindingen uit de
procesevaluatie van de
programmatische aanpak
mensenhandel*

Justitiële verkenningen, nr. 2,
2011, p. 23-39

Gilling, D.

Multi-agency crime prevention.

Some barriers to collaboration
The Howard Journal, jrg. 33,
nr. 3, 1994, p. 246-257

Haan, W.J.M. de

Integrale veiligheid.

*Beleidsvernieuwing of
beleidsvervaging?*

Justitiële verkenningen, nr. 5,
1995, p. 25-48

Kroon, P.L.A., P.H. Renooy e.a.

Sociaal Investeringsplan

Slotervaart eindrapport

Amsterdam, Regioplan

Beleidsonderzoek, 2007

Ombudsman Rotterdam

*Baas in eigen huis. 'Tja, wij
komen eigenlijk voor alles'.*

*Rapport van een ambtshalve
onderzoek naar de praktijk van
huisbezoeken*

Rotterdam, 2007

Ombudsman Rotterdam

Kijken en bekeken worden. Een onderzoek naar de dagelijkse praktijk van de Rotterdamse interventieteams

Rotterdam, 2011

Prins, R., L. Cachet

Integrale veiligheidszorg en de burgemeester

Tijdschrift voor Veiligheid, jrg. 10, nr. 1, 2011, p. 43-58

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

De ontkokering voorbij.

Slim organiseren voor meer speelruimte

Amsterdam, Uitgeverij SWP, 2008

Räkers, M.

Hulpverleners moeten niet meegaan in stoere taal

Tijdschrift voor sociale vraagstukken, nr. 10, 2008, p. 26-29

Rosenbaum, D.P.

Evaluating multi-agency anti-crime partnerships. Theory, design, and measurement issues

Crime Prevention Studies, jrg. 14, 2002, p. 171-225

Schinkel, W., M. van den Berg

City of exception. The Dutch revanchist city and the urban homo sacer

Antipode, jrg. 1, nr. 1, 2011, p. 1-28

Schuilenburg, M.

De securisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasi-strafrecht

Krisis. Tijdschrift voor actuele filosofie, nr. 3, 2009, p. 6-23

Schuilenburg, M.

De securitisering van de stad: park of jungle?

S+RO (Stedenbouw + Ruimtelijke Ordening), nr. 4, 2011, p. 14-19

Schuilenburg, M.

Institutions and interactions. On the problem of the molecular and molar

In: L. De Sutter en K. McGee (red.), *Deleuze and law*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2012 (nog te verschijnen)

Schuilenburg, M., P. van Calster

Emergente processen in het veiligheidscomplex

Panopticon, jrg. 32, nr. 1, 2011, p. 65-70

Schuilenburg, M., W. van der Wagen

Samenwerking in de criminaliteitsbestrijding.

Kwalitatief onderzoek naar de integrale aanpak van illegale hennepcultuur

Tijdschrift voor Veiligheid, nr. 1, 2011, p. 10-25

SIP

*Jaarverslag 2008. Sociaal
Investeringsplan, Meldpunt
Zorg en Overlast, Loket Zorg en
Samenleving*
Amsterdam, Gemeente
Amsterdam, 2009

Tonkens, E.

*'Achter de Voordeur' als opdracht
en taboe*
In: E. Tonkens (red.),
*Mondige burgers, getemde
professionals. Marktwerking en
professionaliteit in de publieke
sector*
Amsterdam, Van Gennep, 2003,
p. 201-215 (editie 2008)

**Tonkens, E., J. Uitermark e.a.
(red.)**

*Handboek moraliseren.
Burgerschap en ongedeelde
moraal*
Amsterdam, Van Gennep, 2006

Tops, P.

*Regimeverandering in
Rotterdam. Hoe een stadsbestuur
zichzelf opnieuw uitvond*
Amsterdam/Antwerpen,
Uitgeverij Atlas, 2007

**Wetenschappelijke Raad voor
het Regeringsbeleid (WRR)**

*Sociale herovering in Amsterdam
en Rotterdam. Eén verhaal over
twee wijken*
Amsterdam, Amsterdam
University Press, 2005