

Overlast en criminaliteit op IJburg

Actualisering veiligheidsarrangementen



Erik van Marissing

Overlast en criminaliteit op IJburg

Actualisering veiligheidsarrangementen

Erik van Marissing

Januari 2014

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Veiligheidsarrangementen in IJburg	7
2.1	Veiligheidsarrangementen	7
2.2	Drie speerpunten	7
2.3	Niet-vrijblijvende samenwerkingsafspraken	8
3	Recente ontwikkelingen en nieuwe inzichten	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Recente ontwikkelingen en nieuwe inzichten	10
3.3	Conclusie	13
4	Resultaten actualisering	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Procedures en werkwijzen	15
4.3	Drie opgaven voor de toekomst	20
5	Conclusies en aanbevelingen	22
Bijlagen		
1	Literatuur	23
2	lijst van geïnterviewden	24
3	Afspraken in 2010	25
4	Veiligheid in cijfers	29

1 *Inleiding*

In 2009-2010 hebben we in opdracht van het toenmalige stadsdeel Zeeburg (nu Stadsdeel Oost) onderzoek gedaan naar de samenwerking rond veiligheidsvraagstukken op IJburg. Aanleiding was het feit dat deze relatief jonge wijk al vrij snel na de eerste oplevering te maken kreeg met ‘stadse problemen’, zoals jongerenoverlast, kleine criminaliteit en burenoverlast. De betrokken professionals konden toen onvoldoende antwoord bieden op deze problemen, onder meer omdat de samenwerking nog moest uitkristalliseren en er weinig kennis beschikbaar was over de wijk en haar inwoners.

Op basis van uitvoerig onderzoek zijn drie speerpunten vastgesteld op het gebied van openbare orde en veiligheid: jongerenoverlast, overlastgevende gezinnen en de opkomst van criminele jongeren. In samenwerking met het stadsdeel en de uitvoerende partners hebben we voor elk van deze speerpunten een zogeheten veiligheidsarrangement ontwikkeld. Dat is een gespecificeerde samenwerkingsovereenkomst tussen relevante partijen op basis van een systematische onderbouwing en werkwijze.

In het rapport ‘Het is hier net Amsterdam. Een veiligheidsarrangement voor IJburg’ (Van Marissing et al., 2010) doen we verslag van een geobjectiveerde probleemanalyse, beschrijven we de daaruit voortkomende speerpunten en het bijbehorende speelveld. Een uitgebreide toelichting op de gehanteerde methodiek is te vinden in het artikel ‘Veiligheidsarrangementen in IJburg. Over de praktijk van de besturing van veiligheid’, dat is gepubliceerd in Tijdschrift voor Veiligheid (Boutellier & Van Marissing, 2011).

Het onderzoek en de daaropvolgende werkbijeenkomsten vormden het vertrekpunt voor de verdere uitwerking en implementatie van de arrangementen. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de veiligheidsarrangementen an sich niet zijn voortgezet, maar dat er wel een aantal samenwerkingsafspraken is gemaakt, veelal geïncorporeerd in bestaande werkwijzen en procedures. De drie uitgangspunten (heldere normstelling, systeemverantwoordelijkheid en communicatie) hebben gezorgd voor verbinding tussen verschillende deelgebieden en domeinen. Zonder het onderzoek en de daarop volgende werkbijeenkomsten waren de huidige inspanningen en inzichten er zeer waarschijnlijk niet gekomen. Het intensieve traject, waarbij alle relevante partijen betrokken waren, heeft geleid tot gedeelde probleemdefinities, een gevoel van urgentie en focus. Ook is de ontkenning en bagatellisering van de problematiek op IJburg door een aantal partijen sterk verminderd en zijn problemen op de agenda gekomen die in 2010 nog niet bespreekbaar leken.

Om de opbrengsten preciezer te duiden, heeft het Stadsdeel Oost het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om de afspraken uit 2010 tegen het licht te houden. In dit rapport brengen we verslag uit van deze actualisering en kijken we terug op het proces. We doen dat in de wetenschap dat de wijk zich verder heeft ontwikkeld en dat de speerpunten die in 2010 zijn vastgesteld mogelijk minder actueel zijn of plaats hebben gemaakt voor andere veiligheidsvraagstukken. Ook de uitbreiding van IJburg door nieuwbouw op onder meer het Steigereiland Noord en Zuid kan daarbij een rol spelen.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 vatten we het onderzoek uit 2009-2010 samen. We geven een toelichting op de methodiek, presenteren de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek en bespreken op hoofdlijnen de afspraken die zijn gemaakt met het stadsdeel en haar samenwerkingspartners. De precieze afspraken zijn terug te vinden in Bijlage 2. In hoofdstuk 3 besteden we vervolgens aandacht aan de ontwikkelingen die tussen 2010 en 2013 hebben plaatsgevonden. We doen dat aan de hand van de meest recente cijfers op het gebied van overlast en veiligheid op IJburg. In hoofdstuk 4 stellen we vast of en in hoeverre de afspraken uit 2010 zijn opgevolgd en waarom wel of juist niet. We doen dat aan de hand van gesprekken met betrokkenen van alle partijen die te maken hebben met een of meerdere speerpunten. Tot slot vertalen we deze bevindingen in het laatste hoofdstuk in concrete aangrijpingspunten, op basis waarvan het stadsdeel, samen met haar partners, de benoemde samenwerkingsafspraken verder vorm kan geven.

2 *Veiligheidsarrangementen in IJburg*

In 2009-2010 hebben we in opdracht van het toenmalige stadsdeel Zeeburg (nu Stadsdeel Oost) onderzoek gedaan naar de samenwerking rond veiligheidsvraagstukken op IJburg. In samenwerking met het stadsdeel en de uitvoerende partners hebben we een veiligheidsarrangement ontwikkeld rond drie speerpunten op het gebied van openbare orde en veiligheid: jongerenoverlast, overlastgevende gezinnen en de opkomst van criminele jongeren (Van Marissing et al., 2010; Boutellier & Van Marissing, 2011). In dit hoofdstuk lichten we kort toe wat veiligheidsarrangementen zijn en welke stappen zijn doorlopen om tot de arrangementen te komen. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.2 in op de drie speerpunten die we in 2010 hebben vastgesteld en lichten we in paragraaf 2.3 kort de niet-vrijblijvende samenwerkingsafspraken toe, die daaruit voort zijn gekomen.

2.1 *Veiligheidsarrangementen*

Veiligheidsarrangementen zijn gespecificeerde samenwerkingsovereenkomsten tussen relevante partijen op basis van een systematische onderbouwing en werkwijze. De arrangementen hebben tot doel het oplossen van een veiligheidsprobleem en/of het handhaven van een bepaald veiligheidsniveau. Ze stellen het stadsdeel in staat de samenwerking tussen betrokken partijen in het lokale veiligheidsveld een meer integraal karakter te geven en efficiënter en effectiever te laten functioneren: welke ontwikkelingen dienen met voorrang te worden aangepakt, wie zijn daarbij de eerst aangewezenen en welke partijen hebben een ondersteunende rol of zouden die moeten hebben?

De arrangementen zijn gebaseerd op vijf stappen:

1. Een geobjectiveerde probleemanalyse: wat is het probleem volgens de cijfers?
2. Een aanvullende kwalitatieve diagnose: komt dit beeld overeen met de ervaren werkelijkheid?
3. Een speerpuntenbepaling: welke problemen zijn het meest urgent?
4. Een netwerk- en actorenanalyse: wie doet wat in de huidige situatie, hoe ziet de samenwerking tussen deze actoren eruit, wie is waarvoor verantwoordelijk en waar bevinden zich nog blinde vlekken in de aanpak? We gebruiken hiervoor de analogie van een voetbalveld (zie Van Marissing et al. 2010).
5. Een vaststellingsprocedure: wat gaan we doen om de geconstateerde lacunes te dichten en wie zou dat moeten doen?

2.2 *Drie speerpunten*

Op basis van een geobjectiveerde probleemanalyse en de kwalitatieve diagnose (stap 1 en 2) hebben we drie ontwikkelingen benoemd, die met voorrang dienden te worden aangepakt. Deze speerpunten noemden we kernkwesties. Het gaat om:

1. Jongerenoverlast: op een bepaald aantal plekken op IJburg was in 2009-2010 sprake van een serieus overlastprobleem, dat werd veroorzaakt door de fysieke kwaliteit, een groeiende groep jongeren en de afwezigheid van een strafrechtelijke grond om het probleem repressief aan te pakken.
2. Een concentratie van overlastgevende gezinnen: om diverse redenen woonden er probleemhuishoudens op IJburg, die in 2009-2010 veel overlast veroorzaken voor de omgeving. Daarbij is onvoldoende aan dossieroverdracht gedaan en is hier en daar een concentratie van overlastgevende huishoudens (deels MPG-gezinnen) ontstaan.

3. De opkomst van criminele jongeren: de situatie op IJburg was in 2010 relatief goed beheersbaar, maar gelet op de cijfers, de sociaaldemografische factoren en de condities voor de ontwikkeling van crimineel gedrag, samen met de aanwezige fysieke factoren, stelden we vast dat de kans bestond dat de situatie in de (nabije) toekomst minder beheersbaar zou kunnen gaan worden. Met name het relatief hoge percentage vroegtijdige schoolverlaters en het toenemend aantal jongeren dat op IJburg woont, in combinatie met recente incidenten (wietkwekerijen, overvallen) vormden belangrijke signalen.

2.3 *Niet-vrijblijvende samenwerkingsafspraken*

In een aantal werkbijeenkomsten met alle relevante partijen, zoals de politie, de woningcorporaties, het stadsdeel, het IJburg College, Streetcornerwork en SAOA (straatcoaches), hebben we vastgesteld welke partijen de eerst aangewezenen waren om het betreffende probleem aan te pakken en welke partijen een ondersteunende rol (zouden moeten) hebben. Op basis van die speelveldanalyse hebben we vervolgens concrete, niet-vrijblijvende samenwerkingsafspraken benoemd, zoals 'Ymere gaat alle meldingen van huurders in CC doormailen naar het IJ-Office' en 'Civic zal aansluiten bij overleggen m.b.t. IJburg'. Elk arrangement heeft een ander karakter. Bij de aanpak van jongerenoverlast ligt de nadruk op het verbeteren van de overlegstructuren, terwijl het bij overlastgevende gezinnen vooral gaat om protocolafspraken. Bij de opkomst van criminele jongeren, het derde speerpunt, ligt de nadruk op de agendering van het probleem. In de volgende paragrafen bespreken we de drie arrangementen op hoofdlijnen. Een volledig overzicht van alle afspraken is te vinden in Bijlage 2.

Jongerenoverlast

De diagnose met betrekking tot jongerenoverlast luidt: 'Op een bepaald aantal plekken is sprake van een serieus overlastprobleem, dat wordt veroorzaakt door de fysieke kwaliteit, een groeiende groep jongeren en de afwezigheid van een strafrechtelijke grond om het probleem repressief aan te pakken.' Het arrangement dat rond dit speerpunt is geformuleerd, heeft betrekking op het verbeteren van de bestaande overlegstructuren. In 2010 onderscheidde we vier overlegstructuren, namelijk een Kern-groepoverleg (politie, SAOA en Ketunit), het Jeugdnetwerk 12+ (politie, Ketunit en Bureau Jeugdzorg), het SAOA-overleg (inzet straatcoaches) en het Jeugd- en Veiligheids-overleg (diverse partijen). Daarnaast stelden we vast dat er regelmatig overleg tussen verschillende partners plaatsvindt op ad hoc basis, bijvoorbeeld naar aanleiding van een incident. Tijdens de werkbijeenkomsten stelden we vast dat er behoefte was aan een uitvoeringsoverleg. Dit probleemgestuurde overleg moet de partijen in staat stellen om ervaringen te delen, om de jeugd in kaart te brengen, om te anticiperen op te verwachten problemen en om een eenduidige en consequente normstelling te ontwikkelen richting ouders en kinderen. Daarnaast is de communicatie met bewoners benoemd als een taak van het op te richten uitvoeringsoverleg.

Overlastgevende gezinnen

De diagnose met betrekking tot overlastgevende huishoudens luidt: 'Om diverse redenen wonen er probleemhuishoudens op IJburg, die veel overlast veroorzaken voor de omgeving. Daarbij is onvoldoende aan dossieroverdracht gedaan en is hier en daar een concentratie van overlastgevende huishoudens (deels MPG-gezinnen) ontstaan.' Tijdens de werkbijeenkomst op 22 april 2010 is geconstateerd dat, mede als gevolg van de (centrale) subsidieregeling (verlaagde aanvangshuur), een concentratie van (potentiële) probleemhuishoudens is ontstaan in delen van IJburg. Een deel van deze huishoudens was destijds nog onvoldoende in beeld bij de betrokken partijen. We spreken daarom van (potentieel) overlastgevende huishoudens. De aanpak van dit speerpunt is niet, zoals bij de aanpak van jeugdoverlast, besloten in vaste overlegvormen, maar gebaseerd op basis van meldingen en de opvolging daarvan. Tijdens de werkbijeenkomst hebben we de bestaande ketens in kaart gebracht en bepaald welke aanvullende ketenafspraken gewenst waren. Het arrangement dat op basis van deze inventarisatie is opgesteld, bestaat uit een aantal protocolafspraken. Het vertrekpunt van deze afspraken is de inschatting door het Meldpunt Zorg en Overlast of het gaat om lichte of zware overlast. Vervolgens wordt een aantal stappen doorlopen, met als doel alle meldingen op een adequate wijze af te handelen, terugkoppeling richting de melder te verbeteren en schotten tussen verschillende domeinen (zorg en welzijn, veiligheid, wonen) en typen bewoners (kopers en huurders) weg te nemen. Het arrangement

voorziet in een instrumentarium waarmee collectief kan worden vastgesteld of de betreffende overlastsituatie is opgelost.

Criminele jeugd

Het derde arrangement betreft de opkomst van criminele jeugd. Dit arrangement is vooral agendavormend van aard. De diagnose in 2010 luidde: 'de huidige situatie op IJburg is relatief goed beheersbaar, maar gelet op de cijfers, de sociaaldemografische factoren en de condities voor de ontwikkeling van crimineel gedrag, samen met de aanwezige fysieke factoren, bestaat de kans dat de situatie in de (nabije) toekomst minder beheersbaar zou kunnen gaan worden.' We stelden onder andere vast dat het relatief hoge percentage vroegtijdige schoolverlaters en het toenemend aantal jongeren op IJburg, in combinatie met incidenten (wietkwekerijen, overvallen) belangrijke signalen vormden. Tevens constateerden we dat de wijk negatief scoorde op een aantal risicofactoren op het gebied van criminaliteit. In 2010 spraken we van een anticiperend beleid. Naast de repressieve aanpak (aanspreken en verbaliëren), werd ook preventieve inzet van alle betrokken partijen noodzakelijk geacht om te voorkomen dat jongeren op IJburg (verder) criminaliseren. Het arrangement voorziet in vier aspecten van de aanpak van criminele jeugd, namelijk het ontwikkelen van een niet-vrijblijvende aanpak voor alle risicojongeren, een verbetering van de informatiedeling, de aansluiting van enkele partners bij overleggen met betrekking tot IJburg en het versterken van de inzet om schoolverzuim tegen te gaan.

3 *Recente ontwikkelingen en nieuwe inzichten*

3.1 *Inleiding*

Na afronding van het onderzoek en de werkbijeenkomsten zijn de betrokken partners onder regie van het stadsdeel conform de aanbevelingen gestart met het uitwerken en implementeren van de afspraken. Een deel van de afspraken is inmiddels uitgewerkt of onderdeel van bestaande procedures en werkwijzen. Een deel van de afspraken moet nog verder worden uitgewerkt. Ook kan het zijn dat sommige afspraken inmiddels niet meer relevant zijn. In deze actualisering richten we ons op de stand van zaken met betrekking tot de afspraken. Anders dan in 2010 maken we, conform de opdracht van het stadsdeel, geen uitgebreide analyse van de veiligheidssituatie in de wijk.

Voor het kwalitatieve deel van de actualisering hebben we zoveel mogelijk dezelfde personen en instanties bevroegd als in 2010. In totaal hebben we twaalf personen gesproken in een semi-gestructureerd diepte-interview. Aan de hand van een topiclijst is de respondenten gevraagd aan te geven op welke punten de situatie ten opzichte van 2010 is veranderd, welke verklaringen daar volgens hen voor aan te wijzen zijn en in hoeverre de arrangementen en de afzonderlijke afspraken al dan niet geïmplementeerd zijn en, indien bekend, waarom wel of niet. Een overzicht van de respondenten is te vinden in Bijlage 1. Voor het kwalitatieve deel hebben we gekeken naar de cijfers die beschikbaar zijn op de website Amsterdam.nl, zoals de Veiligheidsindex en 'het onderzoek Bewoners over hun buurt'.

3.2 *Recente ontwikkelingen en nieuwe inzichten*

Sinds het onderzoek en de werkbijeenkomsten in 2010 heeft een aantal belangrijke veranderingen plaatsgevonden. In de eerste plaats heeft IJburg zich verder ontwikkeld: er zijn nieuwe woningen bijgekomen op onder meer het Steigereiland Noord en Zuid. Ten tweede heeft zich een aantal organisatorische veranderingen voltrokken. Zo zijn de stadsdelen Zeeburg en Oost-Watergraafmeer gefuseerd tot stadsdeel Oost en is, als gevolg van aanbestedingen, een aantal partijen verdwenen en zijn er nieuwe spelers bijgekomen. Deze veranderingen hebben een aantal personele wisselingen met zich mee gebracht en hebben, mede daardoor, invloed gehad op de samenwerking en de overlegstructuren rond veiligheid. Vanaf 2012 werkt Stadsdeel Oost met gebiedsveiligheidsplannen (GVP's), waarin per gebied een prioritering wordt gemaakt. IJburg vormt samen met het Zeeburgereiland een van de vier gebieden in dat plan. Tot slot is er, vergeleken met 2010, meer en gedetailleerder zicht op de situatie op het gebied van veiligheid en overlast. Dat komt onder andere door de Factsheet Jeugdcriminaliteit en Risicofactoren, die de onderzoeksafdeling O&S periodiek opstelt. Daarin zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van jeugdcriminaliteit op een toegankelijke manier inzichtelijk gemaakt (Gemeente Amsterdam, 2013).

Ontwikkeling volgens de cijfers

De gemeente Amsterdam hanteert een aantal instrumenten om de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid te kunnen volgen, namelijk: de Veiligheidsindex, Buurtcijfers, de Jeugdcriminaliteitsindex, de Volwassenencriminaliteitsindex en de Leefbaarheidsindex ('Bewoners over hun buurt'). De cijfers hebben betrekking op verschillende thema's, perioden en schaalniveaus. Dit is onder meer het gevolg van de groei van de wijk en de tussentijdse ontwikkeling en implementatie van nieuwe meetinstrumenten. Hierdoor is het lastig om een algehele ontwikkeling te schetsen van IJburg. Op specifieke

thema's is echter voldoende informatie beschikbaar. In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste ontwikkelingen. Een meer uitgebreide analyse van de cijfers is te vinden in Bijlage 3.

Uit de cijfers kunnen we afleiden dat IJburg zich de afgelopen jaren zowel positief als negatief heeft ontwikkeld. Positief zijn onder meer de ontwikkeling van de objectieve veiligheid en de indices voor jeugd- en volwassenencriminaliteit. Deze scores overwegend donkergroen, wat betekent dat het relatief veilig is en dat er relatief weinig geregistreerde criminelen wonen. Ook de leefbaarheidsindex, het oordeel van bewoners over hun buurt, laat een positief beeld zien voor IJburg.

Tegelijkertijd zijn er ook minder positieve ontwikkelingen, met name gelet op de risicofactoren. Zowel condities die de kans op jeugdcriminaliteit als op volwassenencriminaliteit vergroten, zijn relatief veel aanwezig op IJburg. De algehele leefbaarheidsindex voor de wijk is weliswaar goed, maar op het punt van 'sociaal' scoort IJburg minder goed. Deze cijfers komen overeen met het beeld uit de rapportage 'Samenleven met verschillen in Oost' (Broekhuizen et al., 2012), waarin eveneens wordt geconcludeerd dat er op IJburg sprake is van onprettig samenleven. Tot slot blijkt uit de veiligheidsindex dat er enkele specifieke problemen zijn die zich de afgelopen tijd negatief hebben ontwikkeld, namelijk overlast en drugsgerelateerde problematiek. Uit de buurtcijfers blijkt dat er een toename is van woninginbraken, diefstal en geweld.

Het stadsdeel geeft aan dat er niet alleen naar de (overwegend gunstige) cijfers moet worden gekeken, maar ook naar het verhaal achter de cijfers, dat ook enkele negatieve ontwikkelingen laat zien. Op basis van onder meer informatie van professionals die in de wijk werkzaam zijn en de negatieve scores op een aantal risicofactoren, heeft het stadsdeel in het (nog te verschijnen) gebiedsveiligheidsplan 2014 drie aandachtspunten voor het veiligheidsbeleid voor IJburg benoemd: jeugd, inbraken en geweld. Deze drie aandachtspunten komen gedeeltelijk overeen met de in het onderzoek van 2009-2010 benoemde speerpunten jeugdoverlast, overlastgevende huishoudens en opkomst van criminele jongeren. Om diezelfde reden is IJburg ook door de stad Amsterdam aangewezen als een van de aandachtsgebieden op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid (Gemeente Amsterdam, 2011).

Ontwikkeling volgens betrokkenen

Vrijwel alle geïnterviewden zijn bekend met (de voorgeschiedenis van) de arrangementen, de speerpunten en de daaruit voortkomende afspraken en veranderingen in procedures en werkwijzen. Zonder uitzondering geven zij aan dat de drie speerpunten uit 2010 nog steeds manifest en actueel zijn. Vrijwel allen zijn het erover eens dat jeugdoverlast, overlastgevende huishoudens en de opkomst van criminele jongeren nog steeds de drie belangrijkste thema's zijn voor wat betreft de veiligheid op IJburg, met hier en daar iets andere accenten. We lichten ze hieronder toe.

Jeugdoverlast

Met betrekking tot jeugdoverlast zien de geïnterviewde professionals een belangrijke ontwikkeling: daar waar het in 2009-2010 vooral ging om overlast door jeugd op straat, wordt deze nu steeds vaker ervaren op inpandige locaties, zoals in binnentuinen, portieken en bergingen. Binnen de blokken wordt dus niet alleen overlast ervaren van gezinnen, maar ook van jeugd. Dit probleem wordt door alle geïnterviewden onderschreven. Een medewerker van het stadsdeel zegt bijvoorbeeld: 'De inpandige problematiek is een thema waar alle partijen zich nu mee bezig houden. Dat is gegroeid. Er is nu aandacht voor. Mensen hebben last van elkaar en we zien dat incidentele projecten niets uithalen, maar dat je structureel iets moet doen.' De geïnterviewde noemt de marktmeester (wiens functie inmiddels is komen te vervallen) en de VVE's als belangrijke sleutelpersonen in dit vraagstuk. Een medewerker van een van de woningcorporaties ziet de verschuiving terug in binnenkomende meldingen en tijdens eigen bezoeken aan de panden: 'het meest evident is de overlast van jeugd, maar dat is nu vooral inpandig. Er komen veel meldingen van vernieling, diefstal, etc. (...) De meeste overlast vindt plaats gedurende de avond en de nacht en dan zijn wij naar huis. Daar zit een knelpunt.'

Uit de gesprekken met betrokken wijkprofessionals komt verder naar voren dat de jeugd op IJburg precies weet wat zij wel en niet mag en zich soms onaantastbaar waant. In het onderzoeksrapport uit 2010 constateerden we dat IJburg een aantal 'grijze gebieden' kent: gebieden waarover onduidelijkheid bestaat op het gebied van wet- en regelgeving, met als gevolg dat er geen duidelijke probleemei-

genaar is: corporaties vinden dat veiligheid een taak is van de politie, de politie kan de private ruimten niet zomaar betreden en bewoners zijn onvoldoende toegerust en soms ook bang om zelf iets aan de situatie te veranderen, bijvoorbeeld door overlastplegers aan te spreken op hun gedrag. Anno 2013 is dat probleem nog steeds actueel. Volgens de geïnterviewden weten de jongeren dit ook en weten zij heel precies waar zij wel en niet mogen komen en wat zij op die plek wel of niet mogen doen. Ook kennen ze de werktijden van de professionals en weten ze wanneer ze ongestoord hun gang kunnen gaan. Een van de respondenten omschrijft de ontwikkeling als volgt: ‘de boefjes van toen zijn groter geworden en zijn nu echt lastig, zowel indirect (geluidsoverlast veroorzaken, huisregels overtreden, doorgangen versperren en plassen en poepen in de portieken) als direct (brutaal gedrag, niet luisteren, dreigen).’ De gesprekken maken verder duidelijk dat de jeugd die overlast veroorzaakt deels woonachtig is op IJburg, maar deels ook van buiten komt. Volgens de respondenten die zich nadrukkelijk op dit probleem richten is er vrijwel altijd iemand die toegang tot een gebouw heeft of die toegang weet te verschaffen.

In 2010 stelden we vast dat vroegtijdig schoolverlaten een belangrijke risicofactor vormde voor jongeren op IJburg, maar dat het niet ging om leerlingen van het IJburgcollege, die overwegend van buiten de wijk of zelfs van buiten de stad komen. Dat betekent dat de verhoogde kans op vroegtijdig schoolverlaten betrekking heeft op jongeren die wel op IJburg wonen, maar elders naar school gaan. Het ging toen niet alleen om middelbare scholieren, maar ook om jongeren uit IJburg die een opleiding aan een ROC volgden. Uit een gesprek met een van de leidinggevenden van de school blijkt dat die situatie niet is veranderd. Ook nu kent het IJburgcollege weinig tot geen problemen met vroegtijdig schoolverlaten en volgens de geïnterviewde medewerker zijn de leerlingen ook zelden betrokken bij overlastsituaties in de wijk. Toch moet volgens hem ook voor deze groep aandacht zijn, maar om een heel andere reden. De school zal de komende jaren namelijk verder groeien en, omdat het IJburgcollege met een continuooster werkt, zal dat betekenen dat er voor en na schooltijd steeds meer jongeren tegelijk op straat zullen zijn. Ook in de tram is dit goed merkbaar. De aanwezigheid van grote groepen jongeren kan bij omwonenden en tramreizigers een onprettig of zelfs onveilig gevoel oproepen.

Tot slot blijkt uit de interviews dat er tot nu toe vooral aandacht is voor de oudere jeugd en voor de jeugd die nu al overlast veroorzaakt. Een aantal respondenten pleit ervoor om bij de aanpak van dit speerpunt ook aandacht te schenken aan de jeugd die nog geen overlast geeft, maar dat mogelijk wel gaat doen, zoals kinderen in de leeftijd van 8 tot 12 jaar. Deze groep is volgens sommige professionals nog onvoldoende in beeld. Bij de oudere jeugd (12-16 jaar) is het belangrijk om niet alleen op de groep zelf te focussen, maar ook de (sociale) omgeving te betrekken bij het vinden van (preventieve) oplossingen, zo vindt een van de respondenten. Een andere geïnterviewde zegt: ‘bij jeugd mist nog wel concrete actie. Er is heel veel overleg, maar het ontbreekt soms aan actie. Soms moet je ook iets durven doen, alleen maar praten is niet genoeg.’

Samenvattend kunnen we vaststellen dat de probleemdefinitie, zoals opgesteld in 2010, op enkele punten moet worden aangepast. De actuele probleemdefinitie met betrekking tot jeugdoverlast luidt: ‘Op een bepaald aantal plekken is sprake van een serieus overlastprobleem, dat wordt veroorzaakt door de stedenbouwkundige opzet in combinatie met een gebrek aan aandacht voor potentiële overlastgevende jeugd (8-12 jarigen), een groeiende groep jongeren en de afwezigheid van een strafrechtelijke grond om het probleem repressief op te pakken.’ Tevens concluderen we uit de gesprekken met betrokkenen dat het onderscheid tussen overlastgevende jeugd op straat en criminele jeugd, dat we in 2010 heel bewust maakten, is vervaagd. Dat komt doordat overlast zich heeft verplaatst van de straat naar de wooncomplexen.

Overlastgevende huishoudens

Het tweede arrangement naar aanleiding van het onderzoek in 2010 betrof de volgende diagnose: ‘om diverse redenen wonen er probleemhuishoudens op IJburg, die veel overlast veroorzaken voor de omgeving. Daarbij is onvoldoende aan dossieroverdracht gedaan en is hier en daar een concentratie van overlastgevende gezinnen huishoudens (deels MPG-gezinnen) ontstaan.’ De gesprekken met betrokken professionals wijzen uit dat deze constatering onverminderd actueel is. Wel is de situatie op dit moment stabiel te noemen. Toen de woningen net opgeleverd waren, zijn er in een aantal blokken in relatief korte tijd veel (potentieel) overlastgevende gezinnen komen wonen. De laatste paar jaar zijn

er nauwelijks nieuwe overlastgezinnen of MPG-gezinnen bijgekomen, aldus een medewerker van het stadsdeel. Wel loopt een aantal dossiers uit die beginperiode nog door en zijn sommige dossiers ook ingewikkelder geworden. De problematiek, zoals we die in 2010 benoemden, is dus nog steeds actueel, met als belangrijkste verschil dat het aantal nieuwe dossiers beperkt is. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de aanpak van dit speerpunt, waarbij we ook aandacht besteden aan een pilot die het IJ-office samen met enkele corporaties heeft uitgevoerd.

Opkomst van criminele jongeren

Het laatste speerpunt uit het onderzoek van 2010 betrof de opkomst van criminele jongeren. De diagnose luidde: 'de huidige situatie op IJburg is relatief goed beheersbaar, maar gelet op de cijfers, de sociaaldemografische factoren en de condities voor de ontwikkeling van crimineel gedrag, samen met de aanwezige fysieke factoren, bestaat de kans dat de situatie in de (nabije) toekomst minder beheersbaar zou kunnen gaan worden. Met name het relatief hoge percentage vroegtijdige schoolverlaters en het toenemend aantal jongeren dat op IJburg woont, in combinatie met recente incidenten (wietwekerijen, overvallen) zijn belangrijke signalen.' Nu, drie jaar later, blijkt dat de situatie inderdaad verslechterd is. Een aantal deelnemers aan de werkbijeenkomsten in 2010 ontkende en bagateliseerde de destijds benoemde (signalen voor toekomstige) problemen. Daarvan is nu nauwelijks nog sprake, onder andere doordat de ontwikkelingen ook zichtbaar zijn in de Veiligheidsindex en Jeugdcriminaliteitsindex, met name in de bijbehorende risicofactoren.

Bij een aantal professionals zien we nog steeds de neiging tot relativiseren. Dat is begrijpelijk, want vergeleken met andere buurten in Amsterdam is er op IJburg ook niet zo heel veel aan de hand. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aantal straatroven en inbraken. Tegelijkertijd is het besef gegroeid dat dit soort incidenten in een jonge wijk als IJburg veel impact kan hebben. Uit de gesprekken met de professionals blijkt dat het niet alleen relatief onschuldige zaken zijn, die duidelijk maken dat de problemen serieus genomen moeten worden (denk aan het achterlaten van rommel of vernielingen), maar dat er ook ernstigere zaken voorkomen. Zo worden kelderboxen van wooncomplexen onder meer gebruikt om gestolen goederen op te slaan en om drugs te gebruiken. Boxen worden voor dit doel ook opengebroken en bewoners weten dat. Sommige bewoners kiezen ervoor om hun box niet meer te gebruiken en open te laten, zodat zij niet hoeven opdraaien voor de reparatiekosten van het hang- en sluitwerk. Ook mijden bewoners bepaalde plekken, met name 's avonds en 's nachts, uit angst voor confrontaties met ongewenste bezoekers in hun complex.

Op basis van deze recente informatie stellen we de diagnose uit 2010 bij van een vooruitziende blik naar een meer realistische omschrijving van de actuele situatie: 'op IJburg is -op beperkte schaal- sprake van criminaliserende jeugd, wat zich onder andere manifesteert in inbraken, diefstal, overvallen en geweldsdelicten. Een toenemend aantal jeugdigen in combinatie met de aanwezigheid van relatief veel risicofactoren voor crimineel gedrag en het feit dat er (nog) geen sluitende aanpak is met betrekking tot de 'grijze gebieden', kan verder afglijden van een deel van de IJburgse jeugd in de hand werken en noopt alle betrokken partijen tot een snelle en gezamenlijke inspanning.'

3.3 Conclusie

Uit de gesprekken met betrokken professionals ontstaat een beeld van een wijk die steeds meer begint te lijken op de gemiddelde Amsterdamse wijk. De kinderziektes zijn verholpen, het pionieren is voorbij en door de economische crisis is de verdere ontwikkeling van de wijk op een laag pitje komen te staan. Ook wordt er veel minder verhuisd. Een periode van vooruitkijken, dromen en verwachtingen, heeft plaatsgemaakt voor het besef dat dit de wijk is waar de bewoners het de komende jaren mee zullen moeten doen, inclusief de samenstelling van de bevolking en de verschillende leefstijlen die daarmee gepaard gaan. Sommige professionals menen dat een aantal bewoners dat zich aanvankelijk vooral als klager profileerde, zich nu meer constructief opstelt. Mede doordat de vage contouren van toen nu in alle opzichten plaats hebben gemaakt voor harde grenzen (ruimtelijk, financieel, in de tijd) is de wijk stabiel geworden. Desalniettemin zijn de drie speerpunten die we in 2010 vaststelden onverminderd actueel. Op het gebied van openbare orde en veiligheid zijn ook nu jeugdoverlast, overlastgevende

huishoudens en de opkomst van criminele jongeren de thema's waar alle relevante partijen samen een adequaat antwoord op dienen te formuleren. De basis voor samenwerking is in de tussenliggende periode sterk verbeterd, doordat het probleembesef onder alle partijen is gegroeid en de urgentie nu algemeen onderschreven wordt. Het samenleven in de wijk door verschillende typen bewoners met bijbehorende leefstijlen vormt een soort overkoepelend thema, dat niet als apart speerpunt moet worden beschouwd, maar als een aandachtspunt binnen elk van de drie speerpunten.

4 Resultaten actualisering

4.1 Inleiding

In de gesprekken met professionals hebben we aandacht besteed aan de ontwikkelingen van de wijk tussen 2010 en heden en aan de beleidsmatige context waarin zij handelen. We hebben vastgesteld dat niet alleen de wijk is veranderd, maar dat ook een aantal samenwerkingsverbanden is veranderd, onder andere ten gevolge van nieuwe structuren en personele en/of organisatorische wisselingen. In dit hoofdstuk bespreken we de veranderingen in de procedures en werkwijzen en kijken we in hoeverre de huidige structuren aansluiten op de drie speerpunten. We besluiten het hoofdstuk met een aantal opgaven voor de toekomst.

4.2 Procedures en werkwijzen

Veel geïnterviewde betrokkenen geven aan dat het onderzoek en de werkbijeenkomsten in 2010 een belangrijke basis hebben gelegd voor een betere samenwerking. Tijdens die bijeenkomsten werd voor het eerst een stevige discussie gevoerd door alle partijen die zich met de veiligheidsproblematiek op IJburg bezighielden. Daardoor kwam meer inzicht in de urgentie en de prioriteiten. Tevens werd tijdens deze bijeenkomsten duidelijk welke structuren er aanwezig waren om de geconstateerde problemen aan te pakken en waarin deze tekortschoten. Samen met de deelnemers benoemden we een aantal acties om die structuren te versterken. In deze paragraaf bespreken we de veranderingen in de procedures en werkwijzen die, mede ingegeven door de werkbijeenkomsten, in de periode 2010-2013 hebben plaatsgevonden. We doen dat per speerpunt.

Jeugdoverlast

In 2010 waren er vier overlegstructuren van belang voor het terugdringen van jeugdoverlast: het *Kerngroepoverleg*, het *Jeugdnetwerk 12+*, het *SAOA-Overleg en het Jeugd- en Veiligheidsoverleg*. Op basis van de werkbijeenkomsten met de betrokken professionals voegden we daar een vijfde overleg aan toe: het *Uitvoeringsoverleg Jeugdoverlast IJburg*. Dit extra overleg was volgens de betrokkenen nodig om de afstemming tussen de uitvoerende medewerkers te verbeteren. Tevens stelden we vast dat er een aantal Ad hoc overleggen plaatsvond, vaak rondom specifieke situaties of plekken. Op basis van de interviews met directbetrokkenen hebben we vastgesteld dat de meeste van die overleggen nog steeds bestaan, maar dat de invulling op onderdelen is veranderd. Ook zijn enkele overleggen samengegaan in een nieuw overleg.¹

Jeugdaanpakoverleg IJburg

Het *Kerngroepoverleg* (een tweewekelijks casusoverleg tussen politie, SAOA en Ketenuit) is samengegaan met het *SAOA-Overleg* (een tweewekelijks overleg tussen politie, Meldpunt Zorg en Overlast en de straatcoaches t.b.v. de inzet van straatcoaches) in het *Jeugdaanpakoverleg IJburg*. Aan dit overleg nemen de volgende partijen deel: de buurtregisseur en/of de projectleider jeugd van de politie, de ambulante jongerenwerker van Dynamo, de veldwerker van Streetcornerwerk, het Meldpunt Zorg en Overlast, de zorgcoördinator van het Veiligheidshuis en, indien nodig, de gebiedsadviseur en/of de

¹ We baseren ons voor dit overzicht op gesprekken met directbetrokkenen, in de zomer en het najaar van 2013. Aangezien gebleken is dat de samenwerking regelmatig aan verandering onderhevig is, kan deze bij verschijnen van het rapport mogelijk alweer anders zijn georganiseerd dan in dit hoofdstuk is weergegeven.

veiligheidscoördinator van het stadsdeel en partijen uit de wijk, bijvoorbeeld een buurtsportcoach. Betrokken partijen geven aan dat het netwerk door deze nieuwe opzet is versterkt.

Jeugdnetwerk 12+

Het *Jeugdnetwerk 12+* bestaat nog steeds en functioneert goed volgens directbetrokkenen. In dat overleg wordt op basis van casuïstiek in een breed gezelschap gesproken over jeugd die zorg en/of hulp nodig heeft. Hiervoor is het niet altijd nodig om bij elkaar te komen, ook buiten de maandelijkse vergadering om kunnen zaken al opgepakt en opgelost worden.

Jeugd- en Veiligheidsoverleg

Het *Jeugd- en Veiligheidsoverleg* wordt vier keer per jaar georganiseerd en is bedoeld voor alle partijen die zich met jeugdaanpak in het stadsdeel bezighouden. Dit overleg betreft dus niet alleen IJburg, maar ook de andere wijken in Amsterdam Oost. Een belangrijk product van dit overleg is het zomerdraaiboek. Dit is een korte omschrijving van de inzet en aanpak van de diverse partijen die betrokken zijn bij de aanpak van jeugdoverlast op straat tijdens de zomermaanden.

Uitvoeringsoverleg Jongerenoverlast IJburg

In 2010 stelden we voor om bovenop genoemde overleggen een extra overleg te organiseren. Dit zogeheten *Uitvoeringsoverleg Jongerenoverlast IJburg* moest voorzien in het nauwkeurig in beeld brengen van de (overlastgevende) jeugd en het eenduidig communiceren naar kinderen, jongeren, hun ouders en andere wijkbewoners. Dit overleg is er uiteindelijk niet gekomen. Verschillende betrokkenen, waaronder medewerkers van het stadsdeel hebben de behoeften van de samenwerkingspartners gepolst en op basis van die gesprekken geconcludeerd dat er uiteindelijk geen noodzaak was tot het instellen van dit extra overleg. Zo vonden de betrokken partijen onder meer dat de bestaande structuur al voorzag in het delen van ervaringen en dat zij voldoende zicht hadden op wat er met individuele jongeren gebeurde.

Daarmee blijft een van de uitgangspunten van het extra in te stellen overleg onderbelicht, namelijk dat de overlegstructuur rond jeugd zich niet alleen dient te richten op de jeugd die al in beeld is, vanwege problemen of zorgbehoeften, maar ook op de nog onbekende jongeren. We spraken in 2010 van ‘anticiperende informatie-uitwisseling’. Uit de gesprekken met betrokken wijkprofessionals wordt niet duidelijk in hoeverre er nu zicht is op de jeugd waar het vooralsnog goed mee gaat. Met het oog op de toekomst is het bijvoorbeeld belangrijk dat ook de broertjes en zusjes bekend zijn en wat de netwerken van de jongeren zijn.

Een ander element van het beoogde uitvoeringsoverleg betrof een consequente normstelling naar ouders en hun kinderen. In 2010 stelden we vast dat professionals die met jeugd en hun ouders te maken hadden, verschillende probleemdefinities hanteerden en daardoor ook verschillende boodschappen afgaven aan de jeugd en hun ouders. Nu, ruim drie jaar later zijn de normen en waarden in de wijk veelvuldig onderwerp van gesprek, onder meer doordat er veel meer zicht is gekomen op de oorzaken van samenlevingsproblemen en spanningen. Desalniettemin blijft dit voor de betrokken professionals een lastig punt. Een van de geïnterviewden, werkzaam bij het stadsdeel, zegt hierover: ‘je probeert te sturen om objectief te kunnen blijven en bij buurtregie en de politie probeer je realisme te bewerkstelligen, zodat ze niet overal direct op reageren.’ De medewerker bedoelt hiermee dat bewoners soms iets te snel van overlast spreken of professionals inschakelen voor zaken die zij ook zelf zouden kunnen oplossen. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de situatie in 2010 is dat het Meldpunt Zorg en Overlast gebiedsgericht is gaan werken. ‘Elke medewerker heeft een eigen gebied en kan daardoor gemakkelijker linken leggen tussen thuis en op straat. Daardoor ontstaat meer zicht op wat er speelt in een wijk en welke mogelijkheden er zijn om aan te sluiten bij overlastsituaties door middel van hulpverlening of politie-inzet’, aldus een van de medewerkers.

Een laatste element uit het voorgestelde uitvoeringsoverleg betrof de communicatie met bewoners. Medewerkers van het stadsdeel hebben met de hulpverlenende partijen besproken in hoeverre zij het nuttig en nodig vonden om hier vaker over te spreken met elkaar. Hieruit bleek dat er geen behoefte was aan verdere initiatieven rond de communicatie met bewoners. De uitvoerende partijen zien elkaar in het Netwerk 12+ en vinden dat voldoende. Met het oog op de ontwikkelingen in de wijk, die we in

het vorige hoofdstuk beschreven, is het de vraag of dat inderdaad voldoende is, of dat er alsnog inzet nodig is om de communicatie richting de jeugd en hun ouders te intensiveren en onderling af te stemmen. We komen hier nog op terug bij het derde speerpunt, de opkomst van criminele jongeren.

Ad hoc overleggen

Ad hoc overleggen waren in 2010 belangrijk en zijn dat anno 2013 nog steeds. Het gaat vaak om dezelfde partijen als in voorgenoemde overleggen. Meestal gaat het om overleg tussen de gebiedsadviseur van het stadsdeel en een van de andere samenwerkingspartners en gaat het om concrete situaties. 'Het gaat dan om vraagstukken met betrekking tot fysieke aanpassingen in de openbare ruimte, zoals een bankje verplaatsen, een bordje ophangen, een plek hangonvriendelijk maken, en dergelijke', aldus een medewerker van het stadsdeel. Tot de samenwerkingspartners worden in dit geval ook bewoners gerekend.

Overlastgevende huishoudens

Het tweede speerpunt betreft overlastgevende huishoudens. Tijdens de werkbijeenkomst in 2010 brachten we de bestaande structuur in kaart (zie bijlage 2) en stelden we vast dat er nog een aantal schakels ontbrak en aldus behoefte was aan aanvullende ketenafspraken. Uit de gesprekken met directbetrokkenen blijkt dat de procedures rond overlastgevende huishoudens op dit moment helder zijn en dat de samenwerking tussen politie, stadsdeel en Meldpunt Zorg en Overlast is verbeterd. Wat betreft de oorzaken van concentraties van overlastgevende huishoudens, onder meer de subsidieregeling die een verlaagde aanvangshuur mogelijk maakte, blijft de rol van de onder meer de woningcorporaties en de Dienst Wonen onduidelijk.

Terugkoppeling

Een belangrijke constatering in 2010 was dat er nog onvoldoende terugkoppeling plaatsvond wanneer er meldingen werden gedaan over overlastgevende gezinnen. Een van de afspraken die we daarop formuleerden was: 'er vindt altijd terugkoppeling plaats naar de melder.' Een medewerker van het Meldpunt Zorg en Overlast legt uit dat hierbij onderscheid gemaakt dient te worden tussen meldingen van partners en meldingen van burgers (bewoners). Bij meldingen van partners vindt altijd terugkoppeling plaats, bijvoorbeeld binnen de bestaande overleggen of via een op een contacten (bellen, e-mailen). Wanneer het een melding van een bewoner betreft, geldt een heldere procedure, die onder andere voorziet in een uitleg over de werkwijze van het Meldpunt, een screening van zowel de persoon over wie de melding gaat als van de persoon die de melding doet en het opstellen van een plan van aanpak. Afhankelijk van de ernst van de overlast, de gekozen aanpak en de kenmerken van de melder kan het Meldpunt besluiten om tussentijds wel of geen contact met de melder op te nemen. De inhoud van de terugkoppeling verschilt bovendien per situatie, onder meer als gevolg van de privacywetgeving, maar ook in het belang van de melder. De medewerkers van het Meldpunt handelen, uiteraard binnen de wettelijke kaders, vooral op basis van ervaringsdeskundigheid. Er is op dit punt geen behoefte aan een verdere standaardisering van de werkwijze of het opstellen van beslisbomen en stroomschema's of iets dergelijks. De medewerker van het Meldpunt legt uit dat zij ernaar streven om aan het eind van een traject contact op te nemen met de melder om vast te stellen of de overlastsituatie inderdaad is beëindigd, maar dat dit vanwege bezettingsproblemen niet altijd lukt.

Informatie-uitwisseling

Een tweede intentieafpraak, die uit de werkbijeenkomst voortkwam, was het verder uitwerken van de informatie-uitwisseling tussen de politie, het stadsdeel en het Meldpunt Zorg en Overlast. Doel was om te zorgen voor meer structuur, daar waar informatie-uitwisseling nog (te) veel plaatsvond op ad hoc basis. Deze behoefte is inmiddels minder sterk, onder meer doordat verschillende betrokkenen anders zijn gaan werken (bijvoorbeeld gebiedsgericht) en het probleembesef en daarmee de meerwaarde van samenwerking is toegenomen. Daar waar in 2010 nog werd gesproken van het aanpassen van het convenant tussen politie en Meldpunt Zorg en Overlast, is dat anno 2013 niet meer nodig. Genoemde partijen weten elkaar goed te vinden en kunnen een op een informatie delen. Hetzelfde zien we in de samenwerking tussen de veiligheidscoördinator en de medewerkers van het Meldpunt Zorg en Overlast. Zij hebben delen eveneens informatie op ad hoc basis, bijvoorbeeld wanneer er prangende zaken zijn of aanleiding is om dossiers te bespreken.

Op wijkniveau is er tweewekelijks overleg tussen de wijkteamchef van de politie en de veiligheidscoördinator van het stadsdeel. De wijkteamchef ontvangt hiertoe informatie van de wijkagenten in het interne buurtregieoverleg. Daarnaast vindt er soms extra overleg plaats, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten. Al naar gelang de aard en ernst van de incidenten is spreekt de veiligheidscoördinator met de wijkagent(en) of de wijkteamchef. De informatie-uitwisseling tussen de veiligheidscoördinator en de politie loopt dus niet synchroon met die tussen de veiligheidscoördinator en het Meldpunt Zorg en Overlast. In die zin blijft de behoefte tot een meer gestructureerde wijze van informatiedelen in elk geval op papier bestaan. Vooralsnog geeft de praktijk geen aanleiding (meer) om de procedures rond informatie-uitwisseling verder uit te werken.

Meldingen over zorg

Naar aanleiding van de constatering dat de zorgpartijen nog onvoldoende waren aangehaakt bij het Meldpunt Zorg en Overlast (zie de paragraaf over terugkoppeling) is het IJ-Office nadrukkelijker betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak. Bij de eerder genoemde screening, worden niet alleen de wijkagent en de woningcorporatie bevroegd, maar wordt ook het IJ-Office geraadpleegd. Het Meldpunt Zorg en Overlast en het IJ-Office nemen bovendien samen deel aan het zogeheten *klein overleg*, waarin ook de politie, maatschappelijke dienstverlening en GGD op maandelijkse basis meldingen op het gebied van zorg bespreken, een plan van aanpak maken en een taakverdeling bepalen. Het Meldpunt voert de regie over die aanpak. De zorgpartijen kunnen bijdragen als informatieleverancier, maar soms ook als uitvoerende partij. Als blijkt dat het plan van aanpak niet werkt en de enige oplossing een ontruimingsprocedure is, volgt een groot overleg, waarin alle betrokken partijen bij elkaar zitten.

Het feit dat het IJ-Office nu nauwer samenwerkt met onder andere het Meldpunt Zorg en Overlast en dat de samenwerking ook gestructureerder verloopt, heeft volgens de geïnterviewden alles te maken met de ontwikkeling die deze partij heeft doorgemaakt. Het IJ-Office is uit het niets begonnen en heeft gaandeweg haar werkwijzen uitgekristalliseerd en beter zicht gekregen op meer en minder relevante samenwerkingspartners, belangen, verwachtingen, mogelijkheden en beperkingen.

De rol van de corporaties

Als gevolg van een subsidieregeling, waardoor corporaties een verlaagde aanvangshuur konden rekenen, ontstond er in korte tijd een concentratie van grote gezinnen in enkele blokken op IJburg. Een deel van deze gezinnen veroorzaakte veel overlast voor de omgeving. Om deze ontwikkeling te keren, stelden we in de werkbijeenkomsten in 2010 een aantal maatregelen voor, waaronder een nauwere samenwerking tussen de corporaties en het IJ-Office, meer onderlinge samenwerking tussen de corporaties en een betere samenwerking met de Verenigingen van Eigenaars in de gecombineerde blokken. Ook is de intentie uitgesproken om samen met de Dienst Wonen afspraken te maken om situaties als deze in de toekomst te voorkomen. Uit de gesprekken met directbetrokkenen blijkt dat er in de uitvoeringspraktijk met kleine stapjes vooruitgang is geboekt voor wat betreft de aanpak van inpandige overlastsituaties. Desondanks is er nog geen sluitende aanpak, hetgeen sommige geïnterviewden wijten aan het ontbreken van probleembesef een gebrek aan overeenstemming bij de directies van de verschillende corporaties. In de volgende paragraaf (opkomst van criminele jongeren) komen we daar nog op terug.

Het IJ-Office en Ymere hebben naar aanleiding van de bevindingen uit het eerdere onderzoek een pilot opgezet, die inhield dat Ymere alle meldingen zou doorzetten naar het IJ-Office. Reden was dat er vaak pas contact werd gezocht op het moment dat er al veel aan de hand was (de zogeheten *zware meldingen*), maar dat juist ook door het doorzetten van de lichte meldingen overlastsituaties beperkt of zelfs voorkomen konden worden. Deze pilot is succesvol geëvalueerd, onder meer omdat deze heeft geleid tot betere inzet van beschikbare middelen en instrumenten (meer maatwerk) en omdat het weinig extra inspanning kostte voor zowel Ymere als het IJ-Office. Desondanks is de pilot niet voortgezet, onder meer ten gevolg van personele wisselingen bij Ymere, maar ook omdat een uitbreiding naar andere corporaties het IJ-Office wel veel extra werk zou gaan bezorgen, waarvoor zij onvoldoende capaciteit heeft.

Een tweede afspraak waarbij de corporaties het voortouw zouden nemen, betrof de intentie om de samenwerking rond gecombineerde (koop/huur) blokken structureel vorm te geven en aldus intensiever samen te werken met de VVE's. Uit de gesprekken met directbetrokkenen blijkt dat dit uiteindelijk niet nodig is. De urgentie is bij alle corporaties aanwezig, maar de uitvoeringspraktijk vormt zich naar de mogelijkheden die er zijn en hangt af van de eigen inzichten van de wijkbeheerders. We zien op dit punt verschillen tussen corporaties. Hetzelfde geldt voor het beoogde bemiddelingsbeleid, eveneens een intentieafspraken naar aanleiding van de werkbijeenkomsten in 2010. Ook dat beleid is er uiteindelijk niet gekomen. In plaats daarvan is de samenwerking met de kopers verbeterd en is er meer aandacht voor terugkoppeling. De contactpersoon voor de huurders kan niet in detail vertellen wat de stand van zaken is, maar kan wel op hoofdlijnen toelichten wat er speelt, wat er wordt of is gedaan om het betreffende probleem aan te pakken. In het verlengde hiervan zien we dat er wel een duidelijke stap is gezet op het gebied van verwachtingsmanagement. In 2010 stelden we tot doel dat corporaties aanvullende woonafspraken met huurders zouden maken en dat is ook gebeurd: indien nodig, kan de corporatie bij het reguliere huurcontract een aanhangsel voegen, waarin aanvullende bepalingen zijn opgenomen. Soms wordt daarin letterlijk beschreven wat de woongeschiedenis van de aspirant huurder is, welke overlast hij of zij eerder heeft veroorzaakt, welke aanpak heeft plaatsgevonden en eventueel ook welke instanties daarbij betrokken zijn geweest. Soms kan er ook een bepaling omtrent recidive worden opgenomen: herhaling van eerder genoemde gedragingen kan onherroepelijk leiden tot beëindiging van de huurovereenkomst. Dit aanhangsel is dus meer dan een aanhangsel waarin algemene bepalingen worden geëxpliciteerd, het is echt een op de individuele huurder toegespitste aanvulling op het huurcontract. Meer algemeen maken corporaties gebruik van de mogelijkheid om leefregels op te hangen in portieken en organiseren zij soms bijeenkomsten voor huurders, eveneens met als doel het managen van de verwachtingen.

De beoogde samenwerking met de Dienst Wonen en Bestuursdienst lijkt niet van de grond te zijn gekomen. De geïnterviewde betrokkenen moeten ons het antwoord verschuldigd blijven, verwijzen ons door en hebben geen concrete aanwijzingen dat er iets is gedaan om het beleid rond subsidies voor verlaagde aanvangshuren te versoepelen. De urgentie daartoe lijkt ook afgenomen, omdat de wijk tot stilstand is gekomen en de situatie momenteel stabiel is. De dossiers zijn bekend en de betrokken professionals hebben voldoende zicht op hun samenwerkingspartners en de zaken waarvoor zij een beroep op hen kunnen doen. Een tweede uitwerkingsopdracht aan het adres van de Dienst Wonen betrof het in kaart brengen van (potentiële) overlastgevendende huishoudens met als doel situaties als deze in de toekomst te voorkomen. Ook op dit punt is geen initiatief te bespeuren. Wel hebben de corporaties naar eigen zeggen geleerd van eerdere situaties. Bij oplevering van nieuwe blokken wordt heel scherp gekeken naar de toekomstige bewoners en de mogelijke risico's met betrekking tot overlast. Ze zijn voor screening echter afhankelijk van andere partijen, zoals het Meldpunt Zorg en Overlast, en signaleren een gebrek aan capaciteit. Daarnaast blijkt uit de pilot van het IJ-Office en Ymere dat er soms weinig informatie is, waarop gescreend kan worden. Dit toont eens te meer het belang aan van dossieropbouw en -overdracht.

Opkomst van criminele jongeren

Het derde arrangement dat we in 2010 opstelden, heeft betrekking op de opkomst van criminele jongeren op IJburg. Destijds was er nog sprake van ontkenning en bagatellisering van dit probleem, maar daarvan is nu nauwelijks nog sprake, mede vanwege eigen ervaringen van professionals en beschikbare cijfers. We stelden voor om een anticiperend beleid te ontwikkelen, dat moest voorzien in een preventieve inzet, in aanvulling op de reeds bestaande middelen en instrumenten om repressief op te treden. We deden hiervoor vier aanzetten, namelijk het ontwikkelen van een niet-vrijblijvende aanpak, het maken van afspraken over informatiedeling, het aansluiten van bepaalde partijen bij overleggen en het intensiveren van de aanpak rond vroegtijdig schoolverlaten.

Niet-vrijblijvende aanpak

Een zogeheten niet-vrijblijvende aanpak moest onder andere voorzien in netwerkkaarten, een dwang-en drang instrumentarium en een extra intensieve aanpak van de meest risicovolle jongeren. Aanvankelijk werd gedacht aan een aanpak, vergelijkbaar met de 24D-aanpak uit de Indische Buurt. In de afgelopen periode zijn ook inspanningen verricht om een 'Taskforce Jeugdcriminaliteit Oost' voor IJburg op te richten, maar uiteindelijk zal er geen specifieke aanpak komen. De aanpak van criminele

jeugd wordt vanaf 2014 geborgd in de reguliere processen, waarbij de veiligheidscoördinator nauw betrokken zal zijn. Daarmee is onduidelijk in hoeverre er sprake is van preventief handelen bij criminaliserende jongeren. Tegelijkertijd geeft een aantal betrokkenen aan dat de situatie intussen ook is veranderd. Daar waar het in 2010 ging om delicten waar de meeste bewoners geen weet van hadden, gaat het nu steeds meer om zichtbare delicten, zoals straatroven, diefstal en inbraken. Tevens gebruiken criminele jongeren ook de inpandige ruimten, waardoor de woningcorporaties en VVE's een nadrukkelijker rol krijgen in de aanpak van criminaliteit.

Een tweede onderdeel van de aanpak betreft afspraken over betere informatiedeling. De behoefte die in 2010 bestond, is inmiddels niet meer actueel. 'Het operationele werkveld is sterker geworden en de bestaande structuren zijn verstevigd', aldus een van de geïnterviewden. In plaats daarvan is de behoefte gegroeid aan een overkoepelende visie, die alle betrokken partijen onderschrijven en die als basis kan dienen voor het bespreken van fenomenen en het doordenken van scenario's, met name bij de politie en het stadsdeel. De komende periode zal extra aandacht moeten worden besteed aan het vergroten van het draagvlak, onder meer bij de woningcorporaties.

Daar waar in 2010 nog enkele uitvoerende professionals buiten de overlegstructuur vielen, zijn die anno 2013 wel onderdeel van de zogeheten 'binnenring'. Ondanks wisselingen van organisaties en personen, verwachten we niet dat zich op dit punt in de toekomst nog problemen voordoen. Inmiddels hebben alle partijen voldoende zicht op het speelveld en staan allen niet alleen open voor contact en samenwerking, maar benadrukken zij ook allen het belang daarvan. Mocht er in de toekomst weer een andere organisatie komen, bijvoorbeeld als gevolg van aanbestedingen, dan is de verwachting dat deze moeiteloos kan toetreden tot bestaande netwerken.

Tot slot ontstond al in 2010 een zorgwekkend beeld met betrekking tot vroegtijdig schoolverlaters, een van de belangrijkste risicofactoren voor jeugdcriminaliteit. We concludeerden dat het niet ging om jongeren die in IJburg op school zitten, maar om jongeren die daar wonen en elders naar school gaan. In het arrangement met betrekking tot criminaliserende jeugd stelden we voor om de inzet van de leerplichtambtenaar te intensiveren en vast te leggen in een afsprakenbrief tussen het stadsdeel en het Stedelijk Bureau Leerplicht Plus. Deze afspraak is voor zover bekend niet nagekomen, waarmee een kans om tijdig in te grijpen wanneer het mis dreigt te gaan, blijft liggen.

4.3 Drie opgaven voor de toekomst

Uit de actualisering blijkt dat het onderzoek en de daaropvolgende werkbijeenkomsten met betrokken partijen hetzij direct, hetzij indirect een aantal verbeteringen heeft opgeleverd. Daarbij gaat het in de eerste plaats om een gedeeld probleembesef en om een gevoel van urgentie. Ten tweede gaat het om het uitkristalliseren van samenwerkingsverbanden, inclusief veranderingen in werkprocessen. Hoewel er in een paar jaar tijd veel verbetering zichtbaar is, nopen de ontwikkelingen op het gebied van overlast en criminaliteit tot nog meer 'fine-tuning' en kunnen de betrokken partijen zich geen stap terug veroorloven. IJburg doet het in veel opzichten bovengemiddeld goed, maar desondanks of misschien juist daardoor zijn incidenten bepalend voor het veiligheidsgevoel van de bewoners en ondernemers in de wijk. Daarnaast is de ontwikkeling van de risicofactoren een duidelijk signaal dat er behoefte blijft aan een goede samenwerking, die niet alleen voorziet in repressieve maatregelen, maar juist ook in preventieve aanpakken. Uit de actualisering komt een aantal nadrukkelijke opgaven naar voren. We maken daarbij onderscheid tussen inhoud (aard en omvang van de problematiek) en proces (samenwerking en beleid).

Inhoudelijke aandachtspunten

Samenleven op IJburg

De aandacht van de bewoners is in de loop der jaren verschoven van fysieke zaken naar samenlevingsvraagstukken. Bewoners ervaren onderling spanningen, soms zelfs angst en vermijden contact met andere bewoners. Veel bewoners voelen zich niet bij machte om overlastgevende volwassenen of criminele jongeren aan te spreken op hun gedrag. De opgave voor de nabije toekomst spitst zich niet

alleen toe op het sluitend maken van de aanpak door de professionals, maar zeker ook op het vergroten van de weerbaarheid van bewoners en het versterken van het onderlinge contact.

Normoverschrijdend gedrag van jongeren

Een tweede punt van aandacht is het grote aantal opgroeiende kinderen. Al in 2010 signaleerden we dit probleem, maar inmiddels is ook duidelijk geworden dat 'de boefjes van toen' nu ook echt vervelend kunnen zijn. Ook deze ontwikkeling vraagt om meer preventieve inzet, onder meer vanuit de partijen die zich bezighouden met activiteiten, maar ook vanuit partijen die zicht hebben op de sociale omgeving van jongeren met wie het mis gaat. Een van de speerpunten in deze aanpak is het normoverschrijdende gedrag van jongeren.

Aandachtspunten met betrekking tot het proces

Grijze gebieden

Meer nog dan in 2010 zorgen de zogeheten 'grijze gebieden' voor onduidelijkheid en maken deze dat geen van de partijen zich primair als probleemeigenaar opwerpt. Een overkoepelende visie, zoals door enkele geïnterviewden geopperd, zou hier verandering in moeten brengen. Een dergelijk document kan voorzien in een gezamenlijk gedragen kijk op de situatie, die de basis kan vormen voor aanvullende afspraken tussen de belangrijkste partijen: corporaties, VVE's, politie en stadsdeel. Op individuele basis worden al wel initiatieven ontplooid om de inpandige overlast en criminaliteit tegen te gaan, maar deze inspanningen zijn vooral gebaseerd op 'goodwill', persoonlijke contacten en ervaringsdeskundigheid. Om de aanpak ook in de toekomst te borgen, zullen dit soort initiatieven gestructureerd moeten worden, zodat er een collectieve aanpak kan worden opgesteld.

Personele wisselingen

Een dergelijke borging van de aanpak van inpandige overlast en criminaliteit is tevens nodig, omdat veel goede initiatieven na verloop van tijd stilvallen, onder andere door vertrek van medewerkers. Net als in andere wijken, hebben ook in IJburg (aanstaande) personele wisselingen gevolgen voor de samenwerking en het borgen van de kennis en ervaring. Dit geldt met name voor de medewerkers van het stadsdeel, van de corporaties en de marktmeester. Ook hebben personele wisselingen gevolgen voor het contact met bewoners en daarmee ook voor hun vertrouwen in de professionele partijen. Wetende dat de kennis en inzet van bewoners onmisbaar is voor een succesvolle aanpak van de problemen rond overlast en criminaliteit, is het des te belangrijker dat er veel aandacht wordt besteed aan communicatie, terugkoppeling en dergelijke.

5 *Conclusies en aanbevelingen*

In deze actualisering van de veiligheidsarrangementen voor IJburg uit 2010 hebben we samen met de betrokken partijen teruggekeken op de afgelopen jaren. Allereerst hebben we in kaart gebracht hoe de wijk zich heeft ontwikkeld en welke oorzaken daarvoor aan te wijzen zijn. Vervolgens hebben we vastgesteld dat de drie speerpunten op het gebied van openbare orde en veiligheid (jeugdoverlast, overlastgevend huishoudens en de opkomst van criminele jongeren), nog steeds actueel zijn en dat de precieze probleemdefinitie op enkele punten aangepast moet worden.

Uit de actualisering blijkt dat de afspraken die we in 2010 voorstelden, in grote mate navolging hebben gekregen. De arrangementen zijn weliswaar niet strikt aangehouden, maar veel van de losse afspraken binnen die arrangementen zijn inmiddels onderdeel van bestaande procedures en werkwijzen geworden. De actualisering maakt ook duidelijk dat op een aantal punten nog extra inspanningen nodig zijn. Met name het (door)ontwikkelen van een preventieve aanpak, het borgen van de kennis en ervaringen en het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de grijze gebieden zijn belangrijke aandachtspunten. Het stadsdeel zal hier, als regisseur van vraagstukken op het gebied van openbare orde en veiligheid, de komende periode het initiatief toe moeten nemen, om te voorkomen dat ongewenste situaties ontstaan of verergeren.

De inspanningen van het stadsdeel vallen samen met een aantal veranderingen in de beleidscontext. Ten eerste zien we dat de politie als organisatie verandert. Door de komst van de nationale politie komen accenten anders te liggen. De verwachting van de geïnterviewde betrokkenen is dat de aanpak van jeugdoverlast een taak van het stadsdeel zal worden. Ten tweede hebben we gezien dat gemaakte afspraken niet altijd worden nagekomen. Veel geïnterviewden spreken van beperkte capaciteit in hun eigen organisatie of bij die van samenwerkingspartners. Dit soort externe factoren zal ook in de nabije toekomst invloed hebben op de samenwerking en de mate waarin de aanpak sluitend kan worden gemaakt en gehouden. Een aanstaande reorganisatie bij het stadsdeel leidt bijvoorbeeld nu al tot het vertrek van medewerkers en hun functies worden niet altijd opgevuld, waardoor zaken bij anderen moeten worden opgebracht.

De meeste professionals geven aan dat zij het traject in eerste instantie soms zagen als iets dat hen werd opgedrongen en waarvan zij niet direct het nut inzagen, maar dat het uiteindelijk een aantal belangrijke ontwikkelingen in gang heeft gezet. Zo is er meer overeenstemming gekomen over de problematiek in de wijk en is er beter zicht gekomen op het speelveld en de spelers. Dit heeft uiteindelijk ook geleid tot betere afspraken en een uitkristallisering van de verschillende aanpakken. Terugkijkend op het proces, moeten we erkennen dat het moment voor sommige betrokkenen net iets te vroeg kwam, omdat ze zichzelf nog aan het oriënteren waren op de wijk en hun partners, maar dat dit uiteindelijk niet schadelijk is geweest voor de samenwerking. Sterker nog, doordat het, mede dankzij de actieve betrokkenheid van de stadsdeelvoorzitter, zo sterk was aangezet, is het een traject geweest waar velen nog vaak aan terugdenken. Het werken met veiligheidsarrangementen vraagt om een actieve betrokkenheid van alle partijen en gaat gepaard met een intensief traject, maar leidt er uiteindelijk wel toe dat knelpunten preciezer worden benoemd en concrete afspraken worden vastgesteld. De probleemgestuurde benadering stelt ons in staat om over domeinen, kokers en overlegstructuren heen te stappen en aldus maatwerk te leveren. Daarmee heeft de methode een meerwaarde aangetoond die ook te realiseren is in andere wijken waar sprake is van onenigheid, onduidelijkheid of weerstand rond veiligheidsvraagstukken.

Bijlage 1 Literatuur

Boutellier, H. & E. van Marissing (2011), *Veiligheidsarrangementen in IJburg. Over de praktijk van de besturing van veiligheid*. In: Tijdschrift voor Veiligheid 10 (1), pp.59-68.

Broekhuizen, J. & R. van Wonderen (2012), *Samenleven met verschillen. Signaleren van spanningen en versterken van vertrouwen in Amsterdamse buurten*. Amsterdam/Utrecht: Gemeente Amsterdam, Bureau Onderzoek en Statistiek / Verwey-Jonker Instituut.

Broekhuizen, J., Marissing, E. van & R. van Wonderen (2012), *Samenleven met verschillen in Oost. Spanningen en vertrouwen in Betondorp, Indische Buurt en Haveneiland Noordwest*. Amsterdam/Utrecht: Gemeente Amsterdam, Bureau Onderzoek en Statistiek / Verwey-Jonker Instituut.

Gemeente Amsterdam (2011), *Veiligheidsplan Amsterdam 2012-2014*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid.

Gemeente Amsterdam (2013), *Veiligheid in cijfers*. Beschikbaar op het wereldwijdweb: <http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/openbare-orde/veiligheid-cijfers>. Laatst bezocht op 25 november 2013.

Marissing, E. van, Tan, S. & H. Boutellier (2010), *'Het is hier net Amsterdam'. Een veiligheidsarrangement voor IJburg*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Bijlage 2 lijst van geïnterviewden

Voor de actualisering hebben we gesproken met de volgende personen:

1. Verona Hummel, Wijkteamchef Zeeburg i.o. (wijkteam IJburg en Balistraat), politie Amsterdam-Amstelland.
2. Petra Looije, projectleider jeugd aanpak, stadsdeel Oost.
3. Marjon Sutherland, procesregisseur Jeugd en Gezin, stadsdeel Oost.
4. Maureen Linthout, gebiedsmanager IJburg, stadsdeel Oost.
5. Stef Spigt, marktmeester IJburg.
6. Maud Baumgart, Baumgart Social Services.
7. Sarah de Vreugd, gebiedscoördinator IJburg, De Alliantie.
8. Marianne van den Bogart, procesmanager IJburg, IJ-Office.
9. Nico Moen, hoofd Bedrijfsvoering en Communicatie, IJburgcollege.
10. Danusia Tigcheler, sociaal wijkbeheerder IJburg, Ymere.
11. Gaby Ottevanger, coördinator Meldpunt Zorg en Overlast.
12. Bianca Themen, gebiedscoördinator, De Alliantie.

Bijlage 3 Afspraken in 2010

Drie veiligheidsarrangementen voor IJburg

Op 11 maart 2010 hebben we de resultaten van het onderzoek aangescherpt in een werkbijeenkomst waarbij alle betrokken partijen uit het veld aanwezig waren. De hieruit voortvloeiende afspraken zijn uitgewerkt in een drietal vervolgbijeenkomsten (19 april, 22 april en 17 mei 2010). Het stadsdeel heeft de verslaglegging van deze bijeenkomsten verzorgd. In dit document brengen we verslag uit van de onderzoeksbevindingen en de afspraken die hieruit voortgekomen zijn.

Drie OOV-kwesties

Op basis van een geobjectiverde probleem- en actorenanalyse zijn drie OOV-kwesties naar voren gekomen:

1. Jongerenoverlast
2. Overlastgevende huishoudens
3. Opkomst van criminele jongeren

De aanpak van elke kwestie is vastgelegd in een veiligheidsarrangement. Een veiligheidsarrangement is een set van afspraken met relevante partijen op basis van een geobjectiverde probleem- en actorenanalyse, met als doel een doorontwikkeling en aanscherping van bestaande aanpakken en samenwerkingsverbanden. Het is een hulpmiddel om de samenwerking tussen betrokken partijen een meer integraal karakter te geven en deze efficiënter en effectiever te laten functioneren. Elk arrangement heeft een ander karakter. Het gaat respectievelijk om een overlegstructuur, protocolafspraken en agendering. Voor elk van deze kwesties is een veiligheidsarrangement ontwikkeld, bestaande uit de huidige aanpak, aangevuld met een aantal nieuwe maatregelen. De nieuwe onderdelen zijn onderstreept.

Drie uitgangspunten voor beleid

Het stadsdeel heeft de nadrukkelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de volgende uitgangspunten:

1. Heldere normstelling
2. Het organiseren van de samenwerking (systeemverantwoordelijkheid)
3. Communicatie met bewoners

Nakomen van gemaakte afspraken

Het stadsdeel heeft de regiefunctie met betrekking tot het nakomen van gemaakte afspraken in het kader van de drie veiligheidsarrangementen en het aanspreken van de deelnemende partijen daarop. De privacyprotocollen die nodig zijn om informatiedeling mogelijk te maken, zijn of worden in de centrale stad opgesteld. Het stadsdeel kan het belang van goede protocollen en convenanten bij de centrale stad kenbaar maken.

Arrangement 1: jongerenoverlast

De diagnose met betrekking tot jongerenoverlast luidt: 'Op een bepaald aantal plekken is sprake van een serieus overlastprobleem, dat wordt veroorzaakt door de fysieke kwaliteit, een groeiende groep jongeren en de afwezigheid van een strafrechtelijke grond om het probleem repressief aan te pakken.'

De aanpak van jongerenoverlast wordt aangestuurd door het stadsdeel en omvat de volgende overlegstructuren:

1. Kerngroepoverleg: tweewekelijks casusoverleg tussen politie, SAOA en de Ketenuit.
2. Jeugdnetwerk 12+: maandelijks casusoverleg tussen Bureau Jeugdzorg, Ketenuit en Politie. Dit is de zogeheten binnenring, waarbinnen vertrouwelijke informatie wordt gedeeld. Daarnaast is er een buitenring, waarin onder andere Streetcornerwork en Spirit zitten. Zij nemen geen deel aan het overleg maar kunnen wel informeren en geïnformeerd worden.
3. SAOA-Overleg: overleg waarin de inzet van de straatcoaches op basis van meldingen wordt besproken. Dit tweewekelijkse overleg wordt gehouden door politie, meldpunt zorg en overlast en straatcoaches.
4. Jeugd- en Veiligheidsoverleg: overleg tussen jongerenwerkers, politie, Ketenuit, team handhaving en toezicht, Streetcornerwork, Spirit, SAOA, Civic. In dit overleg wordt onder andere het zomerplan opgesteld.
5. Uitvoeringsoverleg jongerenoverlast IJburg: overleg op basis van een probleemgestuurde agenda tussen politie, stadsdeel (projectleider Jeugd en Veiligheid en Meldpunt Zorg en Overlast), onderwijsinstellingen, SAOA, Stichting Aanpak 8 tot 8, Streetcornerwork, Spirit en Civic. Omwille van de grootte zal een kerngroep van uitvoerders worden gevormd. Welke partijen dat zijn, moet in de verdere werkwijze nog worden vastgesteld. Het Meldpunt Zorg en Overlast informeert andere overleggen en partners. Het uitvoeringsoverleg jongerenoverlast IJburg is aan de vier bestaande overlegstructuren toegevoegd tijdens de werkbijeenkomst met alle partners. Het uitvoeringsoverleg omvat de volgende agendapunten:
 - a. Delen van ervaringen (mede op basis van sociale netwerkkaarten).
 - b. Wie doet wat en met welk kind?
 - c. Te verwachten problemen voor zijn (anticiperende informatie-uitwisseling).
 - d. Consequente normstelling naar ouders en kinderen.
 - e. Communicatie met bewoners.
6. Naast bovengenoemde overleggen vindt er overleg plaats rond beheersvraagstukken, vaak ad hoc. Hierbij zijn veelal dezelfde partijen betrokken als genoemd onder 1 t/m 5.

Arrangement 2: overlastgevende huishoudens

De diagnose met betrekking tot overlastgevende huishoudens luidt: 'Om diverse redenen wonen er probleemhuishoudens op IJburg, die veel overlast veroorzaken voor de omgeving. Daarbij is onvoldoende aan dossieroverdracht gedaan en is hier en daar een concentratie van overlastgevende huishoudens (deels MPG-gezinnen) ontstaan.' In een voetnoot merkten we daarbij het volgende op: tijdens de werkbijeenkomst op 22 april 2010 is geconstateerd dat, mede als gevolg van de (centrale) subsidieregeling (verlaagde aanvangshuur), een concentratie van (potentiële) probleemhuishoudens is ontstaan. Een deel van deze huishoudens is nog onvoldoende in beeld bij de betrokken partijen. Vanwege deze onbekende doelgroepen spreken we daarom van (potentieel) overlastgevende huishoudens.

Voor de aanpak van bovengenoemde kwestie is geen sprake van vaste overlegvormen. De betrokken partijen handelen op basis van meldingen en daaruit volgen ketenafspraken. In onderstaande figuur is aangegeven welke ketens er al bestaan (ononderbroken lijnen) en welke ketenafspraken nieuw zijn (onderbroken lijn).



Binnen de aanpak van (potentieel) overlastgevende huishoudens wordt onderscheid gemaakt tussen lichte en zware overlast. Gezamenlijk vormen deze het arrangement (potentieel) overlastgevende huishoudens. Het protocol is als volgt: alle overlastmeldingen komen binnen bij het Meldpunt Zorg en Overlast. Het Meldpunt bepaalt vervolgens of er sprake is van lichte of van zware overlast. Meldingen zijn niet alleen meldingen van bewoners, maar ook alle overlast- en jeugdmeldingen die bij de politie binnenkomen.

Bij zware overlast wordt eerst gekeken of er een instelling is die de cliënt begeleidt en deze krijgt dan de regie. Bij zorgvragen wordt de regie gevoerd door het IJ-office. Wanneer het een huishouden met kinderen betreft, wordt contact opgenomen met de jeugdzorg. Is het huishouden niet in beeld en de problematiek zwaar genoeg, dan wordt het Vangnet Jeugd ingezet om op huisbezoek te gaan.

Bij lichte overlast bekijkt het Meldpunt of het huishouden bekend is bij jeugdzorg en of er al eerdere meldingen bekend zijn. Indien dit niet het geval is, sluit het meldpunt de melding af en geeft zij de melding door aan de corporaties. Woningcorporatie Ymere mailt alle overlastmeldingen in CC naar het IJ-office. Deze pilot zal begin oktober 2010 worden geëvalueerd. De corporaties schakelen in eerste instantie het buurtbeheer in. Levert dit niet het gewenste resultaat op, dan kan op vrijwillige basis worden overgegaan tot buurtbemiddeling via 'Beter Buren'. Wanneer de bemiddeling wordt geaccepteerd moet worden gekeken of het probleem daarmee is opgelost en volgt terugkoppeling naar de corporatie. Wanneer de bemiddeling niet wordt geaccepteerd, dan kan worden besloten om de klachten niet meer in behandeling te nemen of, in de meest extreme situatie, tot een verhuisadvies.

De volgende afspraken zijn vastgesteld:

1. Er vindt altijd terugkoppeling plaats naar de melder.
2. Politie, Meldpunt Zorg en Overlast en Veiligheidscoördinator werken informatie-uitwisseling verder uit.
3. Het Meldpunt Zorg en Overlast gaat informatie opvragen bij de Zorg (uitwerkingsopdracht).
4. Het Stadsdeel zal onderzoek initiëren naar de uitbreiding van het bestaande convenant, dan wel de mogelijkheid om een nieuw convenant op te stellen, teneinde politionele informatiedeling met het Meldpunt Zorg en Overlast mogelijk te maken (idealiter gaat het dan om het doorsturen van alle overlast- en jeugdmeldingen door de politie aan het Meldpunt).
5. Ymere gaat alle meldingen in CC doormailen aan het IJ-Office (pilot).

6. De corporaties en VVE's breiden hun samenwerking m.b.t. de gecombineerde blokken uit.
7. De corporaties stellen een bemiddelingsbeleid op.
8. De Bestuursdienst (BDA) en Dienst Wonen (DW) verkennen de mogelijkheden tot versoepeling van de subsidieregeling en maatwerk (uitwerkingsopdracht).
9. De corporaties maken aanvullende woonafspraken met huurders (verwachtingsmanagement).
10. De corporaties en Dienst Wonen verkennen de mogelijkheden tot het maken van een inventarisatie van (potentiële) probleemhuishoudens i.v.m. de plaatsing door corporaties (uitwerkingsopdracht).

Arrangement 3: opkomst van criminele jongeren

De diagnose met betrekking tot de opkomst van criminele jongeren luidt: 'de huidige situatie op IJburg is relatief goed beheersbaar, maar gelet op de cijfers, de sociaaldemografische factoren en de condities voor de ontwikkeling van crimineel gedrag, samen met de aanwezige fysieke factoren, bestaat de kans dat de situatie in de (nabije) toekomst minder beheersbaar zou kunnen gaan worden. Met name het relatief hoge percentage vroegtijdige schoolverlaters en het toenemend aantal jongeren dat op IJburg woont, in combinatie met recente incidenten (wietkwekerijen, overvallen) zijn belangrijke signalen.'

Het arrangement om de opkomst van criminele jongeren tegen te gaan kan gekarakteriseerd worden als een anticiperend beleid. Het arrangement omvat niet alleen de repressieve aanpak (aanspreken en verbaliseren), zoals die reeds bestaat, maar ook preventieve inzet van alle betrokken partijen. De aanpak behoeft aandacht in de overlegstructuren, zoals die reeds zijn ingericht voor de aanpak van jongerenoverlast (zie arrangement 1):

1. Kerngroepoverleg
2. Jeugdnetwerk 12+
3. SAOA-overleg
4. Jeugd- en Veiligheidsoverleg
5. Uitvoeringsoverleg jongerenoverlast IJburg
6. Ad-hoc overleggen

De volgende afspraken zijn vastgesteld:

1. Stadsdeel en politie ontwikkelen een niet-vrijblijvende aanpak voor alle risicojongeren (met inbegrip van de 'harde kern'), bestaande uit de volgende onderdelen:
 - a. Netwerkkarten van alle risicojongeren.
 - b. Een dwang en drang instrumentarium om jongeren dicht op de huid te zitten.
 - c. Een extra intensieve inzet op de meest risicovolle jongeren, gebaseerd op de 24D-aanpak in de Indische Buurt. De hoeveelheid dossiers moet nog worden bepaald.
2. Er komen afspraken tussen alle partijen over een betere informatiedeling (inclusief afspraken over vertrouwelijke gegevens).
3. Civic zal aansluiten bij overleggen met betrekking tot IJburg.
4. Het Stedelijk Bureau Leerplicht gaat onderwijsinstellingen die schoolverzuim onvoldoende aanpakken aanspreken en zo nodig maatregelen treffen. Deze versterkte inzet wordt vastgelegd in de afsprakenbrief tussen stadsdeel en Stedelijk Bureau Leerplicht Plus.

Bijlage 4 Veiligheid in cijfers

Beknopte analyse van de beschikbare cijfers op de website Veiligheid in Cijfers.

Veiligheidsindex

Sinds 2003 bestaat de Amsterdamse Veiligheidsindex. Deze index maakt het mogelijk om ontwikkelingen op buurt-, stadsdeels en stadsniveau te volgen en te vergelijken over een langere periode. Deze index laat een positieve ontwikkeling op IJburg zien: vrijwel alle indicatoren die de objectieve veiligheid aangeven (inbraak, diefstal, geweldsmisdrijven, vandalisme en verkeer) zijn donkergroen, wat betekent dat deze situaties aanzienlijk minder vaak voorkomen dan in Amsterdam gemiddeld. Tussen 2008 en 2013 zijn deze indicatoren bovendien behoorlijk gedaald, zoals dat ook in de andere wijken van Amsterdam Oost het geval is. De uitzonderingen worden gevormd door de overlastindex en de drugsindex. De overlastindex is lichtgroen, wat betekent dat IJburg op dit punt relatief veilig is. De index schommelt van 69 in 2008 naar 50 in 2010 en 62 in 2013. De drugsindex schommelt eveneens. Deze is gestegen van 9 in 2008 naar 25 in 2010 en vervolgens is deze weer gedaald naar 15 in 2013. De subjectieve veiligheid bestaat uit de onveiligheidsbeleving-index, de vermijdingsindex en de buurtproblemenindex, die elk zijn opgebouwd uit een aantal indicatoren. Deze samengestelde indicatoren zijn allen voor de gehele periode 2008-2013 donkergroen. Daar waar de onveiligheidsbeleving-index in deze periode gelijk is gebleven (74 in zowel 2008 als 2013) is de vermijdingsindex behoorlijk afgenomen (van 56 in 2008 naar 42 in 2013) en de buurtproblemenindex licht afgenomen (van 37 in 2008 naar 32 in 2013). Ook in de beleving van de inwoners gaat het dus (langzaam) beter op IJburg.

Jeugdcriminaliteitsindex en risicofactorenindex

De jeugdcriminaliteitsindex verschijnt elke vier maanden en biedt inzicht in de (ontwikkeling van) jeugdcriminaliteit en de risicofactoren in Amsterdam. Deze cijfers worden aangeboden in de vorm van factsheets. De laatste factsheet (nr.9, oktober 2013), laat een overwegend positief beeld zien voor Amsterdam Oost. Tussen 2007 en 2013 is de index in het stadsdeel gedaald van 104 naar 65. Op IJburg (in de Factsheet 'IJ-eiland e.o.' genoemd) laat de jeugdcriminaliteitsindex een spectaculaire daling zien van 244 in 2007 naar 88 in 2013. Deze daling heeft alles te maken met het feit dat de wijk in 2007 nog maar net bewoond was en inmiddels in alle opzichten een wijk is die veel meer lijkt op de andere wijken in Amsterdam. We zien dat o.a. terug in de cijfers van het aantal jeugdige verdachten. Dit aantal is tussen 2007 en 2013 zelfs toegenomen van 110 naar 148 12-24 jarigen, maar omdat het aantal jeugdigen in diezelfde periode fors toenam (van net geen 800 in 2007 naar bijna 3000 in 2013) lijkt er, afgaande op het percentage jeugdige verdachten, sprake van een positieve ontwikkeling.

Wanneer we naar de specifieke risicofactoren kijken, valt op dat IJburg op de meeste factoren niet goed scoort. Zo is de index voor het aantal 12-17 jarigen toegenomen van 91 in 2007 naar 125 in 2013 en kleuren de indicatoren eenoudergezinnen (98), CITO-score (96), vroegtijdig schoolverlaten (78) en het aantal 18-24 jarigen (67) lichtgroen, wat er op duidt dat het relatief goed gaat. Andere indicatoren zoals minima (123) en jeugdzorg (116) kleuren oranje, wat wijst op redelijk veel risico. Het relatief schoolverzuim in het Voortgezet Onderwijs vormt op IJburg de grootste risicofactor: de index bedraagt maar liefst 150 (laatste meting 2010) en kleurt daarmee donkerrood.

Een tekortkoming van de huidige manier van meten, is dat het percentage jeugdige verdachten gebaseerd is op registratie van woonplek. We hebben daarmee geen inzage in het aandeel van de jeugd in het totale aantal delicten dat op IJburg zelf wordt gepleegd. Daarnaast komt het volgens betrokken professionals voor dat jongeren niet wonen op het adres waar zij zijn ingeschreven, maar bijvoorbeeld bij een vriend, bekende of familielid. Dit kan ook een vertekend beeld opleveren.

Volwassenencriminaliteitsindex en risicofactorenindex

De volwassenencriminaliteitindex verschijnt een maal per jaar en biedt inzicht de (ontwikkeling van) volwassenencriminaliteit en de risicofactoren in Amsterdam. In IJburg wonen relatief weinig volwassenen criminelen. De wijk kent wel relatief veel risicofactoren, al is de wijk in 2012 op dit punt door O&S als een van de sterkste dalers van Amsterdam aangemerkt. Risicofactoren zijn het relatief veel niet-werkende werkzoekenden, oververtegenwoordiging van minimahuishoudens, krappe behuizing en 18-24 jarige verdachten in 2007.

Buurtcijfers

Anders dan de veiligheidsindex, laten de buurtcijfers een minder rooskleurig beeld zien voor IJburg: in de eerste helft van 2013 zijn fors meer gevallen van woninginbraak, diefstal en geweld geregistreerd dan in dezelfde periode in 2012. Alleen incidenten overlast zijn nagenoeg gelijk gebleven (91 in 2013 ten opzichte van 93 in 2012). Wel is een specifieke periode, namelijk de maanden juli-augustus, verantwoordelijk voor bijna de helft van die incidenten (43), daar waar dat in 2012 nog een kwart (28) bedroeg.

Het rapportcijfer voor buurtveiligheid bedroeg in juli-augustus 2012 nog een 7,1 en is in dezelfde periode in 2013 gedaald naar een 6,7. In diezelfde periode zien we een toename van de onveiligheidsbeleving, een toename van vermijdingsgedrag en een daling van de sociale kwaliteit. Het cijfer voor verloedering is gelijk gebleven.

Leefbaarheidsindex

De leefbaarheidsindex maakt het mogelijk om te sturen op door bewoners ervaren problemen in hun buurt. De leefbaarheidsindex verschijnt elke vier maanden. IJburg scoort goed in de samengestelde index. Wanneer we naar de drie hoofdelementen kijken (fysiek, overlast en sociaal), zien we dat IJburg op het gebied van fysiek en overlast geen leefbaarheidsproblemen kent, maar dat op het gebied van sociaal wel sprake is van leefbaarheidsproblematiek. De sociale index is opgebouwd uit acht elementen, waaronder saamhorigheid, thuis voelen, spanningen en prettige omgang tussen bevolkingsgroepen.

Veiligheidsplannen

Tot slot is in het Veiligheidsplan Amsterdam 2012-2014 een aantal aandachtsgebieden benoemd. Dit zijn 'buurten die onder druk staan door een hoge mate van criminaliteit en overlast. Het zijn de gebieden waar de top 600, jeugd en (verslaafde) veelplegers zich meer dan elders manifesteren door het plegen van gewelds- en vermogensdelicten en het vertonen van intimiderend of overlastgevend gedrag' (Gemeente Amsterdam, 2011, p.35). IJburg is een van deze aandachtsgebieden. Op pagina 42-43 lezen we het volgende: 'Op IJburg is de problematiek minder omvangrijk dan in de overige aandachtsgebieden. Wel doen zich problemen voor op het terrein van sociale cohesie en leefbaarheid. Om die reden is dit gebied benoemd als 'bijzonder' aandachtsgebied, waarbij naast de huidige inzet op het gebied van toezicht en handhaving, vooral inzet nodig lijkt om de sociale cohesie te bevorderen, zoals goede wijkvoorzieningen en het vergroten van bewonersparticipatie. De ontwikkelingen op IJburg worden actief gemonitord in het kader van het Veiligheidsplan. Het algemene rapportcijfer dat bewoners van IJburg aan hun buurt geven is een 6,6. Het buurtprobleem dat door de bewoners als meest wordt genoemd is jeugdoverlast. De objectieve index Jeugdoverlast was in 2009 133. Door inspanningen te plegen op de gebieden bewonersparticipatie en voorzieningen is het realistisch de objectieve index in vier jaar terug te brengen naar 120. Een daling van 10%. Het is te verwachten dat hierdoor het rapportcijfer buurtveiligheid gaat stijgen, doch niet evenredig aan de objectieve index. De subdriehoek legt een ambitieuze doelstelling neer van een rapportcijfer buurtveiligheid van 7.'

Colofon

Opdrachtgever/financier	Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Oost
Auteur	Dr. E. van Marissing
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Foto omslag	Erik van Marissing
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website.

ISBN 978-90-5830-615-9

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2014

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld. The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



In 2002 kregen de eerste bewoners de sleutel van hun woning in de Amsterdamse nieuwbouwwijk IJburg. Ook voor de professionals was alles toen nog nieuw en onbekend. De samenwerking moest nog vorm krijgen en er was nog weinig bekend over de wijk en haar inwoners. Hierdoor hadden de professionals onvoldoende antwoord op jongerenoverlast, overlastgevende gezinnen en de opkomst van criminele jongeren. Voor elk van deze problemen ontwikkelden we in 2010 in opdracht van het toenmalige stadsdeel Zeeburg een veiligheidsarrangement: een gespecificeerde samenwerkingsovereenkomst tussen relevante partijen op basis van een systematische onderbouwing en werkwijze.

Veel afspraken uit de veiligheidsarrangementen zijn inmiddels geïncorporeerd in bestaande werkwijzen en procedures. Mede als gevolg van het intensieve traject met alle betrokken partijen, is er meer verbinding tussen verschillende deelgebieden en domeinen gekomen en is er meer overeenstemming bereikt over de aard en ernst van de problematiek. Ook is er een gevoel van urgentie ontstaan en zijn ontkenning en bagatellisering van de sociale veiligheidsproblemen op IJburg afgenomen.

Om de opbrengsten preciezer te duiden, heeft het stadsdeel Oost het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om de afspraken uit 2010 te actualiseren. Samen met alle relevante partners kijken we terug op het proces en benoemen we blinde vlekken in het beleid. We doen dat in de wetenschap dat de wijk zich verder heeft ontwikkeld en dat de speerpunten uit 2010 mogelijk plaats hebben gemaakt voor andere veiligheidsvraagstukken.

