

## Treiteraankpak: beschrijven en vasthouden

Onderzoek naar de (door)werking van de Amsterdamse aanpak van intimidatie in de woonomgeving

Eric Bervoets  
Sander Eijgenraam

Met medewerking van Marnix Eysink Smeets

**In opdracht van:**

Gemeente Amsterdam

**Treiteraankpak: beschrijven en vasthouden**

Onderzoek naar de (door)werking van de Amsterdamse aanpak van intimidatie in de woonomgeving

Oktober 2015

dr. Eric Bervoets  
Sander Eijgenraam

Met medewerking van Marnix Eysink Smeets,  
[www.veiligheidspercepties.nl](http://www.veiligheidspercepties.nl)

Bureau Bervoets  
Postbus 2793  
3800 GJ Amersfoort  
E [info@bureaubervoets.nl](mailto:info@bureaubervoets.nl)  
W [www.bureaubervoets.nl](http://www.bureaubervoets.nl)

## Inhoudsopgave

<b>Bestuurlijke samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. De Treiteraankpak bekeken</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding onderzoek	4
1.2 Onderzoeksvragen, definities en toelichting	4
1.3 Wat volgt	5
<b>2. Werking en verworvenheden Treiteraankpak</b>	<b>6</b>
2.1 Werking Treiteraankpak volgens onderzochten	6
2.2 Treiterzaken in aard en omvang	7
2.3 Verschillen tussen toen en nu	9
2.4 Aandachtspunten bij de werking van de Treiteraankpak	10
2.5 Samengevat	11
<b>3. Vasthouden van de verworvenheden</b>	<b>13</b>
3.1 Doorwerking Treiteraankpak in staande praktijk	13
3.2 Vasthouden: ervaren noodzaak	13
3.3 Hoe vasthouden?: beelden van geïnterviewden	14
3.4 Samengevat	15
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>16</b>
4.1 De onderzoeksvragen beantwoord	16
4.2 Bevindingen in perspectief	18
4.3 Aanbevelingen	18
<b>5. Checklist</b>	<b>20</b>

Bijlagen

## Bestuurlijke samenvatting

Amsterdam introduceerde in 2013 de Treiteraankpak: een tijdelijk programma dat de aanpak van intimidatie in de woonomgeving op een hoger plan moest brengen. Het programma moest ertoe leiden dat voortaan ook de meest complexe vormen van deze intimidatie het hoofd kan worden geboden<sup>1</sup>. De gemeente Amsterdam vroeg Bureau Bervoets om een praktisch onderzoek met als onderzoeksvragen<sup>2</sup>:

1. Hoe werkt de Treiteraankpak; wat zijn de belangrijkste verschillen met de praktijk voorafgaand aan de introductie?
2. In welke mate werken (welke) elementen van de aanpak al door in de huidige stande praktijk?
3. Wat is nodig om te zorgen dat na het opheffen van de programmastructuur de aanpak van intimidatie in de woonomgeving op het beoogde niveau blijft?

Er is brede consensus onder (professioneel) betrokkenen dat de Treiteraankpak de aanpak van intimidatie in de woonomgeving heeft verbeterd en onder de aandacht gebracht van professionals en organisaties. Eén van de verschillen met de praktijk voorafgaand aan de Treiteraankpak is bijvoorbeeld de heldere mogelijkheid tot opschaling als professionals er op een bepaald moment samen niet meer uitkomen en de casus onoplosbaar lijkt. Een ander verschil is – weliswaar wat abstracter – de verschuiving van daderperspectief naar slachtofferperspectief. Wel is er nog een aantal aandachtspunten. Denk aan het omgaan met de zeer diverse beroeps culturen die in de Treiteraankpak worden geacht met elkaar samen te werken en – daarmee verband het houdend – het commitment voor de Treiteraankpak is geen rustig bezit.

De meerderheid van de bevroegde professionals meent dat het nog te vroeg is om onvoorwaardelijk de huidige programmastructuur (met daarin de aanjagende functie van de burgemeester, stadsdeelregisseurs en het programmateam) los te laten. De doorwerking van de Treiteraankpak is – kortom – nog beperkt. De stadsdeelregisseurs hechten veel waarde aan de mogelijkheid om zaken te escaleren bij het voor de toekomst vasthouden van de aanpak. Zij hebben daarnaast ook een sterke behoefte aan collegiale ondersteuning, daar waar zij nu soms ‘vastlopen op kennis, kunde en tijd’. Verder valt op dat zij heel graag de treiteraankpak zouden willen intensiveren en uitbreiden naar andere gevallen dan treitercasus met als belangrijkste doel: voorkomen dat een zaak uitgroeit tot een treitercasus.

Op grond van dit onderzoek worden enkele aanbevelingen gedaan met het accent op frontlijn sturing. Daaronder valt onder meer het op korte termijn opstellen van een Treiterprotocol dat uitvoerende professionals een praktische handleiding biedt voor hun praktijkdilemma's in de uitvoering en bij momenten waarop zij vast zitten op kennis (het niet meer weten) kunde (even niet de vaardigheden in huis hebben) en mandaat (waardoor mogelijk opschaling nodig is). Daaronder valt ook: uitvoerende professionals met praktijkvoorbeelden laten zien dat het aanpakken van treiteren kan en resultaat heeft. Het gaat er echter niet slechts om dat professionals doordrongen zijn van het belang om treiteren aan te pakken. Essentieel is dat zij daarvoor van hun leidinggevenden ook de mogelijkheden krijgen. Voorop staat dat met de Treiteraankpak een antwoord is gevonden voor een stadsprobleem dat er was, is en altijd zal blijven.

---

<sup>1</sup> Maar dan uitsluitend wanneer zij voldoen aan de criteria van de Treiteraankpak. Intimidatie in de woonomgeving die niet voldoet aan de criteria (zie paragraaf 2.1 van de rapportage) kan met de Treiteraankpak niet het hoofd worden geboden.

<sup>2</sup> Zie de onderzoeksrapportage voor een verdere uitwerking, gehanteerde definities, beschrijving van de opzet en onderzoeksverantwoording.

# 1. De Treiteraankpak bekeken

## 1.1 Aanleiding onderzoek

Amsterdam introduceerde in 2013 de Treiteraankpak: een tijdelijk programma dat de aanpak van intimidatie in de woonomgeving op een hoger plan moest brengen. Het programma moest ertoe leiden dat voortaan ook de meest complexe vormen van deze intimidatie het hoofd kan worden geboden<sup>3</sup>. Nu het programma een paar jaar heeft gedraaid, breekt het moment aan om te bezien of de programmastructuur kan worden opgeheven: zonder te verliezen wat inmiddels op het gebied van de aanpak van intimidatie in de woonomgeving is opgebouwd. Daarom werd Bureau Bervoets gevraagd voor een praktisch onderzoek dat zicht biedt op de (door)werking van de aanpak, de verworvenheden en de wijze waarop de verworvenheden kunnen worden vastgehouden. Dit is daarvan ons verslag.

## 1.2 Onderzoeksvragen, definities en toelichting

Het onderzoek moest antwoord geven op de volgende vragen:

1. Hoe werkt de Treiteraankpak; wat zijn de belangrijkste verschillen met de praktijk voorafgaand aan de introductie?
2. In welke mate werken (welke) elementen van de aanpak al door in de huidige staande praktijk?
3. Wat is nodig om te zorgen dat na het opheffen van de programmastructuur de aanpak van intimidatie in de woonomgeving op het beoogde niveau blijft?

### Toelichting en definities

We gingen in het onderzoek na hoe de aanpak werkt (functioneert) en waarin deze verschilt van de aanpak van woonoverlast die er voor de Treiteraankpak al was. Door de verschillen tussen toen en nu in beeld te brengen, geven we aan wat de verworvenheden zijn van de aanpak. Ook was van belang om na te gaan of en hoe de aanpak en werkwijzen al doorwerken in de staande praktijk en hebben geleid tot een structureel andere manier van werken in het geval van intimidatie in de woonomgeving c.q. treiteren. De wens van de gemeente is om de kerngedachte achter de Treiteraankpak volledig overeind te houden en vast te houden ('borgen' in managementjargon), zodat ook zonder de huidige (als tijdelijk beoogde) programmastructuur de principes van de aanpak structureel worden gebruikt en toegepast in de staande praktijk. Met onderzoeksvraag 3 wordt nagegaan wat nodig is om de verworvenheden vast te houden en de doorwerking te maximaliseren. In het onderzoek gebruiken we enkele kernbegrippen die vragen om een definitie (zie onder).

#### *Figuur 1: gebruikte definities*

**Werking** = de organisatie en de werkwijze van de Treiteraankpak.

**Verworvenheden** = de verschillen tussen de werking aanpak woonoverlast voor en na de introductie van de Treiteraankpak

---

<sup>3</sup> Maar dan uitsluitend wanneer zij voldoen aan de criteria van de Treiteraankpak. Intimidatie in de woonomgeving die niet voldoet aan de criteria (zie paragraaf 2.1) kan met de Treiteraankpak niet het hoofd worden geboden.

**Doorwerking** = de mate waarin de verworvenheden van de Treiteraankpak hebben geleid tot een structureel, blijvende andere visie op en aanpak van intimidatie in de woonomgeving.

**Vasthouden** = de aanpak op het beoogde niveau houden.

**Bereik** = de mate waarin alle treiterzaken in beeld zijn bij de Treiteraankpak (zie onderzoek O&S, 2014)

**Bekendheid**: de mate waarin bepaalde relevante subgroepen (professionals, burgers) op de hoogte zijn van het bestaan van de aanpak en de mogelijkheden die dit hen biedt

### Onderzoekopzet en uitgangspunten

De onderzoeksvragen werden beantwoord met behulp van (groeps)interviews, een korte vragenlijst per e-mail en een documentenanalyse. Voor beschrijving van de opzet en verantwoording van het onderzoek wordt verwezen naar de bijlagen van dit rapport. De opzet is gebaseerd op het met de opdrachtgever overeengekomen uitgangspunt om het onderzoek efficiënt te laten zijn en niet te omvangrijk. Veronderstelling was dat anders vermoedelijk het draagvlak en de respons zouden afnemen. Uitgangspunt was ook nadrukkelijk (opgenomen in onderzoeksvoorstel) een onafhankelijk onderzoek, waarin de onderzoekers eigenstandig en openbaar tot bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen kunnen komen.

### Dankwoord

De onderzoekers hebben mogen rekenen op ruime medewerking door zowel opdrachtgever als onderzochten. Wij willen daarom onze opdrachtgever en een ieder die ons – op welke wijze dan ook – behulpzaam is geweest bij het onderzoek op deze plaats hartelijk danken voor hun medewerking.

## 1.3 Wat volgt

Dit verslag is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk twee bespreken we de werking van de Treiteraankpak volgens onderzochten<sup>4</sup>. Het beschrijven van de werkwijze is een opmaat om uiteindelijk aan te kunnen geven wat (volgens geïnterviewden) de belangrijkste verschillen zijn met de praktijk voorafgaand aan de introductie van de aanpak. Op basis van deze verschillenanalyse kan worden opgemaakt wat de verworvenheden zijn van de aanpak. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 1.
- In hoofdstuk drie staan we stil bij de doorwerking: de invloed die de aanpak heeft gehad op de aanpak van intimidatie in de woonomgeving in Amsterdam. De vraag is wat nu reeds is beklijfd. Verderop in datzelfde hoofdstuk gaan we in op wat volgens de onderzochten nodig is om de verworvenheden (verschillen tussen toen en nu) en de doorwerking vast te houden (borging).
- In hoofdstuk vier beantwoorden we de onderzoeksvragen, we plaatsen de bevindingen in perspectief en presenteren onze aanbevelingen. We ronden deze rapportage af in hoofdstuk 5 met een checklist die moet helpen met het vasthouden van de verworvenheden van de Treiteraankpak.

---

<sup>4</sup> Onderzochten zijn personen die werden geïnterviewd en/of bevraagd per e-mail. Zie de verantwoording van de onderzoekopzet in de bijlagen van dit rapport.

## 2. Werking en verworvenheden Treiteraankpak

### 2.1 Werking Treiteraankpak volgens onderzochten

Woonoverlast - waaronder burenruzies - is van alle tijden en zal altijd onderdeel uitmaken van het stadsleven, zo vinden de onderzochten. Deze overlast wordt volgens hen meestal afgedaan door een enkele organisatie, al dan niet met een handige (ad hoc) afstemming of samenwerking met enkele andere instanties en betrokkenen. Overlast wordt dan bijvoorbeeld opgepakt door de politie of de gemeente, die waar nodig en mogelijk anderen – denk aan woningbouwcorporaties en de GGZ – inschakelen. Meldingen die betrekking hebben op woonoverlast komen via diverse routes aan het licht: bijvoorbeeld via eerstelijns werkers, stadsdeelregisseurs (zie verderop), via bewoners die zich richten tot de gemeente, politie of een andere instantie alsmede bij de Meldpunten Zorg en Woonoverlast.

Een deel van de woonoverlast is dermate extreem dat sprake is van schijnbaar onoplosbare burenc conflicten die zich jaar na jaar voortslepen en waarbij dan uiteindelijk vaak de ‘getreiterde’ besluit te gaan verhuizen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 moet de Amsterdamse Treiteraankpak een antwoord bieden op deze complexe casus, met als doel het ‘treiteren’ te stoppen en te voorkomen dat gedupeerden gaan verhuizen. Als er al verhuisd moet worden, is dat door de ‘treiteraankpak’, zo is vanaf het begin van de aankpak het bestuurlijk uitgangspunt. De Treiteraankpak is bedoeld voor overlast waarbij sprake is van de volgende vijf criteria: (herhaaldelijk) wangedrag (1), bewuste acties tegen personen of huishoudens (2) zich in de directe woon- en werkomgeving afspeelt van het slachtoffer (3), de veroorzaker ook in die buurt woont en (4) het slachtofferschap<sup>5</sup> onbetwist is (5).

Cruciaal in de Treiteraankpak zijn de stadsdeelregisseurs, die speciaal voor de aankpak in het leven werden geroepen. Deze functionarissen voeren de regie namens de gemeente op het niveau van de zeven stadsdelen over de casus die volgens hem of haar voldoen aan de vijf genoemde criteria. Bij de aankpak van de zogeheten treiterzaken helpt volgens de onderzochte professionals een zogeheten ‘instrumentenkoffer’. Dat is een schema waarin naar hun idee voor het eerst goed inzichtelijk is gemaakt welke mogelijkheden er zijn om de treiteraankpak (de dader, de veroorzaker) aan te pakken. Voorheen was het erg zoeken naar wat kan en mag. Nu is er op dit punt veel meer overzicht en inzicht. De vraag aan onderzochten wat het meest essentieel is gebleken bij het effectief aankpakken van een treiterzaak, levert de volgende topdrie op: informatieanalyse (‘wat is er aan de hand?’ Hoe heeft dit conflict kunnen ontstaan?), een duidelijke regie (‘wie doet wat en binnen welke tijd’) en een goede dossiervorming (ten einde bepaalde strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke interventies mogelijk te maken). Bij de informatieanalyse wordt de stadsdeelregisseur bijgestaan door een of meerdere informatiemakelaars.

Indien ook met een intensieve gezamenlijke aankpak van meest relevante partijen (o.a. gemeente, politie, woningbouw) onder regie van een stadsdeelregisseur weinig resultaat wordt bereikt, kan de

---

<sup>5</sup> Het vijfde criterium is inmiddels aangepast. Zie ook het onderzoek door O+S naar de Treiteraankpak uit 2014. Het gewijzigd vijfde criterium luidt inmiddels: van onbetwist slachtofferschap is sprake als het slachtoffer zelf geen wangedrag pleegt anders dan een gematigde (voorstelbare) reactie op eerder herhaaldelijk ernstig wangedrag van een ander. De overlast komt in overwegende mate van één kant. Bij de beoordeling of hiervan sprake is kan eerder wangedrag (bijvoorbeeld blijkend uit een eerdere huisuitzetting of antecedenten (mishandeling, bedreiging)) een rol spelen. Het slachtoffer voelt zich in zijn woongenot of bewegingsvrijheid beperkt en past om die reden zijn gedrag aan of overweegt te verhuizen.

casus worden 'geëscaleerd' (opgeschaald) naar een stedelijk team. Het opschalen moet gebeuren als er geen perspectief is op snelle beëindiging, of als er een grote kans is op herhaling, escalatie en gevaar of als sprake is van zeer kwetsbare slachtoffers<sup>6</sup>. Het stedelijk team (Top Tien Team: TTT) bestaat uit managers met mandaat van de meest relevante partners bij woonoverlast – gemeente, politie, OM, corporaties en zorgpartners - en behandelt de meest ingewikkelde Treiterzaken op stedelijk niveau. Indien nodig met directe bemoeienis van de burgemeester. De Treiteraankpak valt immers onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester. Verder neemt ook de voorzitter van het Dagelijks Bestuur van stadsdeel West deel aan het TTT. Deze heeft in de Treiteraankpak de rol van bestuurlijk trekker namens de stadsdelen. De directie OOV is verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van het programma. Ongeacht het niveau van opschalen: een casus is afgerond als de woonintimidatie ('het treiteren') is gestopt.

## 2.2 Treiterzaken in aard en omvang

Om wat te kunnen zeggen over de werking van de Treiteraankpak is ook zicht nodig op de aard en de omvang van zaken. We beginnen met de omvang: in de periode tussen 1 januari 2013 en 1 september 2015 werden door professionals en burgers in de hele stad in totaal 267 potentiële treiterzaken geregistreerd in het registratiesysteem van de Treiteraankpak (zie figuur 2, ontleend aan de Monitor Treiteraankpak). Van deze signalen zijn er in totaal 24 nog in onderzoek (meest linkse van vier kolommen) en zijn er 54 bestempeld en opgepakt als treiterzaak (rood en groen; respectievelijk tweede en derde kolom). Van de 54 vastgestelde treiterzaken zijn er op 1 september 2015 in totaal 23 in behandeling en zijn er 31 afgesloten. In figuur 2 is te zien hoeveel signalen van potentiële treiterzaken in de verschillende kalenderjaren en tot aan 1 september volgens het registratiesysteem zijn ingestroomd en wat de status van afhandeling is. Als we naar de figuur kijken, dan mogen we vaststellen dat de meeste signalen er waren in het eerste jaar van de aanpak (2013). Bij dit soort aanpakken ontstaat immers eerst een beginvoorraad.

Over de gehele looptijd van de aanpak zijn er 62 unieke casussen waarvan door stadsdeelregisseurs werd vastgesteld dat deze Treitercasussen betroffen. Zeven daarvan zijn opgeschaald naar het TTT, het stedelijk Top Tien Team, die er inmiddels vier heeft weten op te lossen (het treiteren gestopt). Daarbij betreft het per definitie zeer complexe zaken met een jarenlange voorgeschiedenis. De overige drie zaken worden nog actief behandeld onder verantwoordelijkheid van het TTT.

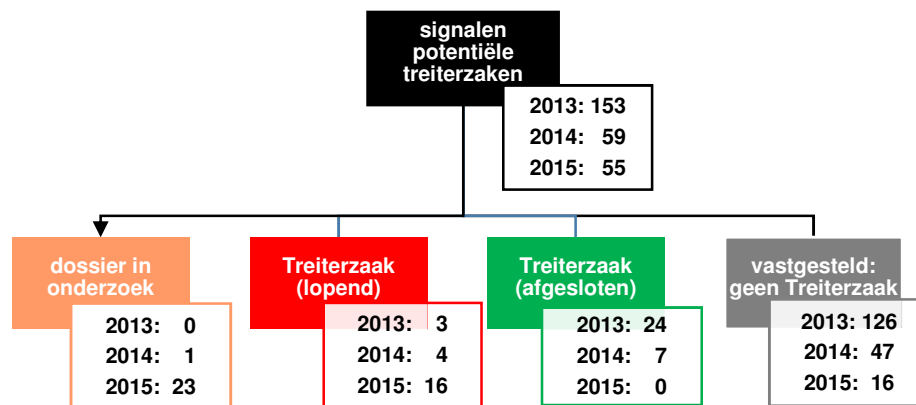
Het overzicht in figuur 2 betreft uitsluitend het aantal *geregistreerde* treiterzaken. De onderzochten zijn het met elkaar eens dat het ingewikkeld is om het werkelijk aantal treiterzaken in de stad aan te geven. Dat is niet vreemd, want lang niet alle situaties die onder de vijf criteria vallen van de Treiteraankpak worden immers gemeld of waargenomen en vervolgens vastgelegd in het registratiesysteem. In het criminologische jargon wordt daarom wel gesproken van een 'dark number', want zicht op het werkelijke aantal is er niet. Soms zijn burgers (erg) bang om te melden, omdat zij vaak terecht vrezen voor een represaille door de treiteraar(s). Soms – zo geven onderzochten aan – melden burgers en professionals weliswaar, maar worden de vijf treitercriteria niet (correct) toegepast. Dan blijft een casus een 'gewone overlastzaak' en komt deze niet in de treiterregistratie terecht.

---

<sup>6</sup> Zie Plan Treiteraankpak (2013), gemeente Amsterdam.



Figuur 2: Overzicht (potentiele) treitercasussen (peildatum 1-9-2015)



Dan de aard van de zaken: volgens de onderzochten is er globaal een tweedeling tussen zaken met één treiteraar en zaken met meer dan één treiteraar. Zij geven aan dat bij die eerste categorie vooral de jarenlange burencollicten opvallen, waarbij de treiteraar (kennelijk) een psychiatrische stoornis heeft. Hierdoor is de expertise van de GGD en de GGZ noodzakelijk. We zagen dat daderprofiel ook terug in de aan ons vertrouwelijk ter inzage beschikbaar gestelde documentatie over concrete zaken. Verder is bij de treiterzaken af en toe sprake van meer dan één veroorzaker. Denk aan een criminele familie die volgens de dossiers al jarenlang de buurt intimideert. En dat gaat in die gevallen vaak verder dan het intimideren van de direct omwonenden. Eén van de casus van het Top Tien Team betrof een treiterende familie die inmiddels – na eerst te zijn uitgeplaatst naar een zogeheten containerwoning – de stad verlaten heeft en nu verspreid woont in heel Nederland. Onder de categorie zaken met meer dan één veroorzaker vallen ook de gevallen met treiterende jeugdgroepen. Tussen de zaken die het TTT sinds 2013 heeft behandeld bevonden zich volgens de documentatie (vergaderverslagen) zeker drie zaken (twee in Noord en één in Oost) met een intimiderende jeugdgroep<sup>7</sup>. Bij één van de twee zaken in Noord was er overlap met een treiterende criminele familie.

Het ‘dark number’, waardoor het lastig is om de omvang goed aan te geven, is niet het enige aandachtspunt. Daarnaast geven onderzochten aan dat het vanwege registratie-effecten ingewikkeld is om de aard van de zaken aan te geven en precies te becijferen om wat voor soort zaken het de afgelopen jaren ging. Dat is het gevolg van frontlijnafwegingen<sup>8</sup> door degenen die een casus vastleggen in de treiterregistratie. Het hangt er volgens hen helemaal vanaf op welke manier een bepaalde zaak wordt geregistreerd. Het kan goed zijn dat een zaak die werd geregistreerd als burenen-versus-burenen bij nadere bestudering toch een geval is van burenen-versus-meerdere treiteraars. Of andersom. Om die reden is niet goed aan te geven wat de getalsmatige verhouding is tussen zaken met één treiteraar en zaken met meer dan één treiteraar<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Ongeacht of het een zogeheten geprioriteerde jeugdgroep betrof volgens de Beke-shortlistmethodiek of niet. Centraal staan in deze specifieke analyse zaken met een treiterende straatjeugd.

<sup>8</sup> Zie paragraaf 4.2 over kenmerken en praktijkdilemma’s van zogeheten frontlijnwerkers.

<sup>9</sup> Bij eerste aanblik van het onderzoeksmateriaal viel ons als onderzoekers op dat er slechts weinig treiterzaken waren de afgelopen jaren, waarbij jeugdgroepen als treiteraars waren betrokken. Vanwege onze eerdere onderzoeken naar intimiderende jeugdgroepen, of waarin dat soort jeugdgroepen prominent aan de orde kwam, waren wij extra gespist op dat soort casussen (Eysink Smeets, Bervoets en Nap, 2011; Bervoets, 2014). Desgevraagd gaven beleidsadviseurs van de Treiteraanaak aan dat zeer waarschijnlijk sprake is van registratie-

### 2.3 Verschillen tussen toen en nu

De Treiteraankpak mag rekenen op een brede consensus. De invoering van de Treiteraankpak heeft volgens de onderzochten geleid tot enkele opvallende verschillen met de periode voor de invoering, ondanks de bestuurlijke reorganisatie in de hoofdstad van de afgelopen jaren. Die verschillen betreffen volgens hen verbeteringen. Manifest aanwezig in het onderzoeksmateriaal waren zes hierna uit te werken verschillen tussen toen en nu:

1. *Perspectiefverschuiving: van treiteraank naar getreiterde, van dader naar slachtoffer.* Beoogd was een verandering in nadruk op de dader naar hulp aan het slachtoffer. Niet het slachtoffer, maar de dader moest (na al het andere eerst te hebben geprobeerd) verhuizen. Het doel is heel nadrukkelijk niet per se de gedragsverandering van de treiteraank (wat zoveel oude casus zo slepend maakte), maar het stoppen van het treiteren door de inzet van andere interventies. Dit uitgangspunt sluit goed aan bij een uitgangspunt in de criminologie dat situaties makkelijker te veranderen zijn dan mensen<sup>10</sup>. De perspectiefverschuiving wordt belangrijk gevonden en is al nagenoeg gerealiseerd. Dat blijkt uit door ons bestudeerde verslagen van treiterzaken, waarbij metterdaad de veroorzaker werd uitgezet en er veel aandacht was voor (juist) de slachtoffers (soms een hele buurt).
2. *Grotere daadkracht en meer (en betere) regie.* Vroeger was het vaak afhankelijk van toevalligheden of een casus van intimidatie in de woonomgeving ook echt (met effect) werd opgepakt en opgelost. Meestal was het: beheersbaar houden en 'sjoelen' (in het professionele netwerk via-via trachten een casus op te lossen). Essentieel is dat een treitercasus voor de Treiteraankpak niet goed belegd was: het was onduidelijk wie over de aankpak ging en wie daarop kon worden aangesproken. De regie is volgens de betrokkenen nu veel duidelijker en dat bevordert in hun ogen de daadkracht. Zaken kunnen immers voortvarender worden aangepakt. Wat volgens de onderzochten ook van wezenlijk belang is, is de aanjagende rol van zowel de burgemeester als de programmamanager van de aankpak (voorzitter TTT). Het lijkt erop dat professionals inmiddels anticiperen op een nadrukkelijke bemoeienis van deze personen en daarom doen wat de Treiteraankpak van hen verlangt.
3. *Duidelijker handelingsperspectief ('Wat moet ik in een bepaalde situatie?').* Onderzochten noemen de duidelijke regie, maar ook de zogenaamde instrumentenkoffer (zie 2.1) als oorzaak voor het duidelijker handelingsperspectief. Vergeleken met vroeger weten zij nu (beter) wie en wat ze nodig hebben in het geval van intimidatie in de woonomgeving.
4. *Heldere mogelijkheid tot opschalen.* Er zijn twee mogelijkheden om een ingewikkelde casus van woonoverlast op te schalen: naar de stadsdeelregisseur op stadsdeelniveau en stedelijk naar het Top Tien Team.
5. *Meer samenwerking,* wat volgens de onderzochten zou blijken uit:
  - a. De zeer verschillende beroeps culturen van professionals en organisaties op het terrein van de zorg en die van de veiligheid blijven veel aandacht en investering in relaties vergen. Toch is er volgens enkele onderzochten (onder andere GGD) een werkbare modus gevonden die maakt dat de samenwerking al wezenlijk beter is dan ze aanvankelijk was.

---

effecten, wat door een stadsdeelregisseur en een informatiemakelaar werd bevestigd in een aanvullend gesprek. Die gaven aan dat er 'zat jeugdgroepen' voorkomen bij treiterzaken, maar dat ze in de registratie niet altijd zonder nadere bestudering van het dossier als 'casus met jeugdgroep' herkenbaar zijn. Denk aan de straatroof die bij de politie soms als 'geweld' soms als 'diefstal' in de politiestructuren terecht komt.

<sup>10</sup> Zie onder andere Clarke & Eck (2005).

- b. Veiligheidsprofessionals accepteren nu volgens de zorgprofessionals beter dat ze soms even terughoudend dienen te zijn (als gedragsverandering heel ingewikkeld of echt niet mogelijk is) of dat voor een effectieve oplossing niet altijd uitwisseling van privacygevoelige (medische) informatie nodig is.
  - c. Andersom hebben de zorgprofessionals onder meer geleerd om in scenario's te denken en zich meer te verplaatsen in getreiterden en de buurt.
  - d. De instrumentenkoffer heeft meer duidelijkheid geschapen over wat organisaties alleen of gezamenlijk kunnen.
6. *Bewustwording en urgentiegevoel*: de onderzochten ervaren dat het succesvol aanpakken van treiteren nodig (urgent) is en ook echt mogelijk. Voorheen leek dit soort casus een onoplosbare kluit waar geen einde aan leek te komen.

#### 2.4 Aandachtspunten bij de werking van de Treiteraankpak

We hebben voor een afgewogen antwoord op onderzoeksvraag 1 onderzochten ook gevraagd naar zaken die in hun ogen nog verbetering nodig hebben. Dominant in de beantwoording en kennelijk als voornaamst ervaren zijn de volgende aandachtspunten:

1. De werking in de stadsdelen kan wezenlijk verschillen en zou volgens onderzochten *uniformer* moeten, zodat overal dezelfde werkwijze wordt gehanteerd (met ook dezelfde kwaliteit). Redenen voor die verschillen zijn onder meer personele wisselingen of tijdelijke afwezigheid van stadsdeelregisseurs alsmede het verschil in bestuurlijke prioriteit bij stadsdeelbestuurders.
2. De vergrote bewustwording en urgentie gelden vooral voor de direct bij de Treiteraankpak betrokkenen. Andere professionals kennen de aanpak volgens de onderzochten niet altijd of hebben er het beeld van dat er 'heel veel tijd in weinig casus' wordt gestoken.<sup>11</sup> Zo is het *commitment* bij stadsdeelbestuurders wisselend, maar volgens de onderzochten zeker ook bij het middenkader van aan de aanpak deelnemende organisaties geen rustig bezit. Met middenkader bedoelen zij de functionarissen die bij de kernpartners van de Treiteraankpak (dus beslist niet alleen bij de gemeente) op het tactisch-operationele niveau opereren. Denk aan een afdelingschef of een gebiedsmanager. Voor het middenkader is de Treiteraankpak slechts een van de prioriteiten, waardoor zij minder betrokken zijn en volgens de onderzochten daarom mogelijk minder verbonden zijn met de aanpak<sup>12</sup>.
3. Volgens respondenten is een voornaam aandachtspunt dat eerstelijns werkers *een situatie soms niet kunnen of willen zien als een treitercasus*. Het niet kunnen zien heeft volgens de onderzochten vooral te maken met de mate waarin een eerstelijns werker in staat is om situaties te interpreteren, duiden en in te schatten. Volgens enkele onderzochten helpt het daarbij wanneer eerstelijns werkers (dus ook de stadsdeelregisseurs) vaker zelf ter plaatse gaan om een situatie van intimidatie in de woonomgeving te doorgronden. Daarnaast verlangen onderzochten van de stadsdeelregisseurs dat zij veel weten van het stadsdeel waarin ze werken en dat hun netwerk op orde is. Enkele geïnterviewden menen zelfs te zien dat er veel minder treiterzaken instromen in gebieden waar een stadsdeelregisseur niet voldoet aan deze twee voorwaarden. Het niet willen zien heeft volgens onderzochten vooral te maken met de professionele neiging van de eerste lijn de om ingewikkelde casus bij zich te willen houden en het opschalen of escaleren naar de stadsdeelregisseur als overgave of zelfs persoonlijk falen te zien<sup>13</sup>. Het

<sup>11</sup> Zie het rapport van O+S (2014) waarin het bereik van de aanpak werd onderzocht.

<sup>12</sup> Tijdens het ambtswoninggesprek werd dit aandachtspunt herkend door de aanwezige managers. Het betrof daarbij zowel middenkader van de gemeente als van andere organisaties die deelnemen aan de Treiteraankpak.

<sup>13</sup> Zie ook: Moors en Bervoets (2013). Frontlijnwerkers in de Veiligheidszorg. Amsterdam: Boom Lemma.

uitblijven van escalatie kan wijzen op niet willen escaleren, maar soms is er nog een reden. Dan is een frontlijnwerker in staat gebleken om zelf de zaak op te lossen. Bij stadsdeelregisseurs bestaat eveneens de neiging om soms casus bij zich te houden en niet stedelijk te willen escaleren naar het TTT, omdat zij de zaak zelf eerst willen proberen op te lossen. Het betreft dan zaken die volgens de onderzochten voldoen aan de drie escalatiecriteria voor het stedelijk opschalen (zie 2.1).

4. Enkele stadsdeelregisseurs geven aan in het groepsinterview dat *opschalen naar het stedelijk niveau* betekent dat zij veel werk krijgen: zij ontvangen opdrachten van het TTT omtrent dossiervorming en om zaken rond een bepaalde casus verder uit te zoeken of uit te voeren<sup>14</sup>. Opschalen naar het TTT leidt – kortom – tot veel ‘verantwoordingstijd’. Uit interviews blijkt dat veruit de meeste onderzochten het TTT zien als een nuttig niveau waarnaar kan worden opgeschaald. Uit onze analyse van vergaderverslagen (documentatieanalyse) blijkt echter dat het team zowel wordt benut voor casusbehandeling als meningsvorming over de te volgen algemene koers in de Treiteraankpak – los van de concrete treiterzaken. Op grond van de verslagen ontstaat het beeld dat er geregeld meer tijd wordt besteed aan deze meningsvorming en strategische besluitvorming dan aan de casus. Desgevraagd geven TTT leden aan dat dit mede wordt veroorzaakt doordat de door hen te behandelen treiterzaken nu minder tijd kosten dan voorheen.
5. Prominent naar voren in de gesprekken kwamen de soms *zeer diverse beroepsculturen* die in de Treiteraankpak worden geacht met elkaar op te trekken en samen te werken. Zo geven sommige onderzochten – veelal uit de zorgsector – aan dat zij vanuit hun vakgebied en deskundigheid niet gewend waren om ook naar de getreiterden te kijken in plaats van slechts naar de treiteraar (zie vorige paragraaf), waardoor ze aangeven soms door anderen – veelal veiligheidsprofessionals - bij de les te moeten worden gehouden. Verder valt op dat in de Treiteraankpak bestuurders en (beleids)ambtenaren op zowel stedelijk niveau als de stadsdelen<sup>15</sup> en uitvoerders aan de frontlinie (eerstelijnswerkers) worden geacht goed met elkaar af te stemmen. Er is daarmee sprake van soms zeer diverse perspectieven en een diverse kijk op het probleem van de woonoverlast en de oplossingen ervoor. Desondanks is er stap-voor-stap meer gezamenlijkheid en afstemming ontstaan. Dat blijkt onder andere uit de door ons bestudeerde treiterdossiers en enkele succesvolle afgeronde zaken.

## 2.5 Samengevat

Er is brede consensus onder (professioneel) betrokkenen dat de Treiteraankpak de aanpak van intimidatie in de woonomgeving heeft verbeterd en onder de aandacht gebracht van professionals en organisaties. Een van de verbeteringen (verworvenheden) is bijvoorbeeld de heldere mogelijkheid tot opschaling als professionals er op een bepaald moment samen niet meer uitkomen en de casus onoplosbaar lijkt. Een andere verbetering is – weliswaar wat abstracter - de verschuiving van daderperspectief naar slachtofferperspectief. Wel is er nog een aantal aandachtspunten, die deels

---

<sup>14</sup> Waarbij het ons opvalt als onderzoekers dat de leden van het TTT (net als de meeste stadsdeelregisseurs) niet zelf aar buiten gaan om zich ter plekke van een treitersituatie op de hoogte te stellen en een treitercasus beter te kunnen doorgronden.

<sup>15</sup> Een speciale rol heeft daarbij de stadsdeelvoorzitter van West als bestuurlijk trekker namens de stadsdelen. Deze vertegenwoordigt de zeven stadsdeelvoorzitters (en daarmee de stadsdelen) in de Treiteraankpak. De andere deelnemers aan het TTT zien de meerwaarde van deze bestuurlijk trekker, omdat deze de treiterzaken nadrukkelijk benadert vanuit het ‘samenlevingsperspectief’ en het belang vanuit de samenleving en niet vanuit een specifieke inhoudelijke expertise.

ook terug te voeren zijn op de soms zeer verschillende beroepsculturen in de Treiteraangepak: tussen beleid en uitvoering, maar ook tussen bijvoorbeeld 'zorg' en 'veiligheid'.

## 3. Doorwerking en vasthouden van de aanpak

### 3.1 Doorwerking Treiteraankpak in staande praktijk

Doorwerking is de mate waarin de verworvenheden van de Treiteraankpak hebben geleid tot een structureel, blijvend andere visie op en aanpak van intimidatie in de woonomgeving. Het gaat dan om de vraag wat beklijfd is in de aanpak en in hoeverre de kijk (visie) op het probleem van de woonintimidatie is veranderd. Zonder dat nog sprake is van vasthouden (borging).

Dominant idee is dat de Treiteraankpak veel heeft verbeterd. Op de vraag in hoeverre de verbeteringen zijn beklijfd zijn de meningen van de onderzochten verdeeld. Volgens een minderheid van de onderzochten hebben de verworvenheden (paragraaf 2.2) geleid tot een wezenlijk andere aanpak van intimidatie in de woonomgeving ('treiteren') en kan het niet anders of dat heeft blijvende invloed op het toekomstige beleid en de uitvoeringspraktijk van alledag. Desgevraagd geven zij aan dat de afspraken over regie, opschalingsmogelijkheden, een veranderde kijk op overlast (perspectiefverschuiving) de voornaamste elementen zijn uit de Treiteraankpak die naar hun inzicht blijvend zullen doorwerken in de staande praktijk. We noemen deze categorie onderzochten de 'optimisten'.

Vervolgens is er echter een meerderheid van nuchtere 'realisten' die meent dat niet alleen de bekendheid van de Treiteraankpak (zie ook O&S, 2014) beperkt is tot direct betrokkenen. Ook de doorwerking is beperkt. De meeste realisten staan achter de aanpak en zien de verbeteringen. Zij menen echter dat het werkzame bestanddeel van het programma bestaat uit het 'bestuurlijk aanjagen' door de burgemeester, de programmamanager en direct betrokken ambtenaren. Als dat aanjagen wegvalt blijft er naar hun idee weinig over van de verbeteringen. Onvoorwaardelijk 'ophangen aan de lijn' is daarom volgens hen geen goed idee. Over wat dan wel moet en kan hebben we het in de rest van dit hoofdstuk. Dat gaat over het vasthouden van de verworvenheden en het maximaliseren van de doorwerking.

### 3.2 Vasthouden: ervaren noodzaak

Aan de vraag hoe het vasthouden van de verworvenheden mogelijk is gaat de vraag vooraf of betrokkenen dat ook nodig vinden. Het antwoord op die vraag is: ja. Op de eerste plaats omdat in het vorige hoofdstuk al werd aangegeven dat er een brede consensus is voor de aanpak. Zelfs de meest nuchtere realist vindt op zijn minst de perspectiefwisseling en escalatiemogelijkheden een aanwinst, omdat zij er de meerwaarde van inzien. Op de tweede plaats is met de Treiteraankpak volgens de onderzochten hoe dan ook een antwoord gevonden voor een stadsprobleem dat er was, is en altijd zal blijven. Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat het bestaan van een gespecialiseerde, geïntensiveerde aanpak voor intimidatie in de woonomgeving ('treiteren') door onderzochten daarom breed wordt gesteund.

Met de aanpak is aandacht (focus) voor dit stadsprobleem en geen enkele van de onderzochten geeft aan dat de aanpak moet worden gestopt. Sterker, zoals aangegeven in de vorige paragraaf menen de meesten (de realisten) dat als de aanpak nu zou stoppen er weinig tot niets van overeind zal blijven

staan. Maar ook de optimisten menen dat er zorg moet worden besteed aan het vasthouden van de verworvenheden, opdat zij niet ‘verdampen’.

### 3.3 Hoe vasthouden? : beelden van geïnterviewden

De prioriteit voor de Treiteraankpak zal volgens onderzochten afnemen zodra de programmastructuur wegvalt (te beginnen bij het middenkader van organisaties, en dan niet uitsluitend de gemeentelijke organisaties). De huidige aanpak is zoals aangegeven in 3.1 sterk afhankelijk van het ‘bestuurlijk aanjagen’ door de burgemeester en de programmanager. Dat is het werkzame element binnen de programmastructuur.

#### *Van extrinsieke naar intrinsieke motivatie*

Daarmee is gezegd dat het vasthouden van de verworvenheden afhankelijk is van extrinsieke motivatie: door de programmastructuur en bestuurlijk aanjagen worden organisaties en direct betrokken professionals ertoe aangezet om iets te doen of te laten. Zij anticiperen op het ‘lastige gesprek’ indien zij gemaakte afspraken en acties niet na zouden komen en voelen daarom druk om afspraken *wel* na te komen. Idealiter zou volgens onderzochten echter, om daadwerkelijk te kunnen spreken van vasthouden, sprake moeten zijn van ‘tussen de oren’ en ‘internaliseren’ oftewel: intrinsieke motivatie. Een professional moet daarvoor *weten* (hoe intimidatie in de woonomgeving effectief kan worden aangepakt), *willen* (zien dat hij vanuit zijn professie een rol heeft) en *kunnen* (doordat de professional er ook ruimte en tijd voor krijgt).

#### *Opties volgens onderzochten*

Nog los van de mogelijkheid tot intrinsieke motivatie menen enkele onderzochten dat voor vasthouden eerst de basis op orde moet zijn: voldoende capaciteit in de vorm van budget en personeel, waaronder kwalitatief sterke stadsdeelregisseurs (zie hoofdstuk 2). Anders ‘zakt het in’ volgens hen. De ideeën van de onderzochten omtrent het vasthouden komen neer op:

- Het ‘*uniformeren*’ (eenduidig maken) van de uitvoering van de Treiteraankpak in de hele stad. Van belang volgens onderzochten is om daarvoor de meldpunten Zorg en Woonoverlast te bezoeken en uit te leggen wat een na te streven werkwijze zou dienen te zijn (wat momenteel al is opgepakt en gebeurt).
- Voornamelijk de stadsdeelregisseurs zien veel in het *intensiveren en uitbreiden* van de in de Treiteraankpak gehanteerde werkwijze. Die zou niet alleen moeten worden ingezet bij situaties die momenteel onder de vijf selectiecriteria van de Treiteraankpak vallen (zie paragraaf 2.2), maar ook bij andere zaken. Bij lichtere zaken om te voorkomen dat zij uitgroeien tot Treiterzaken en zwaardere zaken om te zien of er toch niet iets aan gedaan kan worden ook al zijn de vijf treitercriteria niet (allemaal) van toepassing. Zij hechten – kortom – veel waarde aan preventie van treiterzaken en het niet al te strikt toepassen van de criteria.
- Er is bij stadsdeelregisseurs grote behoefte aan een *helpdeskfunctie*: een stadsbrede flexibele inzet van kennis en kunde in geval zij en hun partners er lokaal in een stadsdeel even niet uitkomen. Zij denken daarbij *niet* automatisch aan een stedelijk, centraal bijstandsteam of kernteam dat ook direct de regie overneemt. De regie blijft op stadsdeelniveau. Zij zien eerder een pool van collegiale ondersteuners c.q. collegiale bijstand voor zich.
- De *mogelijkheid om te escaleren* (naar de stadsdeelregisseur, en naar een stedelijk team) moet blijven. Soms immers zitten professionals ‘vast op mandaat’ en is het goed als een hiërarchische hogere laag zich met een casus gaat bemoeien.

### 3.4 Samengevat

Dominant idee is dat de Treiteraankpak veel heeft verbeterd. De meerderheid van de onderzochten vreest dat er nu alleen nog te weinig is beklijfd om onvoorwaardelijk de huidige programmastructuur (met daarin de aanjagende functie van de burgemeester en het programmateam) weg te nemen. Opvallend is dat de stadsdeelregisseurs veel waarde hechten aan het kunnen escaleren om de Treiteraankpak vast te houden. En dat zij daarnaast ook een sterke behoefte hebben aan collegiale ondersteuning daar waar zij nu soms 'vastlopen op kennis, kunde en tijd'. Opvallend is ook dat zij heel graag de treiteraankpak zouden willen intensiveren en uitbreiden naar andere gevallen dan treitercasus met als belangrijkste doel: voorkomen dat een zaak uitgroeit tot een treitercasus.



## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 De onderzoeksvragen beantwoord

In dit hoofdstuk beantwoorden we eerst – puntsgewijs – de drie onderzoeksvragen (zie de formulering ervan in hoofdstuk 1) en we plaatsen die antwoorden in een breder perspectief. Op basis van de beantwoording formuleren we onze aanbevelingen.

#### Onderzoeksvraag 1: werking en verschillen tussen toen en nu (hoofdstuk 2)

1. Er is brede consensus onder (professioneel) betrokkenen: de Treiteraankpak heeft de aanpak van intimidatie in de woonomgeving verbeterd en onder de aandacht gebracht van professionals en organisaties.
2. Verbetering – positieve verschillen tussen de tijd voor de invoering en erna - wordt vooral ervaren in (zie 2.3):
  - a. Perspectiefverschuiving: van treiteraank naar getreiterde, van dader naar slachtoffer.
  - b. Grotere daadkracht en meer (en betere) regie.
  - c. Meer samenwerking.
  - d. Heldere mogelijkheid tot opschalen.
  - e. Duidelijker handelingsperspectief ('Wat moet ik in een bepaalde situatie?').
  - f. Bewustwording en urgentiegevoel: het succesvol aanpakken van treiteren is nodig en mogelijk.
3. Het onderzoek werpt desondanks licht op enkele ervaren aandachtspunten (paragraaf 2.4), waaronder:
  - a. De werking in de stadsdelen kan wezenlijk verschillen en zou volgens onderzochten uniformer moeten.
  - b. Het commitment is bij het middenkader sterk wisselend, omdat de Treiteraankpak slechts een van de vele prioriteiten is.
  - c. Eerstelijns werkers die een treitercasus niet altijd willen of kunnen zien, of niet willen escaleren in situaties waarin dat echt nodig blijkt.
  - d. Het Top Tien Team wordt breed gedragen. Enkele stadsdeelregisseurs geven aan dat opschalen naar het stedelijk niveau desondanks betekent dat zij veel werk krijgen: zij ontvangen opdrachten van het TTT omtrent dossiervorming en om zaken rond een bepaalde casus verder uit te zoeken of uit te voeren.
  - e. De zeer diverse beroeps culturen in de aanpak, die maken dat men het soms niet over hetzelfde heeft, hetzelfde ziet en hetzelfde belangrijk vindt.
4. Het is ingewikkeld om het werkelijk aantal treiterzaken in de stad aan te geven. Niet alle situaties die onder de criteria vallen van de Treiteraankpak worden gemeld of waargenomen en vervolgens vastgelegd in het registratiesysteem. In het criminologische jargon heet dit het 'dark number'. Daarnaast is het vanwege registratie-effecten ingewikkeld om de aard van de zaken aan te

geven. Dat is het gevolg van frontlijnafwegingen<sup>16</sup> door degenen die een casus vastleggen in de treiterregistratie. Het hangt er vanaf hoe een bepaalde zaak wordt geregistreerd.

5. De Treiteraankpak is derhalve grotendeels afhankelijk van meldingen door burgers en professionals en inschattingen door professionals. Wel zou er meer zicht kunnen ontstaan door te werken aan de meldingsbereidheid en (zoals reeds gebeurt) te zorgen dat professionals de treitercriteria toepassen (zie 2.1). Ook registratiediscipline hoort daarbij.

### **Onderzoeksvraag 2: doorwerking (hoofdstuk 3)**

6. Dominant idee is dat de Treiteraankpak veel heeft gebracht (zie punt 2). Op de vraag in hoeverre de verbeteringen zijn beklijfd zijn de meningen van de onderzochten verdeeld. De verworvenheden (zie hierboven) hebben volgens een minderheid (de optimisten) van onderzochten geleid tot een wezenlijk andere aanpak van intimidatie in de woonomgeving ('treiteren'). Een meerderheid van nuchtere 'realisten' staat achter de lijst (hierboven) met verworvenheden. Zij menen echter dat het werkzame bestanddeel van het programma bestaat uit het 'bestuurlijk aanjagen' door de burgemeester en het programmateam. Als dat aanjagen wegvalt, blijft er naar hun idee weinig over van de verworvenheden.
7. Buiten de direct betrokkenen is de aanpak (nog) niet ruim bekend onder professionals en Amsterdammers. Meer bekendheid is relevant, voor de motivatie zij verwezen naar punt 4.

### **Onderzoeksvraag 3: vasthouden (hoofdstuk 3)**

8. Er is grote consensus over het belang de onder 2 genoemde verbeteringen vast te houden.
9. Vooral de stadsdeelregisseurs zouden omwille van preventie van treiterzaken de werkwijze willen verbreden naar meer dan alleen zaken die voldoen aan de vijf criteria van de Treiteraankpak.
10. Het vasthouden van de verworvenheden is nu nog afhankelijk van extrinsieke motivatie: door de programmastructuur en bestuurlijk aanjagen worden organisaties en direct betrokken professionals ertoe aangezet om iets te doen of te laten in de Treiteraankpak.
11. Nog los van de mogelijkheid tot intrinsieke motivatie menen enkele onderzochten dat voor vasthouden eerst de basis op orde moet zijn: voldoende capaciteit in de vorm van budget en personeel, waaronder kwalitatief sterke stadsdeelregisseurs (zie hoofdstuk 2). Anders 'zakt het in' volgens hen.
12. De ideeën van de onderzochten omtrent het vasthouden komen verder neer op:
  - 'Uniformeren' (eenduidig maken) van de Treiteraankpak in de hele stad.
  - Een helpdeskfunctie: een stadsbrede flexibele inzet van kennis en kunde in geval stadsdeelregisseurs en hun partners er lokaal even niet uitkomen. Enkele onderzochten geven aan dat deze functie niet te sterk moet worden aangezet. Beter is het te investeren in stadsdeelregisseurs die zelfstandig zijn, hun gebied erg goed kennen, hun netwerk op orde hebben en goed weten in te zetten en – indien nodig- de confrontatie durven aan te gaan om gezamenlijk resultaat af te dwingen.
  - De mogelijkheid om te escaleren (naar stadsdeelregisseur, en naar een stedelijk team) moet blijven. Soms immers zitten professionals 'vast op mandaat' en is het goed als een hiërarchische hogere laag zich met een casus gaat bemoeien.

---

<sup>16</sup> Zie paragraaf 4.2 over kenmerken en praktijkdilemma's van zogeheten frontlijnwerkers.

## 4.2 Bevindingen in perspectief

Kenmerkend voor veiligheidsbeleid is dat we in de uitvoering veel zogeheten frontlijnorganisaties tegenkomen (ook wel een *streetlevel bureaucracy* genoemd; Lipsky, 2010). Of het nu gaat om de aanpak van jeugdcriminaliteit, veiligheidsprojecten in een wijk of de treiteraankpak: de uitvoering geschiedt heel vaak door de frontlijnwerkers: praktische professionals van de eerste lijn (Hartman en Tops, 2005; Moors en Bervoets, 2013). Denk aan politiemensen, reclassering, maar bijvoorbeeld ook aan medewerkers van GGD/GGZ, woningcorporaties en opbouwwerkers. Deze frontlijnorganisaties hebben een aantal kenmerken: veel burgercontact, een relatieve autonomie op de werkvloer, vaak vanwege een specifieke deskundigheid (professie) van de frontlijnwerker. Cruciaal bij het vasthouden van de verworvenheden van de Treiteraankpak is het commitment van de top en het middenkader van de organisaties die deelnemen aan de Treiteraankpak. En dan zeker niet alleen de gemeentelijke organisaties. Dit commitment alleen is echter niet doorslaggevend. Het vasthouden van de treiteraankpak lukt pas als ook rekening wordt gehouden met het principe van frontlijnsturing (o.a. Hartman en Tops, 2005). Willen nieuwe werkwijzen worden opgepikt door de frontlijn, dan is - sec - aansluiten bij de behoeften van de werkvloer niet voldoende. Dan moet op overtuigende wijze een duidelijk handelingsperspectief worden geboden. De treiteraankpak moet de professionals kortgezegd helpen met hun complexe dilemma's in de uitvoering en bij momenten waarop zij vast zitten op kennis (het niet meer weten) kunde (even niet de vaardigheden in huis hebben of weten hoe) en mandaat (niet weten of het kan en mag). Om niet vooral te (blijven) leunen op extrinsieke motivatie (aanjagen), is het nodig dat een professional weet, wil en kan. Een professional moet *weten* hoe intimidatie in de woonomgeving effectief kan worden aangepakt, *willen* zien dat hij vanuit zijn professie een rol heeft en *kunnen* doordat de professional er ook ruimte en tijd voor krijgt. Onze aanbevelingen komen voort uit dit perspectief.

## 4.3 Aanbevelingen

- A. *Bied de professioneel betrokkenen een handelingsperspectief* (protocol, voorbeelden, helpdesk)
1. Stel een Amsterdams **treiterprotocol** op. Ook als het huidige programma wordt beëindigd, biedt dat de frontlijn overzicht en inzicht. In een dergelijk protocol (met het formaat geplastificeerd kaartje dat in de binnenzak past) staat onder meer het antwoord op:
    - Wat is een treitercasus, wanneer in aanmerking?
    - Hoe herken ik een Treitercasus?
    - Wie bel ik voor wat? Bijvoorbeeld als ik een treitercasus tegenkom.
    - Wat doet (in schema) iedereen in de Treiteraankpak?
    - Wat moet ik zelf vastleggen; wat mag ik van anderen verlangen?
    - Met wie hou ik contact?
    - Wat is nodig t.a.v. de treiteraar teneinde het treiteren te stoppen?
    - Welke afspraken zijn nodig ter bescherming van de getreiterde?
    - Hoe maak ik een goed dossier?
    - Wie bel ik als ik vast zit op kennis, kunde en mandaat?
    - Wanneer en hoe kan/mag/moet ik opschalen c.q. escaleren?
  2. Zorg dat professionals concrete voorbeelden kennen van succesvolle inzet van het treiterprotocol. Dat prikkelt hen tot gebruik ervan.

3. Zorg dat de professionals concrete voorbeelden kennen waarmee duidelijk wordt wat het belang is om te getreiterden actief in bescherming te nemen tegen de treiteraars.
  4. Deel succesverhalen om daarmee (nu nog) minder betrokken professionals te motiveren om de treiterwerkwijze toe te passen. Door met deze verhalen te tonen dat een alternatieve aanpak van intimidatie in de woonomgeving niet alleen nodig, maar ook echt mogelijk is, en werkt. Doe dat in combinatie met het actief op zoek gaan naar nieuwe treitercases, onder andere bij de meldpunten Zorg en Woonoverlast.
  5. Stel als onderdeel van het protocol een 'helpdeskfunctie' in van en voor eerstelijnsprofessionals. Zij moeten iets of iemand (permanent) kunnen bellen of mailen indien zij vragen hebben over woonoverlast.
- B. *Zorg voor bekendheid van de werkwijze onder de professionals:* het zijn de eerstelijns professionals die toe moeten leiden *en het middenkader* dat capaciteit moet vrijmaken. Voor de bekendheid is nodig:
1. dat de relevante frontlijnorganisaties en gemeente (meldpunt Zorg en Woonoverlast) weten dat er een treiterprotocol is en
  2. daarvan ook gebruikmaken, omdat zij weten dat dit sneller en beter gaat dan de 'oude werkwijze' ('sjoelen', toeval, zelf wiel uitvinden, teveel afhankelijkheid van individuele professionaliteit et cetera).
- C. *Handhaaf de mogelijkheid tot escaleren:*
1. Neem (ook in het treiterprotocol) een mogelijkheid op om te escaleren c.q. opschalen, in elk geval op stadsdeelniveau.
  2. Stel voor heel complexe zaken een stedelijke pool in van zeer ervaren en deskundige eerstelijns werkers die alleen op afroep beschikbaar zijn. Dat team, of personen eruit, komt het stadsdeel helpen. De regie blijft bij het stadsdeel.
  3. Besteed veel zorg aan de kwaliteit van de stadsdeelregisseur. Voor de functionaris die namens de gemeente op stadsdeelniveau de regie voert over een casus geldt:
    - zelf met een eerstelijnsachtergrond en grote zelfstandigheid
    - dat deze beschikt over actuele gebiedskennis
    - dat die indien mogelijk daarom ook zelf ter plaatse gaat om de treitersituatie beter te kunnen doorgronden
    - dat deze ook oog heeft voor de getreiterde en zich inzet voor de bescherming van de getreiterde
    - dat die actief diens sociale professionele netwerk beheert en handig weet in te zetten om het doel (stoppen van treiteren) te bereiken.
- D. *Commitment op bestuurlijk, strategisch-ambtelijk en directieniveau*
1. Op dat niveau moet het commitment voor de aanpak worden vastgehouden en waar nodig uitgebreid en verstevigd. Daarbij helpt dat het treiterprobleem niet 'overwaait en 'here to stay is', het was er en zal er altijd blijven. Amsterdam heeft er een (nieuw) antwoord op. Met gerichte besluiten en gecommiteerde afspraken maken zij mogelijk dat elke van de tien vragen in de checklist (hoofdstuk 5) met een 'ja' kan worden beantwoord.

## 5. Checklist

Onderstaande checklist moet de verantwoordelijken voor de aansturing en management van de aanpak van intimidatie in de woonomgeving helpen met vasthouden van de verworvenheden.

1. Weten professionals hoe een treitercasus effectief kan worden aangepakt? Is er een Treiterprotocol? Stel dat op.
2. Is er voldoende aandacht voor de bescherming van de getreiterden? Waaruit blijkt dit dan? Is wat over de bescherming van getreiterden opgenomen in het Treiterprotocol?
3. Is de aanpak voldoende bekend bij de potentiële doelgroepen (professionals, bewoners)? Een gerichte campagne en het protocol helpen daarbij.
4. Hebben professionals zicht op hun rol bij de aanpak van treiteren en zijn ze daar ook van doordrongen?
5. Krijgen professionals ruimte en tijd (van hun organisatie) voor het aanpakken van treiterzaken?
6. Zijn managers voldoende betrokken bij de aanpak?
7. Zijn er functionarissen waarnaar op stadsdeelniveau kan worden geëscaleerd en voldoet hun kwaliteit?
8. Zijn er al succesverhalen verzameld en toegankelijk gemaakt voor betrokken professionals?
9. Is er escalatiemogelijkheid op stadsniveau? Is – indien men vasthoudt aan het huidige TTT- duidelijk welke rol het TTT heeft?
10. Is er gekeken waar de werkwijze efficiënter kan (o.a. minder verantwoordingstijd)?
11. Is er een stedelijke pool die oproepbaar is voor collegiale bijstand?

## Bijlagen

### A. Onderzoeksopzet en verantwoording

Bij het onderzoek hanteerden we meerdere bronnen en methoden, met als onderdelen:

1. *Uitvraag per e-mail*: per e-mail werden bij de Treiteraankpak betrokkenen enkele vragen voorgelegd (zie bijlage voor vragen en respons). In korte tijd – augustus 2015 - werd aldus veel informatie verzameld die anders vele uren aan interviews (en tijd van betrokkenen) zou vergen. Doel van de uitvraag was snel en efficiënt een antwoord op de vraagstelling.
2. Ook hebben we *relevante documentatie* opgevraagd en bestudeerd (zie bronnenlijst in de bijlage). Doel ervan was om samen met de e-mailuitvraag efficiënt tot een eerste voorlopig antwoord op de vraagstelling te komen. Doel ervan was ook om te kunnen beschikken over de nodige achtergrondinformatie over de Treiteraankpak.
3. *Verdiepende sessies*: er werden twee sessies georganiseerd met als doel de eerste bevindingen uit de documentenanalyse en e-mailuitvraag te toetsen, aan te vullen (verdiepen) en waar nodig bij te stellen. Eén groepsinterview vond plaats op 11 augustus 2015 met stadsdeelregisseurs en informatiemakelaars. Een tweede op 24 augustus 2015 met enkele leden van het stedelijke Top Tien Team en de Ambtelijke Stuurgroep van de Treiteraankpak.
4. *Aanvullende interviews*: er werden negen gesprekken gevoerd met in totaal 14 geïnterviewden (zie bijlage voor namenlijst). Het betrof daar steeds personen die uit hoofde van hun functie nauw betrokken zijn bij de Treiteraankpak of daar wat verder vanaf staan maar er wel ervaringen mee en opvattingen over hebben. Denk bij die eerste categorie aan de burgemeester, een externe organisatieadviseur die betrokken was bij de introductie van de Treiteraankpak, enkele leden van het TTT en de Ambtelijke Stuurgroep die niet in de gelegenheid waren de sessie van 24 augustus bij te wonen. Bij de tweede categorie moet onder andere worden gedacht aan de directeur OOV en het hoofd van het Actiecentrum Veiligheid gemeente Amsterdam.
5. *Analyse en rapportage*: tussentijds werd een terugkoppeling verzorgd met voorlopige resultaten van het onderzoek op twee A4 (twopager, d.d. 3 september 2015). Dat document was ook de basis voor het Ambtswoninggesprek d.d. 16 september 2015 met betrokken middenkader en burgemeester. Daarin werden de eerste resultaten kort gepresenteerd en bediscussieerd om de aanpak te kunnen doorontwikkelen en bijsturen. Dit moment is door ons gebruikt ter toetsing van de voorlopige bevindingen. Uitkomst is dat die werden herkend en wij geen noodzaak zagen tot aanpassing van de bevindingen. Daarnaast zijn alle verslagen en documenten voor een tweede maal goed doorgenomen om na te gaan of we bevindingen over het hoofd hadden gezien. Een van de onderzoekers (met een meer afstandelijke rol) heeft bovendien steeds met tegenlezen en tegenspraak gewezen op ‘blinde vlekken’ in de dataverzameling.

De bovenstaande opzet is gebaseerd op het met de opdrachtgever overeengekomen uitgangspunt om het onderzoek efficiënt te laten zijn en niet te omvangrijk. Veronderstelling was dat anders vermoedelijk het draagvlak en de respons zouden afnemen.

## B. Uitvraag per e-mail: vragen en respons

Per email is respondenten die betrokken zijn bij de Treiteraankpak enkele vragen voorgelegd. Deze methode is gehanteerd omdat er in korte tijd veel informatie kan worden verzameld en daarmee snel en efficiënt een voorlopig antwoord op de vraagstelling kan worden verkregen. In de verstuurd e-mails zijn de respondenten ook gevraagd om relevante documentatie mee te sturen, naast de documentatie die aangeleverd werd door de opdrachtgever. De respondenten betroffen alle stadsdeelregisseurs, informatiemakelaars en de Ambtelijke Stuurgroep en het TTT. Daarnaast zijn er enkele externen die betrokken zijn bij de aanpak de vragen voorgelegd.

De volgende vragen zijn aan de respondenten gestuurd:

- Wat zijn volgens u de voornaamste lessen van de Treiteraankpak? (graag toelichten s.v.p.)
- Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen nu en de tijd voordat de Treiteraankpak werd geïntroduceerd?
- Welke invloed heeft de Treiteraankpak op de manier van werken:
  - o voor u?
  - o voor uw organisatie?
  - o voor de samenwerkingspartners van uw organisatie?
- Hoe blijft de aanpak van intimidatie in de woonomgeving op het beoogde niveau? (borging). Wat is daarvoor nodig? Per organisatie en in het algemeen?
- Welke documenten over de opzet en werking van de aanpak zijn volgens u de belangrijkste? Zou u deze ons dan willen e-mailen?

In totaal zijn er 21 e-mail-antwoorden ontvangen van 30 respondenten, van in totaal 37 respondenten die zijn benaderd om deel te nemen. Enkele stadsdelen hebben (deels) gezamenlijk geantwoord: stadsdelen Zuidoost (2 respondenten), Oost (4 respondenten), West (2 respondenten) en Zuid (5 respondenten).

## C. Bronnen

### Documenten

Gem. Amsterdam, Politie, AFWC & OM - DEFINITIEF BDA Actieplan treiteraanpak 2013 DEF - 01-2013  
Gem. Amsterdam, Politie, AFWC & OM - Factsheet Treiteraanpak - z.d.

Gem. Amsterdam - Instrumentenkoffer 1.5 - 14-03-2014

Gem. Amsterdam - Monitor Treiteraanpak - 1-07-2015

Gem. Amsterdam - Competentieprofiel informatiemakelaar treiteraanpak 4e concept - 17-05-2015

Gem. Amsterdam - Afschalingsprotocol - zonder datum

Gem. Amsterdam - Competentieprofiel Stadsdeelregisseur - zonder datum

Gem. Amsterdam - Format opschalingscriteria - z.d.

Gem. Amsterdam - Format Takenlijst Veiligheid Treiteraanpak - 09-10-2014

Gem. Amsterdam - Jaarplan Treiteraanpak 2015 - 09-02-2015

Gem. Amsterdam - Jaarrapportage Treiteraanpak 2014 - 05-02-2014

Gem. Amsterdam - Ondertekend convenant Treiteraanpak - 24-01-2013

Gem. Amsterdam - Rapport Bereik Treiteraanpak - 10-2014

Gem. Amsterdam - Monitor Treiteraanpak: t/m augustus 2015 - 01-09-2015

GGD Amsterdam, stafbureau Vangnet - Profielen GGD - z.d.

Naast deze documenten zijn verslagen, agenda's en alle extra bijlagen (zoals draaiboeken, memo's, opleggers en brieven) van de vergaderingen van de staf, het TTT, PTO en de Ambtelijke Stuurgroep gebruikt binnen de documentenanalyse.

### Literatuur

Bervoets, E. (2014). *Vlindermessen en Djonko's: jeugdcriminaliteit, hangjongeren en een praktijkverhaal uit West*. Tweede druk. Den Haag: Boom Lemma.

Clarke, R.V. & Eck, J. (2005). *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. Washington, D.C.: Office of Community Oriented Policing Services.

Eysink Smeet, M., E. Bervoets, E. en J. Nap (2011). *De onaantastbaren. De destructieve doorwerking van onaantastbaren in wijk en buurt*. Den Haag: Nicis Institute/Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties.

Hartman, Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing : uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag : Kenniscentrum Grote Steden, STIP.

Jong, B. de & van Burik, A.E. (2014). - *Woonvoorziening Gezinnen Treiteraanpak: Een literatuurstudie naar voorbeelden in het VK*. Woerden: Van Montfoort.

Moors, H. en E. Bervoets (red.) (2013). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverijen.

O+S (2014). *Bereik Treiteraanpak: onderzoek onder stadsdeelregisseurs, informatiemakelaars, wijkagenten, woningcorporaties en Amsterdammers*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.



## **D. Groepsinterviews en aanvullende interviews: namenlijst**

### **Groepsinterview stadsdeelregisseurs en informatiemakelaars:**

Mw. A. Broedelet  
Mw. N. Dickhoff  
Mw. G. Ottevanger  
Mw. G. Meijer  
Mw. N. Hogerwerf  
Mw. Y. van Ravenswaaij  
Dhr. I. Atesci  
Dhr. K. McRooy  
Mw. H. van Heuningen  
Mw. D. Verdurmen  
Mw. J. Hagedoorn

### **Groepsinterviews TTT/Ambtelijke Stuurgroep Treiteraankpak:**

Mw. G. Hoppenbrouwers, Openbaar Ministerie  
Dhr. J-W. Kluit, Woningbouwcorporatie Stadgenoot  
Dhr. M. Willemsen, GGD, gemeente Amsterdam  
Dhr. J. Pronker, Politie  
Dhr. A. Miedema, GGD, gemeente Amsterdam  
Mw. M. Prijs, Politie  
Dhr. G. Bouwmeester, Stadsdeel West  
Mw. H. van Buren, Woningbouwcorporatie Rochdale

### **Aanvullende interviews:**

Mw. H. van Heuningen, gemeente Amsterdam, stadsdeelregisseur  
Dhr. R. van Opstal, gemeente Amsterdam, Manager Team Veiligheid, Meldpunt Zorg en Overlast, Stadsdeel West  
Mw. J. van der Baan, gemeente Amsterdam, adviseur veiligheid, stadsdeel Zuid  
Dhr. J. Stam, extern adviseur Treiteraankpak  
Dhr. W. Tuijnbreijer, MGGZ-GGD, gemeente Amsterdam  
Dhr. R. IJzelendoorn, directeur OOV, gemeente Amsterdam  
Mw. P. Nijmeijer, Actiecentrum Veiligheid, gemeente Amsterdam  
Dhr. E. van der Laan, burgemeester Amsterdam  
Mw. M. Geldorp, gemeente Amsterdam (OOV)  
Mw. M. van Duijn, gemeente Amsterdam (OOV)