

**Buurtserviceteams in
Dordrecht:
Twee vliegen in één klap!**

Inzoomstudie in het kader van het
evaluatie-onderzoek 'Buurtbeheer en
criminaliteitspreventie'

Amsterdam, januari 1994
Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV
J.E. Bruinink
M. van der Gugten

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	1
1.3 Gegevensverzameling	2
1.4 Leeswijzer	2
2 Organisatorische aspecten van de buurtserviceteams	3
2.1 Voorbereiding	3
2.2 Management	3
2.3 Werving en selectie	5
2.4 Opleiding	5
2.5 Begeleiding	6
2.6 Logistiek, administratie en financiën	7
3 Bereik en resultaten van de buurtserviceteam	8
3.1 Intake en uitstroom	8
3.2 Justitiële antecedenten	8
3.3 Activiteiten	9
4 Conclusies en aanbevelingen	11
4.1 Conclusies	11
4.2 Aanbevelingen	12
Bijlage: publikatie-overzicht	14

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In april 1990 werd in Dordrecht besloten om - aanvankelijk voor een periode van drie jaar - met buurtbeheer aan de slag te gaan. Onder deze vlag zijn sindsdien in de drie buurtbeheerbuurten¹ Bleijendoek, Oud-Krispijn, Staart-West vele projecten en activiteiten uitgevoerd op zeer uiteenlopend gebied. Daaronder valt ook een groot aantal criminaliteitspreventieve projecten. Ten behoeve van de uitvoering van buurtbeheeractiviteiten, die zich specifiek richten op bestrijding en preventie van criminaliteit, sociale onveiligheid en overlast is onder andere subsidie verkregen van het ministerie van Justitie (Directie Criminaliteitspreventie). Eén van de subsidievoorwaarden betreft het uitvoeren van een evaluatie met betrekking tot deze aspecten van de buurtbeheeraanpak².

Bij de evaluatie van een dergelijk brede aanpak kan onmogelijk elk deelproject diepgaand geëvalueerd worden. Dit zou een te grote onderzoeksinspanning vergen. Daarom is in het evaluatieplan 'Buurtbeheer en criminaliteitspreventie' gekozen voor een diepgaande (deel-)evaluatie van twee projecten, die relatief nieuw zijn en waarvan onvoldoende bekend is of (en onder welke condities) deze effectief zijn. Voor deze 'inzoomstudies' zijn door het BBC (stedelijk overleg tussen buurtbeheercoördinatoren) en de stuurgroep Bestrijding Veelvoorkomende Criminaliteit de aanpak van stelselmatige daders en de buurtserviceteams aangemerkt.

In deze rapportage 'Twee vliegen in één klap!' wordt verslag gedaan van de evaluatie van de buurtserviceteams in Dordrecht. Over de evaluatie van de stelselmatige daderaanpak is een afzonderlijke rapportage verschenen³.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het opzetten van de buurtserviceteams wordt een tweeledige doelstelling nagestreefd, te weten:

- het opdoen van werkervaring door langdurig werkloze buurtbewoners en uiteindelijk doorstroming naar loonvormend werk;
- het verzorgen van aanvullend onderhoud en beheer in de woonomgeving.

Om te kunnen toetsen in hoeverre deze doelstelling ook daadwerkelijk is bereikt, zijn de volgende proces- en effectvragen geformuleerd⁴:

1 Na verloop van tijd is buurtbeheer ook in Wielwijk van start gegaan. Deze vierde wijk valt echter buiten het bestek van het evaluatieonderzoek.

2 *Eindrapport buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht 1990-1993*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam, maart 1994.

3 *Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht: Een stok achter de deur!*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, januari 1994.

4 Zie ook bijlage III: 'Onderzoeksplan Buurtserviceteams' in: *Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht, rapportage 1e fase*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, december 1991.

Procesvragen:

- Hoe verloopt de procedure bij de werving, selectie, opleiding en begeleiding van de leden van de buurtserviceteams?
- Welke werkzaamheden worden door de buurtserviceteams verricht en in welke relatie staat dit tot het vrijwilligerswerk van buurtbewoners en het professionele werk van de gemeentelijke diensten en instellingen?
- In hoeverre heeft de organisatorische opzet bijgedragen aan het optimaal functioneren van de buurtserviceteams en op welke wijze is de afstemming/samenwerking verlopen met buurtbeheer?

Effectvragen:

- Wat is het profiel en de achtergrond van de teamleden?
- Heeft het functioneren van de buurtserviceteams bijgedragen aan een beter beheer en onderhoud van de woonomgeving?
- In hoeverre is aan de teamleden daadwerkelijk (perspectief op) loonvormend werk geboden?

1.3 Gegevensverzameling

Voor het beantwoorden van de bovenbeschreven proces- en effectvragen, is gebruikt gemaakt van de volgende informatiebronnen:

- notities en notulen van de DordtMij en de buurtbeheeroverleggen;
- interview met de algemeen directeur van de DordtMij;
- interviews met de teamleiders van de buurtserviceteams van Oud-Krispijn en Wielwijk alsmede de inmiddels gepensioneerde teamleider van Staart-West;
- gesprekken met de coördinatoren buurtbeheer van Staart-West en Oud-Krispijn.

Met betrekking tot de benodigde gegevens over het profiel en de achtergrond van de teamleden is gebruik gemaakt van justitiële en politionele gegevens, die door de DordtMij opgevraagd zijn bij het Openbaar Ministerie en die vertrouwelijk (dat wil zeggen niet herleidbaar naar individuele personen) ter beschikking zijn gesteld voor deze evaluatie.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan op de procesvragen en in hoofdstuk 3 op de effectvragen. In het laatste hoofdstuk wordt een aantal conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de buurtserviceteams gepresenteerd.

2 Organisatorische aspecten van de buurtserviceteams

2.1 Voorbereiding

Vrijwel gelijktijdig met de start van diverse buurtbeheerprojecten duikt in oktober 1989 de eerste gedachte op over het vormen van serviceteams voor de buurtbeheerbuurten⁵. Een jaar later wordt door Van Dijk, Van Soomeren en Partners een oriënterende notitie geschreven, waarin de opzet van dergelijke teams via een tienstappen-overzicht wordt weergegeven. Aan de hand van die notitie zijn de buurtcoördinatoren destijds gaan inventariseren welke mogelijkheden er in hun buurt bestonden voor een buurtserviceteam. Uit die inventarisatie kwam naar voren dat, ondanks verschillen in gewenste opzet per buurt, buurtserviceteams zeker een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan buurtbeheer. Over de na te streven (strategische) doelen van de teams valt zelfs een grote consensus waar te nemen. Volgens de buurtcoördinatoren moet een buurtserviceteam geformeerd worden uit kansarme, langdurig werkloze buurtbewoners, een duidelijke servicetaak naar de buurt(-bewoners) hebben en voor de teamleden uitzicht bieden op loonvormend werk. Daarnaast wordt aangegeven, dat het vanuit het oogpunt van criminaliteitspreventie wenselijk is dat personen uit dader- en risicogroepen deel uit kunnen maken van de teams.

Al snel wordt duidelijk, dat het niet haalbaar is om de teams met full-time medewerkers vanuit de buurt aan te sturen. Het is noodzakelijk om de organisatie en begeleiding door een stedelijke organisatie of gemeentelijke dienst ter hand te laten nemen. Besloten wordt om de buurtserviceteams aan te haken bij de initiatieven van de DordtMij, een in april 1991 opgerichte bedrijfsontwikkelingsmaatschappij voor het creëren van werkgelegenheid aan de onderkant van de maatschappij. De Dordtmij ziet zeker perspectief in de buurtserviceteams en komt in juni 1991 met een notitie, waarin de opzet van de teams nader is uitgewerkt⁶. Vervolgens wordt getracht zo snel mogelijk de teams van de grond te krijgen. In september 1991 lukt het de DordtMij om het eerste team te laten starten in Oud-Krispijn en enkele weken daarna het tweede team in Staart-West. Een half jaar later volgt het derde team in Wielwijk⁷.

2.2 Management

Vanaf het moment dat het **management** van de buurtserviceteams bij de DordtMij kwam te liggen, is deze publiek-private bedrijfsontwikkelingsmaatschappij serieus aan de slag gegaan met het uitwerken van de ideeën omtrent de teams in de buurtbeheerbuurten. Daarbij is steeds uitgegaan van de strategie: eerst starten, dan bijstellen, uitwerken en afstemmen. Volgens de manager van DordtMij en de teamleiders is de gekozen strategie het sterke punt geweest in de organisatorische opzet; indien eerst de boel was uitgewerkt en afgestemd, dan waren de buurtserviceteams nooit van de grond gekomen. Een keerzijde van de gekozen strategie is het optreden van onduidelijkheid naar buiten toe, zeker gedurende de startfase. Illustratief

⁵ *Buurtbeheer: van beschouwing naar actie*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, oktober 1989.

⁶ Notitie *Buurtserviceteams*, DordtMij, Dordrecht, juni 1991.

⁷ Van een BST in Bleijenhoeck is reeds in een vroeg stadium afgezien omdat daar onvoldoende werk gegarandeerd kon worden om een BST aan de slag te houden.

hiervoor is de doelstelling geweest om tien teams in Dordrecht van de grond te krijgen. Al snel blijkt dat tien teams een te ambitieus doel is, omdat:

- buurtbeheer (nog) niet uitgebreid wordt tot heel Dordrecht;
- er onvoldoende aanbod is van geschikte banenpoolers voor de teams;
- de bereidheid bij de diensten ontbreekt om (voldoende) teamleiders te leveren;
- de buurtserviceteams financieel voor de diensten niet erg aantrekkelijk zijn.

Met name de twee laatstgenoemde redenen hadden beter vooraf afgetast kunnen worden, zodat de doelstelling tijdig bijgesteld had kunnen worden. Nu wordt echter de DordtMij nog steeds van diverse kanten beoordeeld op de achterhaalde doelstelling om tien teams te vormen in plaats van op de kwaliteit van de huidige drie teams.

Probleem van het eerste uur was een tekort aan geschikte **teamleiders**. Het tekort aan teamleiders ontstond door de afwachtende houding van de diensten. Zij moesten een teamleider leveren (en betalen), maar zagen daar meer nadelen dan voordelen aan verbonden. Toch lukt het de DordtMij om een teamleider van het Woningbedrijf (september 1991), de Stadsreiniging (november 1991) en de DOV (maart 1992) vrij te maken voor de buurtserviceteams. De teamleider van het Woningbedrijf is momenteel nog steeds actief in Oud-Krispijn. De teamleider van het DOV heeft het niet langer dan twee maanden in Wielwijk uitgehouden, zijn opvolgers (drie!) evenmin⁸. In augustus 1992 stelt de DOV een vrij jonge, vijfde teamleider ter beschikking die is ingehuurd vanuit een ander bedrijf. Deze teamleider zit er nu nog. De teamleider van Stadsreiniging, die de Staart voor zijn rekening nam, is medio 1992 met pensioen gegaan. Omdat geen opvolger beschikbaar was, is het team opgeheven en werden de banenpoolers over de twee andere teams verdeeld. Het lukt de Stadsreiniging ondanks toezeggingen niet om voor een vervanger te zorgen, zodat de DordtMij besluit om zelf maar iemand in te huren⁹. In februari 1993 is het team in Staart-West weer van start gegaan.

De afstemming en samenwerking met **buurtbeheer** verloopt goed. Alleen ten tijde van de afwezigheid van één van de drie buurtserviceteams verliepen de contacten tussen DordtMij en buurtbeheer wat minder soepel¹⁰.

De DordtMij beschouwt buurtbeheer als een initiatiefgroep of vergaderclub. De buurtserviceteams hoeven daarin niet vertegenwoordigd te zijn, aangezien buurtbeheer altijd een beroep kan doen op de teams. Aan de andere kant worden de teams ook vrijgelaten door buurtbeheer.

Het management van de DordtMij verzorgt grofweg de instroom (werving en selectie) en individuele begeleiding van de teamleden, de begeleiding van de teamleiders en de logistiek en administratie. In de volgende paragrafen wordt daar nader op ingegaan.

⁸ De DOV moest mensen aanwijzen, omdat er geen vrijwilligers voor de functie van teamleider werden aangemeld. Gekozen werd voor personen die tegen de VUT-leeftijd aanzaten. In de praktijk bleken deze personen niet om te kunnen en te willen gaan met de sociale problematiek van de banenpoolers.

⁹ Het aantrekken van iemand van buitenaf (geldt dus ook voor de teamleider in Wielwijk) heeft wel als nadeel, dat men in het begin de juiste kanalen en contacten nog niet weet te vinden.

¹⁰ Buurtbeheer verwijt DordtMij traagheid, maar het probleem lag feitelijk meer bij Stadsreiniging.

2.3 Werving en selectie

In de oorspronkelijke opzet van de buurtserviceteams is gekozen voor bemensing van de buurtserviceteams door banenpoolers. De werving van deze banenpoolers zou moeten geschieden via de buurtcoördinatoren, de wijkagenten uit de betreffende buurten en de kaartenbakken van Bureau Werk en Scholing. Wat de selectie betreft is gekozen om de eerste selectie van teamleden uit het aanbod van banenpoolers neer te leggen bij Bureau Werk en Scholing. De definitieve selectie - door middel van (sollicitatie-) gesprekken - zou door de DordtMij worden uitgevoerd. In aanvang zijn er door Bureau Werk en Scholing 20 banenpoolplaatsen toegezegd voor de bemensing van de teams.

Nog voordat het eerste buurtserviceteam van start gaat, blijkt reeds dat het moeilijk is om een voldoende instroom van potentiële teamleden te bewerkstelligen. Dit komt omdat enerzijds de buurtcoördinatoren en de wijkagenten op dat moment (nog) nauwelijks zicht hebben op wie er binnen hun buurt voor een banenpoolplaats in aanmerking komen en anderzijds voor Bureau Werk en Scholing (nog) niet duidelijk was aan welke meer specifieke criteria een teamlid moest voldoen. Geregeld moesten potentiële teamleden gelijk al worden afgewezen door de DordtMij vanwege zaken als leeftijd (ouder dan de gestelde grens van 45 jaar), analfabetisme, totale inflexibiliteit en/of ongemotiveerdheid. Deze communicatiestoornis leidde tot een verslechtering van de verstandhouding tussen beide instanties.

Wanneer het eerste team uiteindelijk geformeerd en operationeel is, wordt de werving van potentiële teamleden eenvoudiger. Vanuit de buurtbeheerbuurten komen al snel verzoeken van (werkloze) buurtbewoners om deel te nemen aan een team. De aanwezigheid van de buurtserviceteams in de buurt heeft een duidelijke wervend effect. Met deze veranderde wijze van aanwas van potentiële teamleden, wordt ook de procedure aangepast. DordtMij en Bureau Werk en Scholing komen overeen dat de DordtMij in principe verantwoordelijk is voor de werving (alsmede eerste selectie). De geselecteerde, potentiële kandidaten worden vervolgens doorgestuurd naar Bureau Werk en Scholing, dat beoordeelt of de betreffende kandidaten in aanmerking komen voor de banenpoolregeling. Deze procedure is momenteel nog steeds van kracht en heeft er mede toe geleid, dat de verstandhouding tussen DordtMij en Bureau Werk en Scholing weer beter is geworden.

Volgens de teamleiders is de procedure nog wel voor verbetering vatbaar. Momenteel is het namelijk zo dat de teamleiders niet bij sollicitatiegesprekken aanwezig zijn, terwijl zij toch op grond van hun functie (directe 'baas') daarbij betrokken behoren te zijn. De teamleiders kunnen immers beter dan de DordtMij aangeven of de sollicitant past binnen het team waarvoor de vacature bestaat. Daarnaast is het van belang dat de teamleiders zo vroeg mogelijk op de hoogte zijn van relevante achtergrondinformatie over de nieuwe teamleden, zodat daar rekening mee gehouden kan worden in de begeleiding.

2.4 Opleiding

De banenpoolers krijgen naast hun werkzaamheden geen aparte opleiding. Wel is er voor hen een cursus Nederlandse taal opgezet, waarvoor een school is ingehuurd. Er zijn momenteel twee taalgroepen. Gekozen is om de cursus in werktijd (vast dagdeel) te geven, aangezien voor deelname in eigen tijd geen enkel animo

bestond. De cursus gaat gepaard met huiswerk, waarop de teamleiders moeten toezien of dat ook gedaan wordt. De teamleden zijn enthousiast en komen regelmatig met verzoeken of familieleden/kennissen ook mogen meedoen aan de cursus.

2.5 Begeleiding

In de situatie van de buurtserviceteams is sprake van begeleiding van zowel de banenpoolers (teamleden) als de teamleiders. De begeleiding van de **banenpoolers** ligt op het bordje van de teamleiders en bestaat uit een 'on the job training' met de volgende aspecten:

- lerend werk verrichten. De teamleiders leren de teamleden tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden de fijne kneepjes van het vak;
- draaien van productie. De ervaring is, dat de teamleden door hun langdurige afwezigheid op de arbeidsmarkt niet meer gewend zijn aan het snelle arbeidsritme. De begeleiding van de teamleden is er op gericht de productiviteit van de teamleden op te schroeven.
- disciplineren. Veel teamleden kampen met een gebrek aan discipline inzake het (op tijd) aanwezig zijn, het zelfstandig uitvoeren van klussen, het doen van ziekmeldingen en dergelijke. Belangrijk is dat de houding ('sociale diensthouding') en mentaliteit verbeteren.
- bijbrengen sociale vaardigheden. Hierbij gaat het om zaken als omgaan met elkaar, omgaan met buurtbewoners, verzorgd uiterlijk etc.

De teamleiders zijn onevenredig veel tijd kwijt met het disciplineren en het bijbrengen van sociale vaardigheden van de teamleden, terwijl zij daar niet voor zijn opgeleid. Verder is het ziekteverzuim onder de teamleden een structureel probleem; daarbij betreft het overigens wel vaak dezelfde personen. Bovendien worden de teamleiders geconfronteerd met veel privé-problemen van de banenpoolers, waar veel energie in gaat zitten. Goed beschouwd zijn de teamleiders meer sociale begeleiders dan werkbegeleiders. De oorspronkelijke opzet om teamleiders te recruteren bij technische diensten of instellingen (overbrengen vakkennis) is logisch, maar blijkt in de praktijk min of meer achterhaald. De DordtMij houdt zich bezig met de begeleiding van de grote probleemgevallen onder de banenpoolers. Naar de mening van de teamleiders is de benadering van deze personen nog te vrijblijvend en worden het ziekteverzuim, het veelvuldig te laat komen en het tonen van weinig inzet onvoldoende aangepakt.

Ten aanzien van de begeleiding merkt de directeur van de DordtMij op, dat het zonodig sanctioneren van banenpoolers een zwak punt is. Het is juridisch niet eenvoudig om iemand die moedwillig slecht functioneert aan te pakken, bijvoorbeeld via salariëring. De ontslagprocedure is wel goed geregeld. Wanneer de DordtMij mensen ontslaat, kan gerekend worden op alle medewerking van Bureau Werk en Scholing en de uiteindelijk verantwoordelijke wethouder.

De begeleiding van de **teamleiders** bestaat uit een tweewekelijks gestructureerd overleg tussen de teamleiders en de DordtMij. Het overleg heeft een feedback-functie, dient ter gezamenlijke vaststelling van de aanpak, behandelt de indeling van het werk en bespreekt de problemen die op de werkvloer spelen. De teamleiders kunnen buiten dit overleg op elk moment van de dag aankloppen bij de DordtMij. Hiervan wordt vooral gebruik gemaakt bij bespreking van grote probleemgevallen. Verder kunnen de teamleiders altijd terugvallen op hun eigen dienst of instelling.

2.6 Logistiek, administratie en financiën

De logistiek en administratie van de buurtserviceteams wordt geheel door de DordtMij verzorgd. Wekelijks wordt het werkmateriaal zonodig aangevuld of vervangen. De teamleiders zijn over het materiaal zeer te spreken en hebben hierover nauwelijks klachten. De teams hebben hun onderkomen in een eigen ruimte in de buurt.

Een belangrijk deel van de financiering van de buurtserviceteams komt uit het budget 'criminaliteitspreventie', dat in het kader van buurtbeheer beschikbaar is. Dit betekent dat het voortbestaan van de teams tot september 1993 gewaarborgd is. Voor het jaar 1991 was fl. 125.000,- begroot, hetgeen voor dat jaar onvoldoende bleek te zijn. Volgens de DordtMij hing dit samen met de trage instroom van de banenpoolers en de tijd die besteed moest worden aan het op peil houden van de teams. In 1992 wordt volstaan met fl. 100.000,-, evenals in 1993. Voor 1994 zal wederom een dergelijk bedrag nodig zijn, waarbij dan tevens ruimte is voor een vierde team.

Op het financiële vlak is ook een opmerking gemaakt over de wijze van salarisbetaling. Het systeem van maandelijks uitbetaling werkt bij de huidige groep banenpoolers niet goed. Het leidt ertoe dat de teamleden vaak al in de derde of vierde week in geldnood zitten. De DordtMij is dan ook voorstander om zelf een contante uitbetaling per week te mogen uitvoeren. Dit (b)lijkt echter niet mogelijk te zijn. Verder wordt ook bij de buurtserviceteams geconstateerd dat de financiële vergoeding aan de banenpoolers te mager is en met name het gebrek aan perspectief op een geleidelijke verhoging van het salaris de motivatie op den duur tegenwerkt. Ook in dit opzicht zijn er vrijwel geen mogelijkheden om hier verandering in aan te brengen, aangezien het hier een landelijk vastgestelde regeling betreft.

3 Bereik en resultaten van de buurtserviceteams

3.1 Intake en uitstroom

Uit gegevens van DordtMij blijkt¹¹, dat in de periode van 1 september 1991 tot 31 december 1992 in totaal 59 intake-gesprekken zijn gevoerd. Het resultaat van deze intake-gesprekken was, dat 6 personen zijn afgewezen (10%), 16 personen zich zelf hebben teruggetrokken (27%) en 37 personen in dienst zijn genomen (63%). De reden voor afwijzing was veelal een gebrek aan motivatie (bijvoorbeeld geen eigen verantwoordelijkheid willen erkennen). De redenen voor terugtrekking waren divers:

- vier personen waren wel aangenomen, maar zijn nooit op komen dagen;
- drie personen hadden een voorkeur voor ander werk of voor een opleiding;
- de overige negen personen hadden elk hun eigen reden zoals medisch afgekeurd, financieel niet aantrekkelijk, niet voldoen aan banenpoolcriteria, nog volop verwickeld in juridische procedures.

Met betrekking tot de **uitstroom** blijkt, dat van de 37 personen die in dienst zijn genomen, er in de betreffende periode 19 weer uit dienst zijn gegaan (52%). Daarvan hebben er 6 zelf ontslag genomen (16%), zijn er 8 ontslagen (22%) en zijn er 5 doorgestroomd (14%). De redenen voor ontslag op eigen verzoek waren divers. Veelal gaf het niet willen of kunnen accepteren van leiding de doorslag. De reden voor ontslag door DordtMij betrof sociaal emotionele problemen. Dit uitte zich in agressief gedrag of ander gedrag waardoor men niet te handhaven was binnen de groep. Daarbij dient opgemerkt te worden dat dit gedrag voor een deel te verklaren valt door een (tijdelijk) gebrek aan teamleiders.

Het behaalde doorstromingspercentage (14%) wordt door alle betrokkenen (en dan met name de teamleiders) laag gevonden, maar is in vergelijking met het landelijke doorstromingspercentage van banenpoolers (circa 2%) beslist aan de hoge kant. In het kader van het bevorderen van de doorstroming heeft de DordtMij peilingen gehouden onder het bedrijfsleven. De peilingen moesten inzicht geven of er bij deze bedrijven behoefte is aan laaggeschoolde arbeid. Uit deze inventarisatie is naar voren gekomen, dat bij bedrijven met meer dan 20 werknemers nauwelijks tot geen behoefte is aan laaggeschoolde arbeid. Bij bedrijven met minder dan 20 werknemers bestaat die behoefte wel, maar wordt het personeel van de DordtMij te duur geacht. Men heeft liever een 18-jarige dan een 45-jarige met minimumloon. De vooruitzichten op doorstroming zijn derhalve niet echt gunstig.

3.2 Justitiële antecedenten

Bij de voorbereiding van de buurtserviceteams is het uitgangspunt geweest dat deze teams open moeten staan voor mensen met een justitiële achtergrond. Het streven was om juist ook deze mensen (weer) arbeidsritme bij te brengen, uit het criminele circuit te trekken en uitzicht te bieden op een mogelijke vaste betrekking.

Uit gegevens van het Openbaar Ministerie blijkt, dat van 16 van de 37 teamleden

11 Zie memo-notitie van de DordtMij aan de bestuursdienst van Dordrecht dd. 26 januari 1993.

de justitiële antecedenten niet na te gaan zijn, doordat onvoldoende persoonlijke gegevens beschikbaar zijn. Van de resterende 21 personen blijken vervolgens 8 personen (38%) geen en 13 personen (62%) wel justitiële antecedenten te hebben¹².

Het beeld tussen afvallers (19 personen) en blijvers (18 personen) laat geen noemenswaardige verschillen zien. Het is dus niet zo dat onder de afvallers naar verhouding meer personen zitten met justitiële antecedenten dan onder de blijvers. Het hebben van een strafblad blijkt dus in de praktijk geen belemmering te zijn om in een buurtserviceteam te kunnen functioneren.

Uit het oogpunt van criminaliteitspreventie is het voorts interessant of de 'daders' door hun dagelijkse werkzaamheden in de buurtserviceteams minder crimineel zijn geworden. Volgens de teamleiders valt een dergelijke ontwikkeling te bespeuren, zij het niet voor iedereen. Het dagelijkse arbeidsritme (met relatief zwaar werk in de buitenlucht) werkt volgens de teamleiders ontmoedigend op de criminele activiteiten in de avond- en nachtelijke uren. Ook bestaat bij de teamleiders de indruk dat contacten met andere personen uit het (semi-)criminele circuit eerder verwateren dan versterkt worden.

3.3 Activiteiten buurtserviceteams

In de oorspronkelijke opzet worden de buurtserviceteams gezien als zogenaamde EHBO-posten in de wijk die zich bezig moeten gaan houden met het dagelijks pleisterplakken. In overleg met publieke bedrijven en hun onderaannemers is het volgende takenpakket vastgesteld¹³:

- wegruimen grofvuil/zwerfvuil;
- verwijderen graffiti;
- onderhouden speelterreinen;
- vervolgonderhoud openbaar groen (papier opruimen, extra schoffelbeurt, maaien);
- reparaties wegdek (stoeptegels);
- schoonhouden openbaar water en klein onderhoud walkanten;
- op afroep ophalen van grofvuil (wit-/bruingoed)
- vegen rondom glasbakken;
- verzorgen brandgangen;
- snoeien op onveilige plaatsen;
- nazorg bij graveer- en inbraakpreventie-acties;
- ondersteuning buurtkrant;
- voorlichting publiek.

In de praktijk blijkt, dat aan nagenoeg alle hiervoor opgesomde taken aandacht is besteed. Ook zijn er gaande de rit nieuwe taken bijgekomen. Zo worden op verzoek kelders leeggeruimd en leegstaande woningen van binnen geschilderd om 'betere huurders' aan te trekken, worden winkelwagentjes uit de buurt weggehaald, brandhekken aangebracht en wordt zelfs corrigerend opgetreden naar andere buurtbewoners.

12 Deze justitiële antecedenten zijn voor misdrijven en overtredingen (7 personen), alleen misdrijven (5 personen) en alleen overtredingen (1 persoon). In 9 gevallen (69%) is er een (voorwaardelijke of onvoorwaardelijke) gevangenisstraf opgelegd, in de overige 4 gevallen (31%) niet.

13 Notitie *Buurtserviceteams*, DordtMij, Dordrecht, juni 1991.

Wat betreft de afstemming van taken (additionaliteit) zijn er nog steeds goede afspraken met de professionele gemeentelijke diensten. Soms stuit men nog wel eens op problemen op directie-niveau, maar uitvoerend gaan de gemeentelijke diensten en de buurtserviceteams ongeveer hand in hand. Volgens de teamleiders komt het regelmatig voor dat diensten 'additioneel' werk richting de teams schuiven. Het enige strijdpunt is eigenlijk (nog steeds) het onderhoud van het groen. Snoeien, ook al is het minimaal, wordt door de afdeling Groen niet graag overgelaten aan de buurtserviceteams.

Met betrekking tot het vrijwilligerswerk van bewoners vindt er nauwelijks tot geen overlap in werkzaamheden plaats. In ieder geval zijn er gedurende de afgelopen twee jaar geen signalen bij de DordtMij binnengekomen dat de buurtserviceteams zich teveel op het terrein van bewonerswerkzaamheden zouden begeven. Ook de buurtcoördinatoren beschouwen de feitelijke werkzaamheden van de teams niet als verdringing, maar eerder als aanvulling op de taken van buurtbewoners.

De werkzaamheden van de buurtserviceteams stemmen alle partijen tot tevredenheid. De drie buurtbeheerbuurten zijn volgens de teamleiders en de buurtcoördinatoren zichtbaar schoner geworden en worden ook schoner gehouden¹⁴. De buurt wordt daardoor een stuk leefbaarder, waardoor de buurtbewoners er ook beter mee omgaan. De buurtserviceteams hebben volgens betrokkenen derhalve een duidelijke bijdrage geleverd aan een beter beheer en onderhoud van de woonomgeving in de buurtbeheerbuurten.

14 In de vierde buurtbeheerbuurt Bleijenhoek, waar afgezien is van een vast buurtserviceteam, is de aanwezigheid van en ergenis over vuil onverminderd groot. Dat is toch wel een sterke indicatie voor het effect van buurtserviceteams.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Uit de voorgaande hoofdstukken kan de algemene conclusie worden getrokken dat de ervaringen met de buurtserviceteams in de buurtbeheerbuurten tot nog toe positief zijn. De teams:

- hebben een duidelijke bijdrage geleverd aan een beter beheer en onderhoud van de woonomgeving;
- zijn bemensd door de vooraf beoogde doelgroep, te weten langdurig werkloze buurtbewoners, gedeeltelijk met een justitieel verleden;
- hebben geleid tot concrete doorstroming van de medewerkers naar loonvormend werk.

Deze conclusies betekenen echter niet dat de opzet en continuering van de buurtserviceteams van een leien dakje is gegaan. Gedurende de rit is men onder meer tegen de volgende knelpunten aangelopen:

- de werving en selectie van geschikte banenpoolers voor de teams is in eerste instantie moeizaam verlopen en heeft veel tijd in beslag genomen;
- de toewijzing van een teamleider door vooral de Dienst Openbare Voorzieningen en Stadsreiniging heeft veel voeten in aarde gehad. Voor de dienst Stadsreiniging geldt dat zelfs nog steeds;
- het oorspronkelijke plan van de DordtMij om tien teams te vormen bleek om verschillende redenen te ambitieus en in de praktijk niet haalbaar;
- de teamleiders waren onvoldoende voorbereid en in staat om te werken met medewerkers die vooral op sociaal en disciplinair vlak veel begeleiding nodig hebben;
- de sanctiemogelijkheden voor teamleden die moedwillig slecht functioneren, zijn beperkt;
- de wijze van maandelijkse salarisbetaling sluit niet goed aan bij het bestedingspatroon van de teamleden;
- de vraag naar laaggeschoolde arbeid is te beperkt om alle teamleden een behoorlijk perspectief op doorstroming naar loonvormend werk te kunnen bieden¹⁵.

Voor een aantal knelpunten is gaandeweg een praktische oplossing gevonden, zoals voor de wijze van werving en selectie van de teamleden en de beschikbaarheid van teamleiders. Andere knelpunten zijn veel lastiger te beïnvloeden en hangen bijvoorbeeld samen met de conjuncturele situatie en de landelijk vastgestelde normen voor de banenpoolregeling. Desondanks is het in Dordrecht gelukt om de buurtserviceteams redelijk succesvol van de grond te krijgen en hiermee inderdaad twee vliegen in één klap te slaan.

Aangezien voor de opzet en begeleiding van de buurtserviceteams een aanzienlijke financiële bijdrage is verstrekt vanuit het budget 'criminaliteitspreventie', is het zinvol om aan dit aspect expliciet aandacht te besteden. Aan de toekenning van deze middelen is geen expliciete doelstelling verbonden, maar is slechts aangege-

15 Het is opvallend dat betrokkenen in Dordrecht het behaalde doorstromingspercentage (14%) als laag beoordelen, terwijl dit in het licht van het landelijke doorstromingspercentage voor banenpoolers (2%) aanzienlijk genoemd mag worden.

ven dat personen uit dader- en risicogroepen ook een plaats moeten kunnen krijgen in de teams. In de praktijk blijkt dit streven meer dan waargemaakt. Van de teamleden, waarvan de justitiële antecedenten konden worden achterhaald, blijkt 62 % over een strafblad te beschikken. Hiervan heeft 69 % in het verleden het vonnis van een (voorwaardelijke of onvoorwaardelijke) gevangenisstraf tegen zich horen uitspreken. Er is geen verschil in uitval te constateren tussen de teamleden met of zonder justitiële antecedenten. Dit leidt tot de conclusie dat personen uit dader- en risicogroepen op vergelijkbare wijze in de teams functioneren, zonder dat dit overigens expliciet als selectie criterium wordt gehanteerd.

De vraag dringt zich daarbij op in hoeverre van de deelname in de buurtservice-teams ook een curatieve of preventieve werking uitgaat. Een dergelijke vraag valt op deze korte termijn, en met het relatief kleine aantal teamleden, eigenlijk niet te beantwoorden. De teamleiders hebben de indruk, dat het werken in een buurt-serviceteam voor verschillende medewerkers een ontmoedigende invloed uitoefent op het deelnemen aan criminele activiteiten en contacten met het (semi-)criminele circuit in de vrije tijd. In hoeverre dit ook daadwerkelijk een aantoonbaar effect oplevert, zou op langere termijn gecheckt moeten worden via 'self-report' van de teamleden en gegevens van het Openbaar Ministerie.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek naar het functioneren van de buurt-serviceteams, worden de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1 Continuering van de teams in de buurtbeheerbuurten:

De uitkomsten van het onderzoek wijzen eenduidig in de richting van het voortzetten van de teams in de buurtbeheerbuurten in de komende jaren. De teams vormen een effectieve aanvulling op het reguliere onderhoud en beheer van de gemeentelijke diensten en de inspanningen van bewoners in deze buurten.

2 Uitbreiding van de teams naar andere buurten:

In de praktijk werken de huidige teams ook al wel in aangrenzende gebieden. Het is belangrijk om de inzet in de buurten, waar geen buurtbeheer zal worden ontwikkeld, meer af te stemmen op de behoefte aan aanvullend onderhoud en beheer ter plekke. Daarnaast zal gekeken moeten worden of de eventuele uitbreiding van werkzaamheden moet leiden tot meer of grotere teams.

3 Uitbreiding van werkzaamheden van de teams:

De teams in de huidige vorm zijn met name gericht op onderhoud en beheer van de woonomgeving. Het verdient aanbeveling om na te gaan of er in de buurtbeheerbuurten ook behoefte is aan een ander soort servicetaken, zoals diensten voor ouderen aan huis of naschoolse opvang van kinderen¹⁶. Een dergelijke vorm van dienstverlening is bovendien ook beter toegankelijk voor vrouwelijke banenpoolers.

16 In de notitie *Buurtbeheer: van beschouwing naar actie* (DSP, 1989) worden veel meer servicetaken op buurtniveau genoemd. Wellicht zijn deze suggesties bij de verdere ontwikkeling van de buurtservice-teams bruikbaar.

4 Meer mogelijkheden voor doorstroming naar betaald werk:

Uit de ervaringen van de teamleiders en de marktverkenning onder het bedrijfsleven door de DordtMij blijkt dat er slechts in zeer beperkte mate vraag is naar laaggeschoolde werknemers. Dit blijkt een drempel te zijn voor doorstroming van de teamleden naar reguliere arbeidsplaatsen. Het verdient aanbeveling om aan dit aspect toch voortdurend aandacht te blijven besteden, mogelijk door het maken van afspraken over de invulling van vrijvallende vacatures met de gemeentelijke diensten, instellingen en bedrijfsleven.

5 Meer draagvlak voor de teams bij de gemeentelijke diensten:

In de praktijk blijkt dat de afstemming en samenwerking tussen de teams en de gemeentelijke diensten op de werkvloer naar tevredenheid verloopt. Het is echter belangrijk om ook bij de top van de gemeentelijke diensten voldoende draagvlak voor de teams te bewerkstelligen, met name voor de inzet van geschikte teamleiders en een heldere afbakening tussen regulier en additioneel onderhoud en beheer.

6 Teamleiders meer betrekken bij selectie en begeleiding van teamleden:

Door de teamleiders is aangegeven dat ze naar hun mening te weinig betrokken worden bij de selectie en begeleiding van de teamleden door de DordtMij. Aangezien ze de 'directe baas' van nieuwe medewerkers worden, is het wenselijk dat ze nauw betrokken zijn bij de selectieprocedure. Tevens is het belangrijk dat de teamleiders nog sterker ondersteund worden door de DordtMij met betrekking tot de sociale kanten van de werkbegeleiding. Overigens is het niet verstandig om het accent teveel op de 'sociale hulpverlening' te leggen; de buurtservice-teams moeten primair gericht blijven op de praktische uitvoering van additioneel onderhoud en beheer.

7 Preventieve functie van teams voor de individuele medewerkers:

De selectie van de nieuwe medewerkers heeft met name plaatsgevonden op basis van de getoonde motivatie en de eisen van de banenpoolregeling. Uit het profiel van de huidige groep teamleden blijkt dat eventuele justitiële antecedenten geen belemmerende rol hebben gespeeld bij de instroom in een team. Het is belangrijk om dit ook bij toenemende populariteit van de buurtserviceteams te blijven waarborgen. Bovendien verdient het aanbeveling om de curatieve/preventieve functie van de teams met betrekking tot criminele activiteiten van de individuele werknemers ook op iets langere termijn nog eens te onderzoeken via 'self-report' en de gegevens van het Openbaar Ministerie.

Bijlage: Publikatie-overzicht

Deze rapportage maakt deel uit van een serie publikaties over criminaliteitspreventie en buurtbeheer. Het betreft buurtbeheerprojecten die door de Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie zijn gesubsidieerd en door Van Dijk, Van Soomeren en Partners worden geëvalueerd.

Reeds verschenen publikaties:

- * *Preventie en Buurtbeheer; Criminaliteitspreventie op wijk en buurtniveau*
J. de Waard en P. de Savornin Lohman (met medewerking van K. Blits, H. Bruinink, T. Eijken, M. van der Gugten, R. van Overbeeke, P. van Soomeren en Marjan Wijn), (voormalig) Bureau Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven, Den Haag, juni 1991
(68 pagina's)
- * *Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht, rapportage 1e fase (medio 1990 - medio 1991)*
H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Dordrecht, december 1991
(42 pagina's)
- * *Voormeting projecten criminaliteitspreventie via buurtbeheer*
R. van Overbeeke en P. van Soomeren, Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie, Den Haag, oktober 1992
(30 pagina's)
- * *Uitgebreide rapportage: Resultaten van de vragenlijst - behorend bij het rapport Voormeting projecten criminaliteitspreventie via buurtbeheer*
R. van Overbeeke en P. van Soomeren (met medewerking van H. Bruinink), Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie, Den Haag, oktober 1992
(122 pagina's)
- * *Project 'Preventief Buurtbeheer' in de Diamantbuurt (stadsdeel De Pijp), rapportage 1e fase (medio 1991 - medio 1992)*
H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Amsterdam, juli 1992
(25 pagina's + bijlage)
- * *Project 'Preventief Buurtbeheer' in de Smaragdbuurt (stadsdeel De Pijp), rapportage 2e fase (medio 1992 - medio 1993)*
H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Amsterdam, december 1993
(14 pagina's + bijlage)
- * *Project 'Preventief buurtbeheer' in de Van der Pekbuurt (stadsdeel Noord), rapportage 1e fase (eind 1990 - medio 1992)*
H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Amsterdam, november 1992
(34 pagina's)
- * *Project 'Preventief Buurtbeheer' in de Van der Pekbuurt (stadsdeel Noord), rapportage 2e fase (medio 1992 - medio 1993)*
H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Amsterdam, december 1993
(30 pagina's + bijlage)

* *Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht: Een stok achter de deur!*

H. Bruinink en E. Lagendijk, gemeente Dordrecht, januari 1994
(13 pagina's)

* *Buurtserviceteams in Dordrecht: Twee vliegen in één klap!*

H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Dordrecht, januari 1994
(13 pagina's)

Binnenkort verschijnt nog:

* *Eindrapport Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht 1990 - 1993*

H. Bruinink, M. van der Gugten en P. van Soomen, gemeente Dordrecht,
maart 1994

* *Eindrapport Preventief buurtbeheer in Amsterdam 1990 - 1993*

H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Amsterdam, juni 1994

* *Eindrapport projecten criminaliteitspreventie via buurtbeheer*

R. van Overbeeke en P. van Soomen, Directie Criminaliteitspreventie van het
Ministerie van Justitie, Den Haag, najaar 1994

Meer informatie?

Stafafdeling Informatievoorziening van de Directie Criminaliteitspreventie
de heer J. de Waard (documentalist), telefoon: 070 - 3706555

Van Dijk, Van Soomen en Partners BV
genoemde auteurs, telefoon: 020 - 6257537

Nieuwsbrief van het Landelijk Platform Buurt- en wijkbeheer
uitgever: Van Dijk, Van Soomen en Partners BV
mevrouw M. Vos, telefoon: 020 - 6257537