

Een pact van het hart

Ontstaan en groei van Operatie Hartslag;
aanpak van de drugsproblematiek in Heerlen



Het succes van Operatie Hartslag is zowel nationaal als internationaal niet onopgemerkt gebleven.

Het project heeft dan ook diverse prijzen gewonnen:

- Eervolle vermelding Hein Roethofprijs 2003
- Kenniscentrum G26 Beste Praktijkvoorbeeld 2004
- Athena van Binnenlands Bestuur voor het Beste Praktijkvoorbeeld 2005

Een pact van het hart

Ontstaan en groei van Operatie Hartslag; aanpak van de drugsproblematiek in Heerlen

Prof. dr. Pieter Tops en drs. Wil Gooren

m.m.v.:
Peter van Os
Ton Valckx
Petra Jurriens

Vooraf

Dit boek analyseert de ontwikkeling van Operatie Hartslag in Heerlen. Het beschrijft de belangrijkste gebeurtenissen en personen, en probeert de cruciale patronen en mechanismen te identificeren.

Operatie Hartslag is belangrijk geweest in Heerlen. In de eerste plaats in instrumentele zin, omdat het een schijnbaar ontembaar probleem in de Heerlense samenleving tot aanvaardbare proporties heeft teruggebracht. Maar daarnaast ook in culturele zin: het heeft een positieve invloed gehad op het zelfbeeld en het zelfvertrouwen van Heerlen, in ieder geval op dat van een belangrijk deel van de bestuurders en professionals, en waarschijnlijk ook wel op het vertrouwen van burgers in het stedelijke bestuur.

Operatie Hartslag in Heerlen is een bijzonder verhaal met verschillende lagen. In eerste instantie is het vooral een bestuurlijk en bestuurskundig verhaal. Dat gaat over de manier waarop het stedelijk bestuur er samen met anderen in slaagt om een probleem in de Heerlense samenleving aan te pakken. Maar het is meer dan dat. Het is ook een verhaal over identiteit. Over hoe een stad met een problematische geschiedenis er in slaagt om ruimte te creëren voor een andere, meer positieve beleving van de stad. Hoe daarmee ook legitimiteit en geloofwaardigheid van publieke instituties wordt teruggewonnen. En het is ook een moreel verhaal, waarin nieuwe opvattingen over 'acceptabel leven' ontwikkeld worden en richting geven aan het handelen van overheid en burgers.

Operatie Hartslag is een bijzonder verhaal, maar niet uniek. In andere steden hebben zich vergelijkbare ontwikkelingen en processen voorgedaan. Ze hebben betrekking op de aanpak van problemen die aanvankelijk vooral in termen van overlast, onveiligheid en leefbaarheid gedefinieerd worden. Bij nader inzien blijken zij vooral ook verbonden met de sociale en bestuurlijke kwaliteit van stedelijke samenlevingen. In essentie gaat het om strategieën van sociale herovering en de daarmee verbonden herovering van bestuurlijk vertrouwen en geloofwaardigheid. Steden als Heerlen en Rotterdam worden expliciet met deze vraagstukken geassocieerd, maar vrijwel elke stad kent op dit vlak wel zijn eigen problemen en ontwikkelingen.

In een aantal steden, waaronder Heerlen, was de problematiek sterk verbonden met hard drugs en prostitutie. Zogenaamde veelplegers zorgden voor veel maatschappelijke overlast. Bepaalde gebieden in de steden waren min of meer 'bezet' door drugsverslaafden en prostituees. Zij maakten een normaal leven daar voor andere burgers en voor ondernemers zo goed als onmogelijk.

De gebieden raakten verknoopt met criminaliteit en misdaad, waardoor zij aan de ‘normale’ samenleving onttrokken waren. In eerste instantie was de aanpak vooral gericht op terugdringen van overlast voor anderen. Later wordt die aanpak ook verbonden met het streven naar een menswaardig(er) bestaan voor drugsverslaafden, prostituees en andere probleemgroepen.

Deze problemen hebben rond de eeuwwisseling urgentie gekregen. Daar was een crisis in het Nederlandse bestuur voor nodig, waaraan onverbrekelijk de naam van Pim Fortuyn is verbonden. Hoe men ook over zijn ideeën mag denken, de snelheid en impact van zijn opkomst duiden erop dat de gevestigde politieke en bestuurlijke orde het zicht op bepaalde vraagstukken in de samenleving was kwijtgeraakt. Ook op lokaal niveau uitte zich dit verschijnsel, met de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 als uitdrukking daarvan. Die verkiezingen lieten een grote winst zien van partijen die niet tot de gevestigde orde behoorden, zoals de Leefbaarpartijen. In Heerlen was daarnaast sinds 1998 sprake van een omvangrijke gemeenteraadsfractie van de Socialistische Partij, een partij die zich nadrukkelijk buiten de gevestigde politieke orde plaatste.

In deze context ontstond de ruimte voor een nieuwe bestuurlijke aanpak. Nieuwe thema's kwamen op de politieke agenda's te staan, waarbij veiligheid en leefbaarheid – naast integratie en multiculturaliteit – een centrale plaats gingen innemen. Maar de maatschappelijke urgentie waarin dit gebeurde, gaf ruimte voor de ontwikkeling van een aanpak die ook in bestuurlijke zin nieuw en verfrissend bleek. De term ‘onorthodox’ is in deze context veel gebruikt, en dat betekende in ieder geval dat werd afgeweken van de patronen die tot dat moment dominant waren. Maar het was niet alleen maatschappelijke urgentie die daartoe aanleiding gaf. Die ging gepaard met de opkomst van een nieuw moreel besef, dat mede zijn oorsprong vond in de observatie dat de veelbezongen individualisering van de jaren tachtig en negentig ook zijn disfunctionele kanten kende, en dat in ieder geval niet iedereen in staat was om goed met die individuele vrijheden om te gaan. Hoewel die analyse aanvankelijk niet breed werd gedeeld – het CDA werd in het begin door anderen weggehoond met zijn aandacht voor ‘normen en waarden’ – is de steun ervoor gaandeweg wel sterker geworden. Het was aanleiding tot pleidooien voor een ‘beschavingsoffensief’ en voor ‘modern paternalisme’, die op lokaal niveau ook in handelen werden omgezet.

Wat zijn dan wel de kenmerken van die ‘onorthodoxe aanpak’, die in deze context van maatschappelijke urgentie en morele herbezinning tot ontwikkeling kon komen? Als we afzien van lokale eigenaardigheden, dan springen de volgende gemeenschappelijke kenmerken in het oog (zie ook Pieter Tops, *Regimeverandering in Rotterdam, hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam, 2007).

In de *eerste* plaats zien we dat repressie en preventie (straf en hulp of zorg zoals het vaak genoemd wordt) veel meer dan voorheen in elkaars verlengde worden geplaatst. Die verbinding, die niet zonder slag of stoot tot stand komt, ontstaat zowel op conceptueel als op organisatorisch niveau. Conceptueel of inhoudelijk wordt niet alleen erkend dat repressief optreden zonder preventieve maatregelen zowel inhumanaan als ineffectief is. In toenemende mate wordt ook het omgekeerde geaccepteerd: preventief handelen is niet succesvol als er geen mogelijkheid tot repressieve interventie bestaat. Dit is een grote verandering ten opzichte van de praktijk die tot dan toe gangbaar was, waarin vooral de autonomie van het preventieve handelen werd gekoesterd, en waarin een grote afstand tussen preventieve en repressieve strategieën bestond. Deze inhoudelijke ontwikkeling kent ook een organisatorisch complement. Organisaties uit de sociale en medische sector gaan in toenemende mate samenwerken met politie en justitie. Behalve inhoudelijke verschillen, bestaan er daarbij ook grote culturele en professionele verschillen. In vormen van netwerksamenwerking, later vooral ook ‘ketensamenwerking’ genoemd, wordt geprobeerd om deze verschillen te overbruggen. Langzaam maar zeker boekt men daarin vooruitgang. Er worden persoonsgebonden strategieën ontwikkeld, die mensen aanzetten en dwingen tot ‘goed’ gedrag. In veel gemeenten zien we ook dat een ogenschijnlijk wat ouderwetse praktijk als het huisbezoek weer terugkomt: achter de voordeur met mensen in gesprek, om ze te helpen, vrijwillig en waar nodig met enige dwang.

Een *tweede* verandering heeft betrekking op de manier waarop naar beleid gekeken wordt. Meer dan voorheen wordt de nadruk gelegd op de betekenis en kwaliteit van het handelen in de uitvoering. Een vrij breed gedeelde opvatting is dat te veel aandacht is besteed aan het formuleren van beleid, waardoor het beleid abstract blijft en een ‘papieren tijger’ dreigt te worden. Het ontwerpen heeft het primaat over het handelen gekregen, het denken over het doen, zo luidt de analyse. Tegelijkertijd wordt de kwaliteit van het beleid vooral in de uitvoering bepaald, want dat is waar burgers en de samenleving mee te maken krijgen, zo wordt de dominante opvatting. Zoals het soms wat demagogisch wordt geformuleerd: ‘een burger struikelt niet over een

beleidsnota maar over een stoeptegel'. Meer en meer wordt de kwaliteit van uitvoering de inzet van het beleid. In plaats van een ontwerplogica treedt een actielogica. Uitvoerders krijgen meer ruimte en aandacht. Organiserend en uitvoerend vermogen worden sleutelbegrippen in het lokale beleid. Er is een verschuiving van beleidssturing naar frontlijnsturing.

Een *derde* kenmerk is dat deze ontwikkelingen samengaan met een stevige inzet en engagement van een of enkele lokale bestuurders. Zij verbinden zich als het ware met huid en haar, en met heel hun gewicht, aan de voorgestane verandering. Deze bestuurlijke betrokkenheid kent verschillende dimensies. Er zit een expressieve kant aan, doordat zij in de richting van burgers maar ook van professionals, de personificatie zijn van de in gang gezette ontwikkeling. Door hun persoonlijke optreden, niet in de laatste plaats in de media, geven zij een krachtige steun en legitimatie aan de ontwikkelingen. Zij geven daarmee richting aan, ze personifiëren de visie en de focus die aan het beleid ten grondslag ligt. Die expressieve kant gaat samen met een machtskant. De bestuurders gebruiken hun positionele macht om de gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Ze geven rugdekking en ruimte aan die personen waarin zij vertrouwen hebben, ook al gaat dat tegen de heersende mores en routines in. Ze staan vaak ook in direct contact met uitvoerders in de frontlijn; ze weten wat daar speelt. Deze uitvoerders hebben vaak ook gemakkelijk toegang tot deze bestuurders. Het stelt de bestuurders in staat om 'bovenop' de ontwikkelingen te zitten, om 'tight control' uit te oefenen op die zaken die voor de ontwikkelingen cruciaal zijn, ook al gaat het ogenschijnlijk om details. Er is sprake van een 'activistische' manier van besturen. In deze 'activistische' manier van besturen is een belangrijke rol weggelegd voor de verbindingspersonen tussen bestuur en uitvoering. In Heerlen waren dat met name het hoofd van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid en de projectleider Hartslag aan de zijde van de gemeente én de districtschef van Politie.

Al deze ontwikkelingen vinden plaats in een organisatorisch veld dat behoorlijk versplinterd en gefragmenteerd is. Er bestaat maar weinig formele doorzettingsmacht en doorgaans wordt er op min of meer vrijwillige basis samengewerkt. De *vierde* ontwikkeling is dat doorgaans het gemeentebestuur een trekkende rol vervult, die meestal wordt aangeduid als een regierol. Die regierol blijkt doorgaans nog te werken ook. De vrijblijvendheid die daar gemakkelijk in kan sluipen, wordt getemperd door de maatschappelijke urgentie, door het besef tot elkaar veroordeeld te zijn, door de inzet en het gezag van enkele bestuurders. Binnen deze bestuurlijke netwerken ontstaat daardoor vaak een atmosfeer waarin mensen het idee hebben met iets

bijzonders bezig te zijn; zij doen niet alleen hun professionele plicht, de inzet gaat verder. Er is een soort lotsverbondenheid, waarin mensen zich ook persoonlijk kunnen ontwikkelen en een 'kick' krijgen van wat er gebeurt. Er is dus een helder doel en een duidelijk gevoel voor richting, maar tegelijkertijd is de manier waarop daar aan gewerkt wordt betrekkelijk open en pragmatisch. Urgente noden worden het eerst aangepakt, kansen worden gegrepen wanneer ze zich voordoen, problemen worden 'werkendeweg' en incrementeel opgelost. Het is een context waarin bijvoorbeeld de bijeenkomsten van een stuurgroep niet per se vervelend of vermoeiend zijn – een noodzakelijk kwaad – maar energie en richting geven aan de ontwikkelingen. Dat vereist een speciaal soort vakmanschap en stuurvermogen van de verantwoordelijke bestuurders, die zowel een persoonlijke eigenschap zijn maar ook door de omstandigheden worden mogelijk gemaakt. Daarbij wordt tegemoet gekomen aan de noden en wensen van de verschillende organisaties. Op deze wijze ontstaat vertrouwen tussen betrokken partijen en dat is de motor van de ontwikkelingen. Deelnemers ervaren veiligheid en ruimte om fouten te kunnen maken.

We hebben nu vier factoren benoemd. Tezamen vormen zij de context waarin in Heerlen, net als in sommige andere steden, een fundamenteel vernieuwende aanpak – een regimeverandering – tot stand kon komen. Hebben we daarmee nu een methodiek of model te pakken? Nee, als daaronder een evidence-based practice wordt verstaan, die los van tijd en plaats kan worden toegepast. In de sociale werkelijkheid is elke aanpak contextueel, dat wil zeggen nauw verbonden met de concrete omstandigheden waarin hij ontwikkeld wordt. Het proces waarin die aanpak ontwikkeld wordt, is daarin cruciaal. Er wordt wel gesproken van het 'belief-effect': in de sociale werkelijkheid hebben activiteiten pas effect als de mensen die er mee verbonden zijn daar ook daadwerkelijk in geloven. Zin- en betekenisgeving zijn processen die in het sociale leven in belangrijke mate bepalen of en voor wie iets effect heeft. Dat zijn geen objectieve grootheden, die uit hun context gelicht kunnen worden en naar believen naar andere situaties kunnen worden overgeplaatst.

Voor onze analyse betekent dit dat de context en het proces waarin dingen gebeuren altijd van doorslaggevend belang zijn. Ontstaat er betrokkenheid en 'chemie'? Gaan mensen geloven in de meerwaarde van een aanpak? Zijn er personen die deze meerwaarde en betrokkenheid geloofwaardig kunnen organiseren? Dit zijn allemaal factoren die zich aan een mechanische reproductie van een succesvolle aanpak onttrekken. Het is, zo zou men kunnen zeggen, de tragedie van de best practices; ze werken wel, maar alleen in een specifieke context.

Toch is daarmee niet alles gezegd. Want onze analyse stelt zeker in staat om factoren te identificeren die er werkelijk toe doen (het gaat om practice-based evidence, zeggen sommigen). Het gaat dus om vier kenmerken: een goede afstemming tussen preventie en repressie, het belangrijk maken van mensen in de uitvoering, een geloofwaardige en geëngageerde rol van bestuurders en een culturele regierol van de gemeente. Het zijn evenzoveel duurzame lessen voor betekenisvol en geloofwaardig bestuurlijk handelen op lokaal niveau. Dat is de opbrengst van Operatie Hartslag (en al die andere vergelijkbare trajecten in andere gemeenten). Ze verschaffen inzicht in de mechanismen van ‘besturen dat werkt’. Nog weer anders gezegd: het gaat om de patronen die ‘programmasturing’ doen werken; we komen daar in het afsluitende hoofdstuk uitgebreid op terug.

Het verhaal dat volgt is een illustratie van deze mechanismen. Het laat zien hoe deze langzaam maar zeker in Operatie Hartslag tot ontwikkeling zijn gekomen. Hoe daarin gaandeweg een samenstel van ontwikkelingen en personen ontstond, die een eigen dynamiek kreeg; we spreken in het verhaal van een ‘innovatiemagneet’, die oplossingen genereerde die voorheen ondenkbaar waren, maar in deze context mogelijk en reëel werden. Daarmee is het dus ook een verhaal waar Heerlen en andere steden hun voordeel mee kunnen doen; niet omdat de aanpak te kopiëren zou zijn, verre van dat, maar omdat hij kan inspireren en de werking van cruciale factoren laat zien: samenhang, handelingskracht, inspiratie en vertrouwen.

Door dit verhaal op te tekenen, krijgt het ook duurzame betekenis. Het gaat daarmee, meer nog dan al het geval was, tot de levende en betekenisvolle geschiedenis van de stad behoren. Natuurlijk doordat er instrumentele lessen uit getrokken worden; zo kunnen wij complexe problemen in een stedelijke samenleving aanpakken. Maar vooral ook in culturele zin: het is een belangrijke periode in de bestuurlijke geschiedenis van Heerlen, een periode die er zijn mag en die voor de identiteit en het zelfbewustzijn van de stad van grote betekenis is geweest.

Dit boek bevat de weergave van de bevindingen van het onderzoek naar de Operatie Hartslag dat wij in het voorjaar van 2008 in opdracht van de gemeente Heerlen hebben uitgevoerd. We hebben gesproken met vele mensen die betrokken zijn geweest bij operatie Hartslag.

Al deze mensen hebben ons met geduld, enthousiasme en betrokkenheid bij de maatschappelijke problematiek te woord gestaan en ons zo een blik gegund in de (uit)werking van deze onorthodoxe aanpak. Zonder hen zou dit verhaal niet geschreven kunnen zijn.

Een aantal mensen willen we bijzonder danken voor hun hulp bij de uitvoering van dit onderzoek. Onze dank gaat uit naar Armand Vanhommerig (projectleider Hartslag), Sjeff van den Boomen (chef basiseenheid Heerlen-Centrum) en Colla Hanssen (hartslagbrigadier), die hebben gezorgd voor ingangen in Heerlen, rondleidingen en de mogelijkheid om mee te kijken in de feitelijke uitvoering van Hartslag in de praktijk. Daarnaast gaat een bijzonder woord van dank uit naar Machiel Roerink die vanuit zijn rol in Politie in Ontwikkeling dit onderzoek ondersteund heeft, in het licht van de betekenis van Hartslag voor de kennis over programmasturing. Als oud-districtschef Heerlen was Machiel voor de onderzoekers een belangrijke bron van informatie en een onmisbare steun bij de introductie in het veld. Daarnaast heeft hij als mee-lezer de onderzoekers behoed voor het rapporteren van een aantal feitelijke onjuistheden.

Dit onderzoek is tot stand gekomen dankzij de inzet van velen. Voor de rapportage dragen uiteindelijk alleen de beide auteurs verantwoording.

Apeldoorn, oktober 2008

Pieter Tops
Wil Gooren



Inhoudsopgave

1. Inleiding	
1.1. Achtergrond en aanleiding	13
1.2. Wijze van rapporteren: geschiedschrijving en leren methodiek	14
1.3. Opbouw rapport	15
2. Een stad in de knel, een problematiek die onbeheersbaar lijkt	
2.1. Inleiding	19
2.2. Ontwikkeling van stad en drugsproblematiek	19
2.3. Pogingen om de problematiek aan te pakken	21
2.4. Barrières en belemmeringen in de aanpak	25
2.5. Een basis voor Operatie Hartslag	25
3. Start van Operatie Hartslag	
3.1. Stand van zaken	27
3.2. Kenterpunten: aanleiding voor het ontstaan van Hartslag	28
3.3. Start Hartslag en inrichten organisatie	29
3.4. De eerste fase sterk repressief	31
3.5. Een methodiek ontstaat	33
4. 2002 – 2003: de Hartslagmethodiek wordt bevochten	
4.1. Inleiding	35
4.2. De context van Hartslag in deze jaren	35
4.3. Gevecht om de zorg	36
4.4. Gevecht om politiesterkte	40
4.5. Gevecht om steun	42
4.6. Repressie vervolmaakt, grenzen van de aanpak bereikt	46
4.7. Hartslag als innovatiemagneet	48
4.8. Een methodiek krijgt kracht en bereikt zijn grenzen	49
5. 2003 – 2008 De methodiek sluit zich, op weg naar normalisering	
5.1. Succes begint te komen	53
5.2. Nieuwe personen en fasewisseling in Hartslag	55
5.3. Overgang naar ketenaanpak	57
5.4. Zorgaanpak; inrichting Domushuizen, principe, werking en effecten	58
5.5. Vanaf 2005: Naar Hartslag Heerlen	60
5.6. De Hartslagmethodiek toegepast in de buurt	66
5.7. De Borgingsconferentie: vragen voor de toekomst	68
5.8. Integrale aanpak en sluitende aanpak	68

6.	Kenmerken van de methodiek en conclusies	
6.1.	Het 'waarom' van de omslag	71
6.2.	Hartslag is niet alleen een rechtlijnig, rationeel proces	73
6.3.	Verschillende perspectieven	76
6.4.	Hartslag als voorbeeld van programmasturing	79
6.5.	Tot slot	83

Bijlage I: Lijst van geïnterviewden

Bijlage II: Gebruikte documenten

Bijlage III: Itemlijst voor de interviews

Bijlage IV: Opzet, doel uitvoering onderzoek

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

Eind vorige eeuw zag de stad Heerlen zich geconfronteerd met een toename van de overlast en criminaliteit rond het gebruik van harddrugs. De stad werd gaandeweg onveilig, het aantal verslaafde drugsgebruikers nam toe en de toeloop van dealers en gebruikers groeide. Dit had ernstige gevolgen voor de volksgezondheid - gelet op het aantal drugsdoden - en voor de leefbaarheid en veiligheid in met name het centrum van Heerlen.

In 2001 leidde dit tot de Operatie Hartslag. Een initiatief van het toenmalige gemeentebestuur, in samenwerking met de politie, het OM, zorginstellingen, vervoersbedrijven en anderen. Hartslag moest de openbare ruimten in en rond het station weer teruggeven aan de inwoners. De deelnemende partijen spreken af dat ze samen op gaan treden tegen de drugsgerelateerde overlast en de daarmee gepaard gaande criminaliteit en beloven absolute prioriteit te geven aan de afgesproken aanpak.

Inmiddels zijn we zeven jaar verder. Operatie Hartslag bestaat niet langer, maar Hartslag Heerlen leeft volop. De deelnemende partijen hebben - met succes - veel gedaan om de problematiek terug te dringen en het betreffende gebied een beter aanzien te geven. Heerlen is niet langer de stad met het onveiligste station van Nederland en een onbeheersbare problematiek van drugsoverlast. De binnenstad scoort op veiligheidsgebied ook niet anders dan een andere middelgrote gemeente in Nederland. En dat was precies het doel van Hartslag.

In de afgelopen jaren zijn veel voortgangsverslagen en evaluaties geschreven om de gemeenteraad en subsidiegevers - waaronder het ministerie van Justitie - te informeren. Uit die verslagen blijkt helder, dat de gekozen aanpak tot goede resultaten heeft geleid voor de binnenstad van Heerlen.

In 2007 is een zogeheten 'Borgingsconferentie' gehouden. Hier kwam de vraag aan de orde hoe de succesvolle aanpak voortgezet kon worden. 'Operatie Hartslag' werd 'Hartslag Heerlen'. Het credo werd: 'Doorgaan met elan'. De deelnemende partijen zijn ervan overtuigd dat de - gaandeweg gegroeide - aanpak ook ingezet kan worden in andere gebieden en op andere schaal. Daarom is ervoor gekozen de lessen uit Operatie Hartslag goed te beschrijven en te analyseren. Het college van B&W van de gemeente Heerlen heeft hiervoor professor dr. Pieter Tops aangezocht. Dit rapport bevat de resultaten van dat onderzoek.

In dit onderzoek zijn ervaringen tijdens de Hartslagoperatie in kaart gebracht, is gekeken naar weerstanden en wijze van overwinnen daarvan en is geïnventariseerd wat betrokkenen zelf succesfactoren vonden. Daarmee heeft het onderzoek een kwalitatief karakter. Er is gebruik gemaakt van twee soorten databronnen, namelijk documenten waarin ervaringen met en resultaten van de Operatie Hartslag zijn beschreven, en interviews met personen die betrokken zijn of zijn geweest met de Operatie Hartslag.

1.2. Wijze van rapporteren: geschiedschrijving en leren methodiek

Hoe beschrijf je de 'Hartslagmethodiek'? Dé 'Hartslagmethodiek' is geen simpele, panklare methode die aan de hand van een eenvoudig model kan worden beschreven. De aanpak én het succes zijn de resultaten van een complex proces. Dat proces kan op verschillende manieren worden beschouwd. Het uiteindelijk resultaat is dan ook slechts te begrijpen door te kijken naar de stappen die gezet zijn. Om te komen tot een beschrijving van dé methodiek is een reconstructie van de operatie nodig. In dit rapport is er daarom voor gekozen om de methodiek te belichten aan de hand van een beschrijving van de geschiedenis van Hartslag.

Deze geschiedenis bevat vele - op zich complexe - lagen die op elkaar inwerken. Zo is er de geschiedenis van een politiek-bestuurlijk proces, waarbij het gaat om het realiseren van commitment en steun op politiek niveau voor de aanpak. Of het verhaal van de ontwikkeling van een aanpak van een complex maatschappelijk probleem. Verder zijn er de noden van de gebruikers, of de inwoners van de binnenstad die zich in de steek gelaten voelen. En denk aan de verschuivende relatie tussen bestuur, overheidsinstellingen en burgers. Hartslag kan ook worden verteld als een verhaal van frontlijnwerkers. De politie, de verslavingszorg, de maatschappelijke opvang en anderen waren - elk vanuit de eigen invalshoek - met de problematiek bezig.

Een andere werkelijkheid is de samenwerking tussen professionele instellingen die naar elkaar toe moeten groeien om samen problemen aan te pakken. Een niet onbelangrijk aspect daarbinnen heeft te maken met temperamenten, botsingen, mismatches en innige samenwerking door en tussen individuele personen. Op metaniveau kan Hartslag worden gezien als het verhaal over een stad die ten onder dreigt te gaan en er met gemeenschappelijke inspanning van vele partijen weer bovenop moet komen. Het is een echt gevecht geweest waar achteraf eigenlijk niemand onaangedaan of zonder betrokkenheid over kan spreken.

Wij hebben er voor gekozen om de reconstructie van Hartslag deels chronologisch te doen, met nadruk op de fasen rond enkele kantelpunten. In deze fasen zullen de hierboven beschreven, uiteenlopende elementen aan de orde komen. Daarbij zal in de beschrijving niet altijd volledig recht worden gedaan aan de chronologie. We hebben er bij de ordening van het materiaal voor gekozen om bepaalde aspecten die cruciaal zijn in het proces of die illustratief zijn voor de aanpak te belichten. Ongetwijfeld blijven vele details onbelicht. De gekozen reconstructie voorziet in lijnen die voor het succes van Hartslag - en daarmee voor de mogelijke verbreding in de toepassing van de methodiek - van belang waren.

1.3. Opbouw rapport

In 2005 krijgt de gemeente Heerlen de Athenaprijs (ingesteld door het bekende vakblad Binnenlands Bestuur) uitgereikt voor Operatie Hartslag; het is het beste praktijkvoorbeeld van het jaar. Een moment van grote blijdschap en een erkenning van de herwonnen trots. Met een blik op de toekenning van deze prijs, starten we dit rapport.

In hoofdstuk 2 gaan we vervolgens in op de voorgeschiedenis van Operatie Hartslag. Daarbij besteden we aandacht aan de ontwikkeling van de drugsproblematiek in Heerlen gedurende de tweede helft van de vorige eeuw. Daarnaast kijken we naar pogingen om die problematiek te keren en naar factoren die een rol speelden in het slagen en falen daarvan.

Zo herkennen we de maatschappelijke en politiek-culturele voedingsbodem van Hartslag en wordt duidelijk dat de operatie niet uit de lucht is komen vallen. In hoofdstuk 3 belichten we de start van Operatie Hartslag. We kijken naar de aard en omvang van de problematiek in 2000 en naar kenterpunten die hebben geleid tot het ontstaan van Hartslag. Verder beschrijven we de ontwikkeling van Hartslag als operatie, structuur en samenwerkingsverband, alsmede de aanpak in de eerste maanden. Helder wordt dat de invoering van de Hartslagmethodiek een bepaalde voedingsbodem veronderstelde.

Hoofdstuk 4 beschrijft de periode 2002 -2003. Het is de fase waarin de Hartslagmethodiek is bevochten. Een harde strijd om de steun van bevolking en politiek, om middelen, om aanpassing van de werkwijze van instellingen, et cetera. Een strijd die soms heftig was, maar waarbij het momentum ontstond dat een versnelling van de aanpak en vele innovaties mogelijk maakte. Langzamerhand verbreedt de - tot dan toe nog meer repressieve - methodiek zich en is er sprake van een meer sluitende aanpak.

In hoofdstuk 5 gaan we nader in op deze uitbreiding en de integraliteit van de aanpak. Niet alleen de overlast, maar ook de daadwerkelijke hulp voor gebruikers komt in beeld. In deze fase openbaren successen zich in termen van teruglopende overlast en meer veiligheid voor de bewoners.

We beschrijven het succes van de Domushuizen en zien dat de feitelijke samenwerking van frontlijnwerkers nog steeds de doorslag geeft.

Hoofdstuk 6 gaat over de centrale kenmerken van de hartslagmethodiek. Allereerst gaan we in op de factoren die van Hartslag een succes maakten. Vervolgens beschrijven we de methodiek, waarbij we onderscheid maken tussen de kenmerken van de aanpak en de kenmerken van het proces.

Intermezzo: Operatie Hartslag wint Athena

Enorme blijdschap

Een zware delegatie uit Heerlen was aanwezig bij de uitreiking van de Athena en de aanwezigen gingen uit hun dak toen de prijs aan Heerlen werd toegekend. Eindelijk een positieve erkenning van hun stad. Een stad die vele jaren worstelde met een imago als drugsstad en alleen in het nieuws kwam met berichten over onveiligheid en overlast. Een stad die in de woorden van de burgemeester ‘jaren aan het veiligheidsinfuus’ had geleiden.

Met een enorme inzet, creativiteit, doorzettingsvermogen en toewijding is door zeer velen de afgelopen jaren gewerkt aan herstel van de stad, dat wil zeggen bestrijding van drugsgerelateerde criminaliteit en overlast in de binnenstad, in combinatie met een stelsel van maatregelen gericht op zorg en verheffing van gebruikers. Een inzet die heeft geleid tot een daling van de overlastcijfers, een aanzienlijke reductie van de verslaafdenproblematiek en een daadwerkelijke verbetering van de leefsituatie van vele gebruikers.

Heerlen is weer een stad als alle andere geworden, en wil en kan zich nu weer profileren als stad die wat positiefs te bieden heeft. Een stad van architecten, van winkels, cultuur en voorzieningen, een centrumstad of een uitgaansstad. De prijs is een symbool voor de overgang van een dominant negatief beeld over de stad, naar een beeld waarin Heerlen ook haar positieve aspecten aan de wereld kan tonen.

Persbericht gemeente Heerlen 4 november 2005

Verkozen tot Beste Praktijkvoorbeeld 2005

Het Heerlense project Operatie Hartslag is gisteravond, 3 november, in de prijzen gevallen op het OverheidsBal in Noordwijk. Hartslag ontving de zogenaamde Athena voor het Beste Praktijkvoorbeeld van het Jaar. Doorslaggevend voor het toekennen van de prijs was volgens de jury dat het Heerlense project de grootste verandering in de openbare ruimte teweeg had gebracht. Bovendien vond de jury dat het project goed toepasbaar is in andere gebieden. De prijs werd in ontvangst genomen door burgemeester Toine Gresel en Machiel Roerink, districtschef van politie in Heerlen.

Burgemeester Gresel is ontzettend blij met deze opsteker omdat de aandacht nu verschuift van het negatief imago rondom de problematiek naar de positieve manier waarop Heerlen de problemen weet aan te pakken en op te lossen. Burgemeester Gresel is dan ook van plan dit succes te vieren met alle betrokken partijen, want die samenwerking tussen alle betrokken partijen vormt de basis voor de succesvolle aanpak binnen Operatie Hartslag.

Het OverheidsBal is dit jaar voor de eerste keer georganiseerd in verband met het 25-jarig bestaan van het vakblad 'Binnenlands Bestuur'. Op het jaarlijks terugkerende gala zijn onder belangstelling van ruim 400 topambtenaren en het bedrijfsleven de Athena's uitgereikt. Deze prijzen voor excellente overheidsprestaties zijn dit jaar ingesteld. Operatie Hartslag uit Heerlen was een van de vier genomineerden in de categorie Beste Praktijkvoorbeeld van het Jaar. De overige genomineerden waren 'Bos en Lommer Schoon' (Amsterdam), Interventieteam Feijenoord (Rotterdam) en het Veiligheidshuis Tilburg.

De selecties, nominaties en bekroningen zijn tot stand gekomen door onderzoeken, enquêtes en jureringen in en rond het bestuurlijk apparaat van Nederland. De Athena is zodoende een objectieve waardering van vakgenoten en professionals.



2. Een stad in de knel, een problematiek die onbeheersbaar lijkt

2.1. Inleiding

De Heerlense problematiek en de gekozen oplossingen, vinden hun basis in ontwikkelingen in de vorige eeuw. Deze ontwikkelingen speelden zich niet toevallig in Heerlen af. In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergronden. We beschrijven wat - volgens betrokkenen - de oorzaken van de problematiek zijn. Verder gaan we in op de eerdere pogingen om de drugsproblematiek beheersbaar te krijgen. Welke barrières en belemmeringen lagen ten grondslag aan het niet slagen van deze pogingen? Is het succes van Hartslag een gevolg van het verdwijnen van deze belemmeringen en barrières of is men in staat geweest deze te slechten? We zullen zien dat een belangrijk deel van het succes van Hartslag heeft gelegen aan het 'voorwerk' dat in dit hoofdstuk wordt beschreven.

2.2. Ontwikkeling van stad en drugsproblematiek

Heerlen, nu centrumstad van Parkstad Limburg, heeft in de twintigste eeuw een bijzondere ontwikkeling doorgemaakt. Was het rond 1900 nog een dorp met 5.000 inwoners, daarna groeide Heerlen uit tot een stad met rond de 95.000 inwoners in 1995 (en 90.000 in 2007).

De ontwikkeling van dorp naar stad was het gevolg van de geweldige economische ontwikkeling die samenhang met de opkomst van de mijnindustrie in het begin van de twintigste eeuw. Uit alle windstreken van Nederland, maar ook uit vele andere landen (Polen, Griekenland, Spanje, Italië, et cetera) kwamen arbeidsmigranten naar de oostelijke mijnstreek. Heerlen werd een *melting pot* van verschillende binnen- en buitenlandse gastarbeiders.

Op 17 december 1965 kondigde de toenmalig minister van Economische Zaken Joop Den Uyl in de Heerlense schouwburg de sluiting van de mijnen aan. Een besluit met grote gevolgen. De mijnbouw had grote welvaart in de regio gebracht en met de mijnsluiting gingen tienduizenden arbeidsplaatsen verloren. De samenleving in de mijnstreek werd ontwricht en dit had gevolgen voor vele mensen. Een relatief korte periode van bloei (van direct na de oorlog tot eind jaren 60) kwam ten einde. In 1974 werd de laatste mijn in Limburg, de Oranje Nassau-mijn in Heerlen, gesloten.

De mijnbouw, in combinatie met de zorg van de katholieke kerk, heeft gezorgd voor een bijzondere opbouw van de stad. In het bijzonder de hoofdaalmoezenier van sociale werken, dr. Poels, heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. De aalmoezeniers van sociale werken waren de spil

van wat later het ‘maatschappelijk middenveld’ is gaan heten. In die spilfunctie zaten zij in Limburg tussen en achter bijna alle maatschappelijke activiteiten.¹ Om te voorkomen dat arbeiders in gestapelde huurkazernes - met gevaren voor ontsporing van sociaal en geestelijk leven - gingen wonen, wordt voor hen goede huisvesting in wijken verzorgd. Ze hebben hier eigen voorzieningen, een verenigingsleven en ruimte voor eigen moestuintjes. Heerlen is gebouwd als een verzameling woonkernen rond de mijnen, elk met een eigen karakter. Bewoners van deze zogeheten ‘koloniën’ zijn daardoor primair op de eigen buurt gericht en minder op de stad als geheel. Wellicht is dit een van de factoren die van invloed zijn op een geringe binding met de stad als geheel.

De context van het sociale leven van de nieuwe Heerlenaren wordt door kerk en mijndirectie niet aan het toeval overgelaten. Van oudsher reguleren de kerk en de mijn het leven van de bewoners. Ze zorgen voor het verenigingsleven, sociale zekerheid, zingeving en dergelijke. Met het wegvallen van de mijn en het parallel daaraan plaats hebbende proces van ontkerkelijking, vallen vertrouwde structuren weg.

De sluiting van de mijnen leidt tot hoge werkloosheid en andere sociale problemen als armoede en verslaving. Weliswaar worden ter compensatie rijksdiensten naar Limburg verplaatst, maar deze beweging is onvoldoende voor het oplossen van de sociaaleconomische problemen in Heerlen. Vaak worden de arbeidsplaatsen immers bezet door mensen van buiten Heerlen (bij de verplaatsing van de Rijksdienst CBS komen bijvoorbeeld veel mensen mee vanuit het westen). Bovendien is er dikwijls sprake van tijdelijke impulsen. Het gevolg was hoge en zeer langdurige werkloosheid onder de bevolking van Heerlen.

Prostitutie kent Heerlen al vanaf de jaren twintig. Verder komt de stad als een van de eerste Nederlandse steden in aanraking met heroïne. Waarnemers noemen als mogelijke oorzaak ook de komst van de Amerikaanse basis Afcen in Zuid-Limburg. Hier zijn soldaten gelegerd die in Vietnam met heroïne in aanraking waren gekomen. Feit is dat de drugsproblematiek in Heerlen vanaf de jaren zeventig groeit. De slechte sociaaleconomische omstandigheden dragen hieraan bij, evenals de weggelaten vertrouwde verbanden en de ligging van Heerlen, waardoor Duitse gebruikers en dealers uit het westen aangetrokken werden.

¹ *Midden in Limburg. Honderd jaar aalmoezeniers van sociale werken, Erasmusplein 14(2003), nr. 1, uitgave KDC-KUN*

Volgens respondenten ontkende de gemeentelijke politiek het gebruik van harddrugs (rond 1976) en overheerste de 'eigen schuld, dikke bult'-benadering. Een van de respondenten die in de jaren tachtig ook in Amsterdam werkte, zegt het als volgt: 'De drugsoverlast op de wallen haalde de landelijke pers, maar Heerlen deed daar niet voor onder.' Feitelijk was drugsverslaving een cultuurvreemd fenomeen waar men niet mee om kon gaan. De heersende opvatting was dat men drugsgebruik niet kon gedogen, maar het via repressie en heropvoeden moest aanpakken.

De politieke cultuur in de gemeente Heerlen wijkt volgens enkele betrokkenen af van die in de rest van Nederland. 'Er is altijd een orde achter de orde', aldus een van de respondenten. Verschillende respondenten geven aan dat het moeilijk is om vertrouwen en steun in de politiek te krijgen. De politieke cultuur is afhoudend, 'je krijgt nooit erkenning'.

In de periode voorafgaand aan Hartslag is het CDA lange tijd de partij met een bepalende invloed in de lokale politiek geweest. Daarvoor was dat de KVP. Daarnaast kent Heerlen ook van oudsher een sterke invloed van lokale, deels buurtgebonden partijen. Feit is dat het vertrouwen van de bevolking in de lokale politiek en in de overheid in het algemeen beperkt was. Wellicht mede als gevolg van de voortdurende achteruitgang van de stad en in het bijzonder de aanhoudende en verergerende problematiek in de binnenstad.

2.3. Pogingen om de problematiek aan te pakken

De drugsproblematiek en de daaraan gerelateerde overlast hebben jaren op de politiek-maatschappelijke agenda gestaan. Zo had Heerlen al geruime tijd een wethouder die de verslavingszorg in portefeuille had. De problematiek werd aangepakt met repressie (wegjagen van gebruikers en prostituees) en met beperkte zorgvoorzieningen. In 1994 plaatste het Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs - tegen de wens van de lokale politiek - een hulpverleningsbus gedurende drie dagen per week, van waaruit hulp werd verleend aan verslaafde prostituees. Door de verhalen van drugsprostituees, die binnen deze nieuwe setting loskwamen, kregen politie en hulpverlening meer inzicht in de ernst van de problematiek. De druk in de richting van het bestuur om te komen tot een structurele oplossing werd hierdoor opgevoerd.

In 1993 werd oud-gedeputeerde Pleumeekers tot burgemeester in Heerlen benoemd. Een jaar later leed het CDA een grote verkiezingsnederlaag. De nieuwe coalitie maakte ook afspraken over de verslavingszorg. Zo ontstonden de contouren van een tweesporenbeleid in de aanpak van de

drugsproblematiek: naast repressie was er ook aandacht voor zorg. Deze sporen bleven overigens nog wel van elkaar gescheiden.

In diezelfde periode zijn er binnen de gemeente Heerlen meer beleidslijnen in gang gezet die voor de latere realisatie van 'Hartslag' van groot belang waren. Zo is begonnen met de opbouw van een bureau Openbare Orde en Veiligheid. Daarnaast is vanuit de gemeente nagedacht over de mogelijke gemeentelijke aanpak van veiligheidsproblemen. Daartoe bracht men een bezoek aan 'de Baarsjes' in Amsterdam.

Drugsgebruik werd tot dan toe door veel politiemensen nog gezien als 'fact of life'. Individuele politiemensen knoopten wel banden aan met 'hun' gebruikers. Een enkeling had als strategie om gebruikers wekelijks op te pakken en in de cel onder te brengen, zodat ze in ieder geval een wasbeurt en te eten kregen. In die periode is op instigatie van burgemeester Pleumeekers een vorm van wijkgericht werken ingevoerd, om de overheid dichterbij de burger te brengen. In dat kader kwam er jaarlijks een bijeenkomst van alle buurt/ en wijkcomités in Heerlen.

Van een beperkt gemeentelijk budget werd de aanvankelijke dagopvang gefinancierd. Meer was niet mogelijk. Er werd tenminste iets gedaan aan verslavingszorg. Bestuurders communiceerden naar buiten: 'Dit doen we aan verslavingszorg. Meer kunnen we niet.' Het beeld van verslaafden was in die tijd; mensen kiezen er zelf voor en zijn verantwoordelijk voor die keuze.

Midden jaren negentig komt er een discussie op gang over het realiseren van een dagopvang voor gebruikers. Een soort inloophuis start als particulier initiatief. Later creëert de gemeente een opvanghuis (voor dagopvang) in de buurt van het station. Ook toen al worstelden ze met de vraag: waar zet je een dergelijke voorziening neer? Vanwege het protest van bewoners wordt structureel met hen overlegd over beheersaspecten van de opvang. Het eerste Opvang- en Adviescentrum was een groot succes. Zeker 120 zwaar problematische gebruikers stroomden toe. Omdat in het centrum niet mocht worden gebruikt, ontstonden er in de directe omgeving van de opvang problemen rond het gebruik van en de handel in drugs. Na de avondsluiting van de opvang belandden de verslaafden op straat en moesten ze slaapplekken zoeken. Een en ander had een grote aantrekkingskracht op onder andere dealers en buitenlandse gebruikers.

De problematiek van de drugsprostitutie nam inmiddels ook steeds grotere vormen aan. Naar schatting kende Heerlen in die jaren ongeveer 120

straatprostituees. Vaak hadden ze pooiers uit de Randstad die in de binnenstad op zoek waren naar klanten. De bewoners van de stad waren het spuugzat, maar betrokkenen geven aan dat er voor de aanpak van het probleem eigenlijk alleen draagvlak was in de wijken waar de prostitutie zich afspeelde. Tot het midden van jaren negentig werd ad hoc gereageerd, met veel repressie.

Prostitutie was een probleem geworden in de woonwijk. In de zomer van 1994 ontstond een volksverzet dat door verschillende politieke partijen werd gesteund. In de hierop volgende periode (1994 – 1998) wordt in samenwerking met o.a. Seinpost en de Rode Draad naarstig gezocht naar een geschikte locatie voor een tippelzone. De locatie moest voldoen aan allerlei eisen (als infrastructuur, bereikbaarheid voor klanten en vrouwen en veiligheid).

Twee locaties die door het college van B&W worden voorgesteld, worden tijdens twee inspraakavonden in een bomvolle schouwburg van tafel geveegd. Betrokkenen spreken over ‘ware volksopstanden’, waarbij de bevolking - onder aanvoering van de pastoor - inspraak tegen de burgemeester, de wethouder, de politiecommissaris en enkele betrokken ambtenaren.

Na weging van de reacties, bleef er geen locatie meer over. Na een nieuwe zoektocht, zag B&W mogelijkheden op één locatie. Gelijk met het inrichten van deze nieuwe tippelzone, is in 1996 een zogeheten Intramuraal Motivationaleel Centrum gestart. Verslaafden konden hier met een methadonbehandeling van hun verslaving proberen af te komen.

De locatie is nooit daadwerkelijk in gebruik genomen. Een respondent van de gemeente zegt hierover: ‘We hebben de fout gemaakt om de datum van ingebruikname vooraf bekend te maken.’ Buurtbewoners hebben, samen met de pastoor, in totaal 457 dagen met avond en nachtwaken geprotesteerd tegen de komst van de zone. Een van de bewoners zegt: ‘Ik ben gek op televisie kijken, maar dit was veel leuker.’

Deze strijd van de bevolking kreeg politieke steun. Een aantal partijen had namelijk morele problemen tegen het reguleren van prostitutie. In de strijd tegen de tippelzone werden bijzondere argumenten naar voren gebracht om te laten zien dat de tippelzone toch vooral ergens anders zou moeten komen. In de herinnering van een respondent betoogde een bewoner op een avond zelfs: ‘er zijn genoeg buurten in Heerlen waar niemand woont.’

Uiteindelijk is gekozen voor de locatie die nu nog steeds in gebruik is (in de ‘oksel’ van de snelweg).

Naast de opvang, de tippelzone en het Intramuraal Motivationeel Centrum, is in de periode voor 2001 nog een aantal andere zaken op het terrein van de verslavingszorg gerealiseerd. Zo kwam er ambulante zorg. Vanuit het CAD werd de methadonverstrekking uitgebreid van drie naar zeven dagen per week en werd de gecontroleerde medische verstrekking van heroïne mogelijk. Ook zijn er bedden gerealiseerd voor 'dubbel diagnose patiënten'.

In 1998 werd gestart met de discussie binnen de parkstadgemeenten dat alle gemeenten in de regio hun steentje zouden bijdragen aan de opvang van zware gevallen. Het drugsprobleem was niet alleen een Heerlens probleem, maar een probleem van Parkstad Limburg. De financiering en de aansturing van de zorginstellingen was daar in die tijd mede op gebaseerd. De maatschappelijke opvang was ondergebracht bij de regio en de verslavingszorg bij de gemeente. Getracht werd commitment van de gemeenten in de regio bij de opvang te waarborgen. Dit kwam echter moeizaam van de grond. 'Toen het niet lukte heb ik mijn functie als wethouder neergelegd. Daarmee wilde ik een stevig signaal afgeven', aldus Seijben, de toenmalige wethouder Verslavingszorg.

In de periode voorafgaand aan de start van Hartslag is niet alleen op het gebied van zorg, maar ook op repressief gebied het een en ander gedaan in termen van beleid. Vanaf 1993 was het bureau Openbare Orde en Veiligheid operationeel. Zij was betrokken bij het vraagstuk van de straatprostitutie en de realisatie van de tippelzone. Vanaf 1998 is men begonnen met noodbevelen, die echter werden teruggefloten door de rechter. Vanaf 1994 werd gewerkt met aanwijzingen conform art. 184 Wetboek van Strafrecht. Later is het instrument van gebiedsontzeggingen ingezet. In 1998 werd samen met de gemeente Rotterdam de discussie met het Rijk gestart over de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV).

Door de politie is eind jaren negentig fors ingezet op repressie. Vanaf ongeveer 1996 was er sprake van speciale overlastteams die veel aandacht hadden voor de bestrijding van de overlast op straat. In 2000 was er veel kritiek op de politie. Vanuit de pers, maar ook vanuit de gemeenteraad. De toenmalige districtschef vertelt: 'Ik heb in een raadsvergadering mijn verontwaardiging herhaaldelijk getoond. Ik vind het onbetamelijk wat u doet. U roept maar wat. Waarom komt u niet eerst bij mij of een van mijn afdelingschefs informeren? Waarom komt u niet kijken als we onze acties uitvoeren? Als we de problemen weer aan het verplaatsen zijn?' Want het was zo: 'overlastgevers werden opgepakt, ze belandden in een cel en een paar uur later waren ze weer vrij,' aldus een respondent.

Het weggagen en handhaven alleen had slechts een beperkt effect. Er was sprake van een waterbedeffect en in 2000 zei de nieuwe districtschef: 'Het kan zo niet langer.'

2.4. Barrières en belemmeringen in de aanpak

In de jaren negentig zijn absoluut vele pogingen gedaan om de drugsproblematiek in het centrum van Heerlen aan te pakken. Deze hebben echter niet geleid tot een substantiële afname van de problematiek. Volgens betrokkenen zijn hiervoor verschillende oorzaken aan te wijzen.

In het begin kon het probleem te lang doorgroeien. Enkele betrokkenen zeggen dat het min of meer ontkend is, dan wel anders ingeschat. Door de diepliggende verschillen van inzicht over de oorzaken en de noodzakelijke aanpak, kenmerkte de aanpak in de jaren negentig zich door een ad hoc aanpak en weinig of geen gemeenschappelijke structuur. Zorg en repressie waren aanwezig, maar versterkten elkaar onvoldoende.

Politiek gezien was er sprake van versnipperde verantwoordelijkheden bij verschillende wethouders en gebrekkig politiek draagvlak, durf en commitment in de gemeenteraad. Dit werd het meest zichtbaar bij het realiseren van de dag- en nachtopvang en bij het inrichten van een gedoogde prostitutiezone.

Burgers deden ten slotte herhaaldelijk van zich spreken. Er waren hardnekkige en soms langdurige protesten, waardoor het zeer moeilijk was om door weerstanden heen te breken. Deze gespannen verhoudingen leidden tot een kil klimaat, waarin zelfs bedreigingen zijn geuit aan politiek verantwoordelijken.

2.5. Een basis voor Operatie Hartslag

De aanpak die aan Hartslag vooraf ging, heeft tot beheersing geleid van één probleem: prostitutie. Door realisatie van de tippelzone is deze overlast in een deel van het centrum (met name achter het station) beheersbaar gemaakt. Het onderwerp tippelzone is daardoor, voor zover het de infrastructuur betreft, geen onderdeel geworden van de latere Operatie Hartslag.

Eind jaren negentig nam de problematiek van drugscriminaliteit en drugsoverlast - ondanks alle inspanningen - verder toe. De rechtstreekse treinverbinding tussen Heerlen en Aken leidde tot de dagelijkse 'snow train' waarmee ladingen Duitse gebruikers op de Heerlense drugsmarkt afkwamen. De druk op de ketel was hoog, maar de remmen van de bestuurlijke locomotief wilden er nog niet af. De diverse pogingen om (delen van) de

problematiek beheersbaar te maken, hebben echter wel een stevige basis gelegd voor de aanpak die later onder de naam 'Operatie Hartslag' succesvol kon zijn.

Belangrijke elementen daarbij waren:

- Het politiek en maatschappelijk klimaat was zodanig dat de koppeling van zorg en repressie steeds meer voor de hand lag.
- Er was inmiddels een groot aantal beleidsinstrumenten ontwikkeld en uitgetest die later in Hartslag gebruikt konden worden. Deze instrumenten zijn in de pre-Hartslagfase ad hoc geregeld en niet in samenhang geplaatst, maar de volgende generatie bestuurders, ambtenaren en uitvoerders kon hier wel gebruik van maken en zo 'meesurfen op de golven die waren ontstaan', aldus een van de respondenten. Te denken valt aan een wijkveiligheidsplan, crisisopvang, OAC met gebruikersruimte, methadonverstrekking, gebiedsontzeggingen en vele andere instrumenten.²
- In het gemeentelijk apparaat werd in deze periode veel kennis opgebouwd over de aanpak van drugsgelateerde veiligheidsproblemen.
- Bij medewerkers van de gemeente en andere organisaties was de overtuiging gegroeid dat men elkaar nodig had om tot daadwerkelijke aanpak van problemen te komen.

² Zie ook projectplan *Operatie Hartslag*.

3. Start van Operatie Hartslag

3.1. Stand van zaken

In 2000 verklaart de nieuwe burgemeester Sakkers Heerlen tot 'de onveiligste stad van Nederland'. Voor drugstoeristen die met de zogenaamde 'Snowtrain' Heerlen binnenkomen, is er in de directe omgeving van het station volop aanbod van dealers en verslaafde runners. Op dat moment zijn er dagelijks rond de 750 – 800 verslaafden in Parkstad. Het merendeel daarvan verblijft ook in Heerlen³. Respondenten verklaren dat in het centrum permanent rond de 150 á 200 dakloze verslaafden verblijven. Heerlen was een enorm knooppunt geworden van gebruikers die op verschillende manieren overlast en criminaliteit veroorzaakten en van een uitgebreide handel in verdovende middelen met de daarbij behorende vormen van overlast. Daarbij kwamen nog de ernstige gevolgen voor de volksgezondheid; tussen 1994 en 2000 telde Heerlen 25 drugsdoden. Een winkelier uit de Heerlense binnenstad zegt: 'Als je er nu op terug kijkt, is het onvoorstelbaar. Eigenlijk in elk portiek, onder elke luifel zaten, stonden of lagen junks. Een plaag!'

Het komt erop neer dat de binnenstad tussen 1995 en 2000 gaandeweg verloederd is en eigendom is geworden van de junks. Dit raakte ondernemers en bewoners persoonlijk, er was geen ontkomen aan. Een bewoner die in 2000 in de binnenstad van Heerlen ging wonen, vertelt hierover: 'Wij kwamen achteraf gezien op het dieptepunt van de Heerlense ontwikkeling in de stad wonen. Binnen een week vonden we, naast onze auto op de privé parkeerplaats, een drugsdode. Binnen een maand is vervolgens twee keer in onze auto ingebroken en een maand later sloot burgemeester Sakkers naast onze appartementenflat het eerste drugspand. Welkom in Heerlen!'

Het publieke domein in de Heerlense binnenstad was het domein van dealers en gebruikers geworden. Uit reizigersonderzoeken kwam naar voren dat het station van Heerlen het meest onveilige station van Nederland was. 'Veel verslaafden slapen op straat, ze stonken als varkens en stalen als raven', aldus een bewoner. 'Ze werden van het ene portiek naar het andere gejaagd. Als we ervoor gingen zitten, zagen we onder ons balkon op één dag wel zo'n 20 tot 30 deals gesloten worden. We herkenden gaandeweg de runners, die met hun scootertjes als ratten uit alle hoeken en gaten opdoken en dealers die zich in de straten en portieken ophielden.' Een politiemedewerker vertelt dat hij zich langs een volledig versufte en stoned gebruiker moest wringen, om bij het politiebureau naar binnen te gaan. De situatie was onhoudbaar.

³ Zie 'Operatie Hartslag 'Naar een veilige en beheersbare binnenstad', 2001

3.2. Kenterpunten: aanleiding voor het ontstaan van Hartslag

Een verandering in de aanpak was nodig. Dit inzicht was vrij breed aanwezig, maar er waren vonken nodig om het vuur - dat later Operatie Hartslag is geworden - te ontsteken. Uit de interviews is een aantal verschillende katalysatoren te destilleren.

- Allereerst kan worden geconstateerd dat rond de eeuwwisseling op enkele cruciale posten nieuwe mensen zijn benoemd. Zo werd in januari 2000 een nieuwe districtschef van politie in Heerlen benoemd: Jan Erkens. Hij zegt: 'Ik heb aangegeven dat het zo niet langer ging. Mensen stierven op straat, we moesten het fundamenteeler aanpakken. Als zich iets voordeed, dan wezen ze al snel - volslagen onterecht - in onze richting. Maar calamiteiten dreigden steeds meer voor te komen. Ik heb erop gewezen, dat onze inspanningen dan gaandeweg zinloos zouden worden. Dat heeft wel bijgedragen aan een omslag.' Erkens gaf in het debat aan dat er een 24-uurs opvangvoorziening voor verslaafden moest komen.
- Een tweede kantelpunt is volgens vele respondenten de benoeming van de Groningse gedeputeerde Sackers tot burgemeester van Heerlen per 1 juli 2000. Sackers had als nadrukkelijke opdracht om de problematiek aan te pakken. Na een korte verkennende periode ging hij op zoek naar partners, om gezamenlijk de problematiek aan te pakken.
- Een ander belangrijk aspect was vervolgens de dreiging van de NS om Heerlen niet meer als intercistation te gebruiken. Enkele betrokkenen noemen dit de vonk die de zaak deed ontvlammen. De dreigende sluiting van het station werd vooral gebruikt als drukmiddel in het politieke debat, zo stellen andere respondenten. De burgemeester gaf aan dat hij de problematiek samen met anderen wil aanpakken. Hij nam het voortouw vanuit de gedachte dat er één kapitein op het schip moet zijn, en dat die kapitein verantwoording moest kunnen afleggen aan de gemeenteraad. Operatie Hartslag was geboren.

Gesteld kan worden dat bij velen in de gemeente Heerlen en bij de betrokken organisaties sprake was van 'een diep doorleefd gevoel van urgentie'.

Een fundamenteel andere aanpak was nodig, vond iedereen. De komst van een aantal nieuwe gezichten op sleutelposities zorgde voor het noodzakelijke, laatste zetje. De dreiging van de NS en de druk die vanuit de politie werd opgevoerd, waren daarbij inhoudelijke argumenten. In de agendasetting heeft de nieuwe burgemeester Sackers een belangrijke rol gespeeld, aldus velen. Hij was in staat de remmen los te gooien.

3.3. Start Hartslag en inrichten organisatie

In eerste instantie ging burgemeester Sakkers - in overleg met districtschef Erkens en het hoofd Openbare Orde en Veiligheid - op zoek naar een goede aanpak voor de problematiek. Verschillende respondenten zeggen hier het volgende over: 'We hebben ons afgevraagd wat wijs was.' 'Er waren verschillen tussen de hoofdrolspelers. De burgemeester was enthousiast en wilde aan de slag, de districtschef was voorzichtiger en twijfelde over de haalbaarheid.' Men moest aan elkaar wennen, maar uiteindelijk gingen ze er samen voor. 'Sakkers en Erkens vormden een coalitie om het drugsprobleem anders te benaderen. Maar hoe dan? Er lag geen blauwdruk op tafel. We wisten, dat het een proces zou worden van vallen en weer opstaan', aldus een van de betrokkenen.

Het hoofd OOV kreeg de opdracht om een projectplan te schrijven. Dat werd binnen enkele weken opgesteld en snel geaccordeerd. De herovering van het centrum gaat van start. 'In oktober/november 2000 zijn we begonnen met het schoonvegen van het station, om meteen aan de voorkant een sterke vuist te maken. Iedere ochtend om 06.00 uur werd de omgeving en de tunnel bij het station schoongeveegd, desnoods met de brandslang.' Het vegen werd gedaan in het perspectief dat de zorg zou gaan aansluiten en er spoedig een opvang zou komen.⁴ Ook is gezocht naar partners die nodig waren voor of ingezet konden worden bij de aanpak. In december 2000 werd een intentieverklaring getekend door elf partijen, waaronder gemeente, politie, Justitie, NS, busbedrijf Hermes, spoorwegpolitie, CAD en Mondriaangroep.

Er werd een project opgestart, waarbij een stuurgroep zorgde voor de strategische aansturing. In deze groep waren de burgemeester, de districtschef van politie, de betrokken wethouders, het OM en de Mondriaanzorggroep vertegenwoordigd. Naast de stuurgroep kwam er een projectgroep. De hierin deelnemende partners gingen - onder leiding van de districtschef van politie - de dagelijkse gang van zaken behartigen. De projectgroep was 'het orgaan dat het project materieel vorm geeft'⁵.

Voor de dagelijkse leiding werd een projectleider aangesteld, die door de drie centrale partijen in Hartslag gezamenlijk werd uitgezocht. 'De projectleider was de spil in het project', aldus een van de betrokkenen. De projectleider werd betaald uit middelen die door BZK beschikbaar waren gesteld. De politie nam een dominante positie in het project in, doordat de districtschef voorzitter werd van de projectgroep. De positie en de persoon

⁴ Dit werd in eerste instantie de bus en later de dagopvang, zie ook par. 3.4

⁵ Procesmonitor Operatie Hartslag 2004, p.9

van de districtschef speelden bij de keuze ook een belangrijke rol. Hij werd in staat geacht stabiliteit en verbinding te brengen. Daarnaast werd voor deze constructie gekozen, 'om te laten zien dat de politie er volledig achter stond. Dat gaf mandaat en backing aan de werkvloer', aldus een respondent. Ook in de participatie van het OM speelde een voordeel door de persoon die deelnam in Hartslag. De betreffende officier van justitie was namelijk voordien als hoofd OOV van de gemeente Heerlen betrokken geweest bij de problematiek en kende dus zowel de problematiek als het bestuursrechtelijk en het strafrechtelijk instrumentarium.

In juni 2001 gaat Hartslag van start. In oktober wordt in de schouwborg het convenant ondertekend. De steun bij politiek en bevolking is lauw. Nieuwkomer burgemeester Sakkers zegt hierover: 'De politiek van Heerlen had het probleem opgegeven, maar ik kreeg het voordeel van de twijfel'. De lokale politiek had geen vertrouwen in de aanpak, maar gaf wel groen licht. Daardoor werd het mogelijk om een grote hoeveelheid energie, capaciteit en middelen te richten op de aanpak van het probleem. Ook de reactie bij de bevolking was lauw. Er waren veel bewoners in de schouwborg, maar 'niemand geloofde erin'. Bij de start is er voor gekozen om de bevolking nog niet actief mee te nemen in de aanpak, 'laten we het eerst maar eens waarmaken'. Een betrokkene stelt dat het bij een herhaling van een dergelijke aanpak wenselijk zou zijn om de bevolking wel actiever te betrekken. Het winnen van het vertrouwen van de bevolking bleek een proces van lange adem.⁶

Operatie Hartslag is een treffend gekozen titel, die symbool staat voor daadkracht, revitalisering, dynamiek en solidariteit. De visie die in eerste instantie werd gekozen, was vooral dat samenwerking noodzakelijk was bij de aanpak en dat het ging om zowel zorg als repressie. De aanpak kende een sterke uitvoeringsgerichtheid. In het projectplan staat als hoofddoel: 'het realiseren van een structureel beheersbare en veilige situatie in de binnenstad van Heerlen'⁷. Men wilde de doelstelling (en de daaronder geformuleerde subdoelstellingen) bereiken 'door een gefaseerde integrale aanpak (zorg en handhaving)'. In het projectplan werd een aantal zaken verder uitgewerkt, waarbij de bedoeling ondubbelzinnig was; alle mogelijkheden, alle instanties en alle middelen zullen worden ingezet en met alle relevante partners zal worden samengewerkt. Repressie wordt ook gebruikt om mensen richting de zorg te krijgen en een aantal repressieve fasen wordt aangegeven.

⁶ Zie ook Elffers en de Jong, *Eerst zien, dan geloven. Heerlense burgers over de aanpak van onveiligheid*, Leiden, NSCR, 2005

⁷ *Operatie Hartslag 2001*, p.15

3.4. De eerste fase sterk repressief

In de aanpak van Hartslag is zeer veel belang gehecht aan het realiseren van zichtbaar resultaat. Het moet voor de inwoners immers helder zijn 'dat er nu eindelijk eens wat wordt gedaan'. Er is een sterke inzet van repressieve instrumenten. Het streven van Sakkers was gericht op puur handhaven, handhaven, handhaven. Hardere politie, meer cellen, meer politie. Een agent desnoods op elke straathoek. 'Op een gegeven moment was het stapelen van aangehouden junks', aldus een respondent.

'De NS is het snelste in het nemen van maatregelen in en rond het station, dat was top.' De politie krijgt extra middelen en levert - in samenwerking met de gemeente, in het bijzonder OOV en het uitgebreide contingent toezichthouders - in 2001 haar grootste repressieve prestaties in het kader van Hartslag.

Volgens cijfers uit de voortgangsrapportage Hartslag gaat het om 1038 aanhoudingen in het kader van Hartslag, 15 gesloten drugspannen, 12 kilogram in beslaggenomen harddrugs, 229 aangehouden prostituees en 98 aangehouden prostituanten.

Hartslag zat in een opstart waarbij de rol van de burgemeester erg belangrijk was. 'Hij had de power', 'hij werkte vanuit een enorme gedrevenheid' en 'hij had het lef om een project op te zetten'. Volgens andere respondenten werd de inzet en bevoegdheid van burgemeester Sakkers aangevuld met de flair van de toenmalige districtschef. Die werkte verbindend naar partijen en bewerkte mensen, met name ook in de projectgroep.

Vanaf het begin was er sprake van een sterke gerichtheid op de uitvoering. Dit had een symbolische en mobiliserende functie in de richting van de bevolking en de eigen medewerkers. Daarbij speelden de media een belangrijke rol. Zij zijn betrokken bij acties en hen is vaak een primeur gegund om zo de daadkracht in de aanpak te communiceren (en het belang dat daaraan door de burgemeester werd gehecht). Een reportage van de regionale tv-zender L1 - waarin burgemeester Sakkers eigenhandig de planken voor de deuren van een drugspand schroefde - is in dit verband veelzeggend. De beelden van de burgemeester met de schroefboormachine in de hand zijn keer op keer herhaald en werden zo het symbool van de aanpak in Hartslag. Overigens werd dit volgens enkele waarnemers ook zijn Waterloo. Dat beeld is hem nagedragen en zou ook de verhouding met de uitvoerders niet altijd ten goede zijn gekomen. 'Soms leek het alsof hij de credits van de uitvoerders opstreek', aldus een respondent.

Maar de uitvoering heeft vooral de daadkracht en de ruimte gevoeld. Ze maakte gebruik van de geboden speelruimte voor eigen initiatief. De verbinding tussen uitvoerders en bestuurlijke top werd ook in de communicatie zichtbaar. De burgemeester sprak regelmatig uitvoerders aan en uitvoerders hadden direct toegang tot de burgemeester. 'Met Sakkers konden we ook dag en nacht via zijn 06 nummer contact opnemen.' Philippe Huinen, teamchef politie, noemt als voorbeeld: 'Als we een horecagelegenheid binnengingen, bijvoorbeeld een café waar veel Marokkanen kwamen, dan wisten we: als we ons twee minuten omdraaien, dan ligt er overal dope op de grond. De klanten gooiden dat van zich af. Ik belde dan ter plekke Sakkers op, al was het midden in de nacht. Als ik hem de situatie schetste, met al die dope op de grond, dan ging hij direct over tot sluiting.'

Een welzijnswerker vertelt: 'In die tijd was onze houding: dit doen we aan verslavingszorg. Meer kunnen we niet.' In die tijd was men van mening dat verslaafden er zelf voor kozen, en dus ook zelf voor die keuze verantwoordelijk zijn. Hartslag veranderde dat beeld door gericht te zijn op repressie én zorg. In de startfase was deze samenwerking echter nog niet eenvoudig. De culturen van beide werelden lagen ver uit elkaar en iedereen deed en dacht vanuit het eigen domein. Het was ingewikkeld om zaken goed op elkaar af te stemmen en mensen bij elkaar te krijgen. 'Het was vooral een zaak van mensen, waardoor dit niet klikte', aldus een respondent. Daarnaast was er een tweede remmende factor: de realisatie van voorzieningen (bijvoorbeeld een adequate dag- en nachtopvang) was een langdurig proces. Noodgedwongen bleef daardoor in het begin de focus vooral op repressie liggen. 'Er was buiten de portieken en de politiecellen geen plek waar verslaafden konden verblijven.' De burgemeester kreeg ruzie met de politiek omdat het ontwikkelen van het zorgtraject zo lang duurde. Met de winter voor de deur is toen het project gestart met de bus, waardoor verslaafden 's nachts een eigen plek hadden en koffie konden krijgen. De bus fungeerde als een soort nachtopvang en was nog niet bepaald het resultaat van integraal overleg. Men kreeg alleen toegang als naam en foto van de persoon bekend waren. Zo ontstond de mogelijkheid voor partijen om gegevens over personen uit te wisselen en kreeg men meer inzicht in de verslaafdenproblematiek.

Op de bus ontstond een grote toeloop van verslaafden, maar volgens enkele respondenten ook van dealers en pooiers. 'De bus heeft zijn werk goed gedaan, maar was een onding als voorziening'. De omstandigheden waren belabberd. Een waarnemer vertelt dat de bewakers (van een particulier bedrijf) nauwelijks een idee hadden wat er gebeurde. 'Ze dachten dat er soep

gekookt werd op een lepel en ze voorzagen de dealers in hun auto van een kopje koffie'. Het CAD joeg 's morgens iedereen weer de bus uit, de bewakers hadden daarvoor te weinig gezag. Een betrokkene vertelt: 'De toeloop was enorm. Op het toppunt zaten er 's nachts 70/80 man in de bus. Soms zag je 's ochtends mensen helemaal bebloed die bus uitkomen, het was erger dan de derde wereld.' Een van de toen betrokken hulpverleners van het CAD heeft - zonder zijn baas te informeren - de Inspectie Volksgezondheid gebeld. Zij hebben zich op de hoogte gesteld van de situatie. Een en ander heeft geleid tot druk van de inspectie en het ministerie. De realisatie van adequate nachtopvang is daarmee een van de cruciale punten in Hartslag, die ook als een rode draad door een belangrijk deel van de Hartslaggeschiedenis heen blijft lopen.

3.5. Een methodiek ontstaat

Uiteindelijk ontvouwt zich vanaf 2001 Operatie Hartslag met een arsenaal aan instrumenten en een brede samenwerking tussen diverse partijen. We zullen daar in de volgende hoofdstukken nader op ingaan. De strategie die ten grondslag ligt aan Hartslag is van belang voor het verdere succes. Er is niet gekozen voor een 'grand design', maar er is gewerkt vanuit casuïstiek, met als noties dat er verbinding en samenwerking nodig is en dat de uitvoering centraal staat.

De ruimte voor de uitvoering is - mede door de stijl van burgemeester Sakkers en de centrale rol van de politie - vanaf het begin redelijk gegarandeerd, en uitvoerders nemen die ruimte ook nadrukkelijk, zoals hiervoor aangegeven (en niet altijd tot vreugde van de top zoals het voorbeeld van de bus laat zien).

De samenwerking en verbinding tussen de partners op de verschillende niveaus is iets dat moet groeien. Een van de betrokkenen stelt: 'In de uitvoering in de beginsituatie gingen zaken chaotisch. Er werd veel langs elkaar heen gewerkt, onvoldoende afgestemd. De projectgroep had een belangrijke rol bij het beter inrichten van de samenwerkingsprocessen. Maar ja, dat is toch een proces van vallen en opstaan'. Zeer regelmatig overleg van project- en stuurgroep, trekken en sleuren en bestuurlijke rugdekking waren zeer belangrijk in het creëren van samenwerking en samenhang.

Dat de samenhang of samenwerking soms ontbreekt, toont ook het voorbeeld van de bus. Deze zorgactie van het bestuur leidt in de ogen van hulpverleners tot onverantwoorde omstandigheden. Deze problematiek kan echter (nog) niet in project- en stuurgroep worden opgelost, maar betrokkenen achten het

kennelijk noodzakelijk om dit via de buitenlijn op te lossen. Er is ruimte voor de uitvoering, maar kennelijk nog onvoldoende verbinding om gezamenlijk tot een oplossing te komen.

De samenwerking tussen partijen groeit echter wel in deze fase. Op het niveau van bestuur en management door samen te werken in de stuur- en projectgroep. Op het niveau van de uitvoerders door gewoon met elkaar samen te werken. De afdeling OOV en politiefunctionarissen overleggen regelmatig over de sluiting van panden en aanverwante zaken. Ook tussen verslavingszorg en politie ontstaat - op operationeel niveau - contact en ze werken onder andere samen op het gebied van gegevensuitwisseling. En met het contact en de samenwerking ontstaat het voor Hartslag onontbeerlijke vertrouwen, of zoals een respondent stelde: 'We hadden wekelijks contact, we konden van elkaar op aan'.



4. 2002 – 2003: de Hartslagmethodiek wordt bevochten

4.1. Inleiding

Vanaf 2002 komt Hartslag op stoom. Evaluatiestukken van de gemeente reppen over ‘de bulkfase’. Dit wijst op het grote palet aan deelnemers, de vele activiteiten, de grote aantallen gebiedsontzeggingen, hoeveelheden detenties en andere straffen en de enorme uren en bedragen die worden geïnvesteerd. Deze fase is volgens sommigen ook een vechtfase geweest. Deze gevechten en de wijze waarop ze plaats vonden kunnen inzicht bieden in de aard en de kracht van Hartslag. In dit hoofdstuk zullen we de jaren 2002 en 2003 vanuit die optiek beschrijven. Hartslag is een operatie die vele lagen en facetten kent. Dat komt ook terug in de gevechten die gevoerd zijn. We zullen ingaan op het gevecht om de politiesterke, het gevecht om de (sturing van) de zorgvoorzieningen en het gevecht om steun in de politiek, de bevolking en steun in de vorm van middelen.

In deze fase is Hartslag echter niet alleen een operatie die zich moet bewijzen in de diverse arena’s. Hartslag oefent ook aantrekkingskracht uit op personen en bewegingen die vernieuwend bezig zijn. De operatie werkt zo als innovatiemagneet. Innovaties kenmerken de dynamiek van Operatie Hartslag en zijn onderdeel van de kracht van de aanpak. We zullen de werking ervan in dit hoofdstuk beschrijven. De bulkfase kent zijn dynamiek en kracht, maar ook zijn beperkingen. Het hoofdstuk gaat daarom ook in op de uitbouw van de repressie en de zorgvoorzieningen, en op de beperkingen die in deze bulkfase aan het licht kwamen.

4.2. De context van Hartslag in deze jaren

Operatie Hartslag kenmerkt zich door veel energie met inzet vanuit vele partijen en instanties. In de periode tot eind 2003 is zeer veel gerealiseerd. Bijvoorbeeld acties als: drugsacties in Duitse treinen, schoonmaak van het station, sluiting van panden, preventief fouilleren, aanpak prostituanten. Maar ook het ontwikkelen en instellen van voorzieningen en instrumenten als bijvoorbeeld de dag- en nachtopvang, het zorgpassensysteem, de realisatie van Justitie Partners Heerlen (de voorloper van het latere veiligheidshuis), de inzet van het Biketeam, de realisatie van cameratoezicht en veel meer. Voor meer informatie over al deze activiteiten en voorzieningen verwijzen we naar de achterliggende verslagen (zie bijlage 2). Duidelijk is wel dat het gaat om een gebundelde inzet van middelen en energie. In het projectplan werden de kosten voor drie jaar geraamd op ruim € 26 miljoen.

De verwachte rijks-bijdragen bleven achter bij de begroting, waardoor 'de partners een groot gedeelte van hun inzet en capaciteit voor Hartslag financierden uit eigen middelen'.⁸

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe Operatie Hartslag werd ingevuld. Tevens is ingegaan op de moeizame verhouding tussen zorg en repressie in de beginfase. In de periode 2002 – 2003 kreeg de operatie meer vorm en inhoud. Er ontstond meer openheid en vertrouwen tussen partijen op de verschillende niveaus. Volgens respondenten was dat een van de kernelementen van de Hartslagmethodiek. Een belangrijk aspect vormde de komst van een nieuw College van B&W. In de periode voor de verkiezingen van 2002 was de verhouding tussen de burgemeester en de betrokken wethouder - volgens enkele betrokkenen - moeizaam. Na de verkiezingen treedt er een ander college aan. De SP wordt een van de dragers van het college en Riet de Wit neemt namens deze partij de portefeuille Verslavingszorg op zich. Op het eerste gezicht lijkt het bijzonder dat een VVD burgemeester samen met een SP-wethouder de bestuurlijke component in de aansturing van Hartslag voor hun rekening nemen. Het werkt echter wonderwel. Deze twee buitenbeentjes in de politieke arena van Heerlen worden maatjes, of zoals burgemeester Sakkers het stelde: 'Riet de Wit en ik zijn toen kameraden geworden.' Dit koppel valt uiteen als Sakkers op 1 september 2003 Heerlen verlaat om burgemeester van Eindhoven te worden. Hij wordt dan vervangen door waarnemend burgemeester Lurvink. Niet lang erna komt binnen de politie ook een andere districtschef in Heerlen en wisselt het voorzitterschap van de projectgroep.

4.3. Gevecht om de zorg

Een belangrijke peiler van Hartslag is de versterking van de zorg voor gebruikers. In de aanpak van de zorg worden echter op verschillende niveaus gevechten uitgevoerd.

Op bestuurlijk niveau stond de vraag centraal hoe als gemeente optimaal te sturen. Daarbij speelde een rol dat de verschillende instanties onder verschillende bestuurlijke regimes vielen en dat er daarnaast sprake was van sterk gescheiden financiële stromen. De maatschappelijke opvang was georganiseerd en gefinancierd op het niveau van Parkstad. De verslavingszorg was ondergebracht bij de gemeente. De gemeente had echter de behoefte om sterker zelf te kunnen sturen op de uitvoering.

⁸ *Evaluatie 'Operatie Hartslag' mei 2005, p. 19*

Naar aanleiding daarvan is de financiële sturing toen weer bij de gemeente gelegd.

Katalysator bij het gevecht om de zorg is de gang van zaken rond de nachtbus (zie ook hoofdstuk 3). De nieuwe coalitie besloot de bus voor de zomer te sluiten onder de toezegging dat binnen drie maanden een fatsoenlijk nachtopvang zou zijn gerealiseerd. 'Ik ben om vijf uur 's ochtends in de bus geweest. Het was een ramp. De situatie rond de bus was verschrikkelijk', aldus de toenmalige wethouder. Om een andere opvang te realiseren, is het contact met het Leger des Heils aangehaald. Dat ging niet zonder slag of stoot. 'Het toelaten van het Leger des Heils als partner was stevig knokken. Het was water en vuur met de andere instellingen', aldus een respondent. Maar 'met de komst van het Leger als nieuwe partner werden de bestaande instellingen wakker geschud en hard op hun plaats gezet'. Vanuit de stuurgroep is deze stevige strijd gevoerd met de opvanginstellingen. 'De opvang was voor een deel gepolitiseerd', aldus een respondent. 'Instellingen claimden hun eigen domein. Zij zochten snel steun bij de politiek en kregen die ook'. Monopolies werden doorbroken met als gevolg dat 'men omgevingsgerichter werd en de gemeente minder kritiekloos subsidie gaf.'

In de aanvangsperiode van Hartslag (zie hoofdstuk 3) was er sprake van een grote afstand tussen zorg en repressie. Zorgmedewerkers zagen repressie als strijdig met hun eigen werk. Samenwerking lag niet voor de hand. Dit veranderde in de eerste jaren van Hartslag, vooral ook door het samenwerken op de werkvloer. Maar dat alleen was onvoldoende. 'Mensen op de werkvloer zijn de sleutel tot succes, maar van bovenaf is wel draagvlak nodig', aldus een respondent.

Een katalysator hierbij werd het verzoek 'om eens in kaart te brengen hoeveel zorgwekkende zorgmijders (zo werden die toen genoemd) zich in de binnenstad na sluitingstijd ophielden.' Er zijn toen veldwerkers aangesteld om dit te inventariseren en om tot betere aanpak van de problematiek van de verslaafden te komen. Men liep na sluitingstijd van de winkels en de dagopvang door de binnenstad. 'Het was immens wat je aan problematiek zag. Er hingen 150 / 200 mensen in de portieken. Tussen de veldwerkers en de politie werden gaandeweg afspraken gemaakt. 'Wij meldden het als we op straat waren aan de politie. Zij boden bescherming en bleven achter de hand. Andersom hoorden wij wanneer ze gingen jagen.' Na verloop van tijd ontstonden verdergaande afspraken.

‘We spraken af dat wij (de CAD) na een jaagactie naar het politiebureau kwamen. In het cellencomplex gingen we dan met alle verslaafden in gesprek. We keken welke klanten al in ons systeem zaten en stemden dat af met de politie.’ Dat was volgens betrokkenen het begin van structurele samenwerking.

In de beginfase ontbrak vaak ook de formele basis voor samenwerking en gebeurden dingen nogal eens (te) creatief. Dit kon doordat men nog niet vanuit procedures, maar vanuit een gemeenschappelijk doel samenwerkte. Men had elkaar leren kennen en was geneigd om grenzen te verkennen. Een eerste voorbeeld betreft het binnentreden van een woning. ‘Als wij ergens niet naar binnen mochten en de politie wel, dan gingen we samen. De politieman ging eerst naar binnen en liet ons er dan in.’ Een tweede voorbeeld betreft het uitwisselen van informatie van justitie en politie richting zorg: ‘Ik kreeg ondershands informatie van het Justitiekantoor. Niet rechtstreeks, maar er werd op verzoek ergens ‘daar, op het eind van de plank’ een map neergezet met ‘zorg’ op de band.’ Een derde voorbeeld betreft de uitwisseling van informatie van zorg richting politie: ‘Andersom verdwaalden er ook wel dossiers van ons bij de politie, als ze met een onderzoek vastzaten’, aldus een respondent.

In het streven naar de nachtopvang is intensief samengewerkt tussen de diverse instanties. Ook op uitvoerend niveau is daar bij tijden hard gevochten. De betrokkenen karakteriseren deze episode ook als een gevecht tussen ego’s. In het bijzonder het CAD had het in die periode zwaar te verduren. Het CAD was volgens betrokkenen ten dode opgeschreven en verwickeld in fusieperikelen, maar het was ook de instantie die de dagopvang van de verslaafden verzorgde. De gemeente deed aanvankelijk wel een beroep op het CAD om de nachtopvang te realiseren, maar de instantie zag zichzelf niet als geschikte partij. Die taak paste immers meer bij het profiel van het Leger des Heils. ‘In de politiek waren er sleutelpersonen die eigenlijk van de positie van het CAD afwilden.’ Bij de fusie van het CAD met de Mondriaanzorggroep is uiteindelijk ook de dagopvang van het CAD overgegaan naar het Leger des Heils. Dat terwijl het CAD lange tijd veronderstelde dat die taak behouden kon blijven. Een individuele medewerker zegt hierover: ‘Ik had een dubbele pet op en mocht daar uiteraard niet over spreken. Het CAD wilde alleen maar de fusie met Mondriaan aangaan als de dagopvang daarin kon worden meegenomen. Achter de coulissen was echter allang de lijn uitgezet dat zowel de dag- als de nachtopvang naar het Leger over zouden gaan. De oorzaak was een pragmatische; de *core business* van Mondriaan zorggroep was het geven van

psychiatrische verslavingszorg en de *core business* van het Leger des Heils was de maatschappelijke opvang. In het proces zag je dat het personeel van de dagopvang in de ogen van anderen van een lagere rangorde was. Als ergens bezuinigd moest worden, was het altijd op het OAC (Opvang Advies Centrum); daar was wel weer wat geld te halen.’

Een belangrijk element bij het realiseren van de opvang - en in het algemeen bij de doorontwikkeling van de zorgaanpak - was de keuze om de zorg in te perken tot de eigen verslaafden. Dat wil zeggen tot de gebruikers die een duidelijke binding met Parkstad Limburg hadden. In het licht van de doelstelling om de overlast te beperken was dit een begrijpelijke insteek. Immers een groot deel van de gebruikers was afkomstig van buiten Heerlen. Als er voor gezorgd kon worden dat die gebruikers niet meer in Heerlen kwamen, leidde dit als vanzelf al tot een aanmerkelijke reductie van de overlast. Ambtenaren die betrokken waren bij Hartslag opperden het idee om met zorgpassen te gaan werken. Het was immers niet mogelijk om een hek om de stad te zetten. Die gedachte is binnen de stuurgroep ondersteund en vervolgens in uitvoering gebracht. Alleen met een zorgpas kon een gebruiker toegang krijgen tot de verschillende voorzieningen. Daarnaast is overigens ook gewerkt aan zorg in de richting van buitenlandse gebruikers. Ondermeer door bijvoorbeeld Duitse veldwerkers in te huren. Gebruikers uit andere gebieden werden overgedragen aan trajecten in die steden. Soms zijn verslaafden ook letterlijk de grens overgezet door de politie.

De ontwikkeling van het zorgpassysteem was overigens erg omstreden. ‘Er was hoon en in eerste instantie politieke discussie’, aldus een respondent. De zorgpas was echter onontbeerlijk om vast te kunnen stellen of een gebruiker recht had op de zorgvoorzieningen. Twee zorgpasmedewerkers werden belast met de intake van nieuwe daklozen (bijvoorbeeld na ontslag uit detentie). Vastgesteld werd of er een binding was met Heerlen. De zorgpas is uitgegroeid tot de kern van het zorgsysteem. Aan de zorgpas is persoonsgerichte informatievoorziening gekoppeld, waardoor het mogelijk is om aanpakken van verschillende instanties beter op elkaar aan te sluiten. Het systeem zelf is de afgelopen jaren verder ontwikkeld en geldt als een van de belangrijke voorwaarden om te komen tot een sluitende aanpak (zie ook hoofdstuk 5).

In de aanpak van de zorgcomponent binnen Hartslag lijkt er ook sprake van een paradigmashift. Deze was deels een weerspiegeling van de in die tijd zichtbare veranderingen in maatschappelijke opvattingen. De eerste verandering is dat met de keuze van het Leger des Heils nadrukkelijk ook op

zorggebied gekozen werd voor een focus op de leefomstandigheden van betrokkenen. Er gold niet langer een *laisser faire* houding, waarbij verslaving als eigen keuze wordt gezien. Het Leger heeft naast de traditionele taak (bed, bad en brood) nog een extra element in de taakstelling: bemoeienis. Het Leger oefent weliswaar geen enkele druk uit op gebruikers om af te kicken, maar het is wel nadrukkelijk begaan met het lot van de individuele gebruikers. Deze benadering kent een meer morele dimensie, die lijkt op wat door Gabriel van den Brink ‘culturele verheffing’ wordt genoemd.⁹

4.4. Gevecht om politiesterkte

Voor de tweede peiler onder Operatie Hartslag - repressie - was een versterking van de capaciteit en inzet van de politie in het Hartslaggebied nodig. Ook hier is op verschillende fronten strijd geleverd.

Allereerst is er voor gekozen om meer stadswachten in te zetten. ‘Voor een deel om de politie te ontlasten van oneigenlijke taken; ze moest doen waarvoor ze was ingehuurd’, aldus een respondent.

Daarnaast was sprake van een meer bestuurlijke strijd. In deze strijd schuwde de burgemeester de inzet van publiciteit niet. Zo gaf hij in een kranteninterview aan dat er te weinig politiecapaciteit was en dat overwogen werd om defensie te vragen om ondersteuning. ‘De districtschef belde mij hierover op mijn vakantieadres in Portugal... vanaf dat moment hebben we samen een vuist gemaakt’.

De districtschef zelf belicht dit als volgt: ‘Sackers speelde vaak een spel. Hij liet zich in de krant bijvoorbeeld citeren met termen als: ‘Ik moet de politie steeds achter de broek aanzitten’. Ik was dan in mijn kuif gepikt en sprak hem daarover aan. Hij wist me dan te sussen met het antwoord: ‘neem dat nou niet te letterlijk, ik heb dat nodig’. Eigenlijk was het geen bestuurder, maar meer een manager die in staat was met dit soort symbolische zetten verandering te brengen. Vaak opvliegend, soms onredelijk, voortdurend - veelal via de pers - reagerend op alles en nog wat. Ik heb vaak geprobeerd hem te temperen, maar ja... als het moest ging hij over lijken. Ook in Den Haag heeft hij veel voor elkaar gekregen. Het moest wel gebeuren.’

Verschillende betrokkenen geven aan dat de levering van politiecapaciteit vanuit de regio collegiaal verliep en dat ook het bestuur hier over het

⁹ *Prachtwijken?!, De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken, Gabriel van den Brink, 2007*

algemeen in mee ging. In het licht van de politie-inzet is van belang geweest dat Sakkers een periode waarnemend korpsbeheerder is geweest. Vanuit deze rol kon hij toen een aantal zaken ten faveure van Heerlen initiëren. Een punt van zorg was het mogelijke verplaatsingseffect. De discussie over de uitwaaiering van de problematiek naar andere delen van Heerlen, naar Parkstad Limburg of naar andere gemeenten in Zuid-Limburg stak periodiek de kop op. 'Als er ergens een paar verslaafden bij elkaar waren, werd er gewezen naar Heerlen', aldus een respondent. Ook de vraag of de aanpak van de problematiek in Heerlen gevolgen had voor de situatie in Maastricht werd op gezette tijden gesteld. Met 'veel zendingswerk' en inzet richting burgemeesters, partners en bevolking werd aangegeven dat er geen sprake was van structurele uitwaaiering. Voor zover uitwaaiering zich incidenteel voordeed, werd dat ook direct aangepakt.

Ook binnen de politieorganisatie zelf was er sprake van een gevecht om de capaciteit, en vooral om het richten van de capaciteit. De komst van de nieuwe chef van de basiseenheid Heerlen-Centrum (in 2002) is cruciaal geweest bij het richten van de capaciteit binnen de basiseenheid en de focus van de medewerkers op Hartslag. Op managementniveau binnen het district Heerlen liepen overigens de belangen uiteen. Zo lag de prioriteit van de recherche bijvoorbeeld meer bij de aanpak van drugshandel, terwijl Hartslag zich sterk richtte op overlast. Ook aarzelden verschillende blauwe eenheden over de levering van mensen. 'Uiteindelijk is dit onder de nieuwe districtschef - eind 2003 - opgelost', aldus betrokkenen.

Het politiewerk in de binnenstad was redelijk eenzijdig en de gemiddelde leeftijd was relatief laag. Waar de een 'dealers mocht jagen' moest de ander extra 'noodhulp' draaien. Medewerkers hadden over het algemeen onvoldoende focus en lang niet iedereen zette zich in voor nieuwe instrumenten als gebiedsontzegging. De externe druk van Hartslag is echter zo aangewend dat deze een positieve uitwerking had op de resultaatgerichtheid van de politieonderdelen. Ze haalden een bestaand kwaliteitsinstrument uit de kast om beter te kunnen sturen op individuele resultaten en lieten veel ruimte aan een paar dominante trekkers in de frontlijn. Gaandeweg kwam de machinerie in beweging.

Om het gevecht om de binnenstad te doen slagen koos men in 2003 bij de politie voor een 'zomeroffensief'. De oorlog om de binnenstad was deze zomer op haar hoogtepunt. Er kwam extra bijstand (personeel) tijdens de vakantieperiode, in tegenstelling tot voorgaande jaren waar in de vakantieperiode de bezetting juist terugzakte. De voorman van het overlastteam, Philippe Huinen, was persoonlijk zeer betrokken. Ook in zijn vakantie ging

het werk gedeeltelijk door; hij bleef bereikbaar en regelde vanaf zijn vakantieadres wat hij kon. Dit tekende de afhankelijkheid van sleutelpersonen. Betrokkenheid won het van de wil om verantwoordelijkheden aan anderen over te laten. Een dergelijke houding paste bij de pioniersfase waarin Hartslag zich toen bevond.

4.5. Gevecht om steun

a. Politiek

Zoals gesteld was het politiek vertrouwen in Hartslag bij de start beperkt. De nieuwe burgemeester kreeg het voordeel van de twijfel, maar ‘de politieke steun voor maatregelen was vaak beperkt’, aldus een respondent. ‘Het lukte omdat de situatie zo slecht was dat er wel iets moest gebeuren’. Het relatief beperkte vertrouwen vertaalde zich ook in de wens van de raad om tweemaal per jaar over de voortgang van Hartslag te worden geïnformeerd middels uitgebreide voortgangsrapportages. In de beginjaren werd er tweemaal per jaar door een extern bureau gemonitord. Dit vormde de basis voor 1/2-jaarlijkse communicatiebulletins richting raad en bevolking. Burgemeester Sackers slaagde erin om Hartslag dominant op de agenda te krijgen en te houden. Vasthoudendheid en volledig commitment waren daarbij van belang. Langzamerhand groeide er vertrouwen bij de raad, aldus waarnemers.

Met het nieuwe college dat in 2002 aantrad was er ‘in het begin wel veel steun vanuit de raad voor de aanpak’. Gevechten om politieke steun zijn echter kenmerkend voor de gehele periode van Hartslag, ook omdat vaak beslissingen genomen zijn waar aanzienlijke weerstand vanuit wijken tegen ontstond. In de periode 2002 – 2003 was de politieke steun echter vrij groot. Toch kende die periode ook de nodige politieke problemen, in het bijzonder rond de nieuwe locatie voor de nachtopvang, die gekoppeld werd aan de dagopvang. Op de bestaande locatie moest de voorziening weg. Vanuit een tijdelijke locatie werd gezocht naar een definitieve oplossing. De problemen binnen de coalitie maakten een extern effectief optreden moeilijker.

De politieke problemen waren op een gegeven moment zo groot dat er een breuk in de coalitie kwam. Aanleiding was de verplaatsing van de dag- en nachtopvang. Volgens enkele betrokkenen werd een door de stuurgroep goedgekeurd voorstel niet opgevolgd door twee wethouders en kreeg het voorstel vervolgens geen steun van de raad. Een andere betrokkene stelt dat het conflict ook een sterke partijpolitieke achtergrond had.

Als het gaat om het aanwijzen van locaties voor voorzieningen lijkt er sprake van terugkerende processen van verdamping van politieke steun. Eenheid van coalitie lijkt te verdwijnen in het politieke gevecht, zeker als daarbij sprake is van (al dan niet politiek georganiseerd) verzet uit de wijken. Het commitment in de lokale Heerlense politiek is zelden zodanig dat de meerderheid hier overheen kan of durft te stappen. We hebben dat eerder gezien bij het proces rond de tippelzone en het speelde in deze periode rond de realisatie van de tijdelijk opvangvoorziening. In het volgende hoofdstuk komt dit fenomeen weer terug als het gaat om de realisatie van de definitieve dag- en nachtopvang.

Toch is het uiteindelijk de Heerlense politiek geweest die Hartslag mogelijk heeft gemaakt. De gemeenteraad is vaak wél over de verschillen heen gestapt, en heeft besluiten genomen die nodig waren voor de voortgang van Hartslag. Denk aan het vrijmaken van gelden voor Hartslag of het instemmen met de voortgang.

Politieke steun was niet alleen binnen de gemeente en de regio van belang, maar ook landelijk. Bij de start van het project was helder dat er meer middelen nodig waren dan konden worden opgebracht door de partners. Via het netwerk van de burgemeester kwam men bij het ministerie van BZK terecht. In eerste instantie bleek er geen geld beschikbaar, buiten de bijdrage voor de ambtelijk projectleider Hartslag. Daarop is de Tweede Kamer bewerkt. Uiteindelijk is door de departementen van Justitie en BZK een substantiële bijdrage toegezegd. Het heeft volgens betrokkenen overigens erg lang geduurd voordat die middelen beschikbaar kwamen. Een van de betrokkenen geeft aan dat het wenselijk zou zijn dat bij aanpak van problemen van gemeenten waar meerdere departementen over gaan, een sterkere coördinerende inzet van het ministerie van BZK wenselijk zou zijn. Naast de lobbyactiviteiten gericht de landelijke politiek is er door de gemeente Heerlen ook voor gekozen om in verband van de G-31 de landelijke coördinator veiligheid te leveren om zo enerzijds midden in de relevante arena te zitten en anderzijds te laten zien dat Heerlen hier groot belang aan hecht.

b. Middelen

Operatie Hartslag betekende ook een gigantische uitbreiding en verschuiving van de inzet van middelen. Een deel van het gevecht draaide dan ook om deze middelen en dan met name binnen de kolommen zorg en repressie (bijvoorbeeld waar het ging om capaciteit). Daarnaast is er, in het bijzonder door de opeenvolgende burgemeesters en het hoofd OOV, gelobbyd voor geld. Bijvoorbeeld binnen het fonds voor het Grote Steden Beleid en naar

additionele middelen van het ministerie van BZK. Ook het ministerie van Justitie is benaderd. ‘Ik heb me kapot gelobbyd om geld te krijgen’ aldus een van de respondenten. Blijkens de voortgangsrapportages zijn overigens niet alle toezeggingen van Rijkswegge geëffectueerd en hebben veel van de deelnemende organisaties uit eigen middelen bijgedragen. Dat neemt niet weg dat de gerealiseerde additionele geldstroom van groot belang is geweest voor het succes van Hartslag.

De inzet van de deelnemende organisaties vormde uiteindelijk de belangrijkste middelenstroom in Hartslag. Niet alles was vooraf te plannen. Daarom is naast een planmatige, rationele strategie ook een meer incrementele en non-rationele koers gevolgd. Op het moment dat zich bepaalde problemen aandienen, is gezocht naar mogelijkheden om die op te lossen. Daarbij is vooral ook ruimte geboden aan (soms nog niet aan Hartslag verbonden) partijen om hun inbreng te hebben. Als die inbreng binnen het totaal van Operatie Hartslag paste, dan werd daar gebruik van gemaakt.

c. Bevolking: nog geen vertrouwen

In de beginjaren was er het laatste, belangrijke strijdtoneel: de samenleving. Het draaide allemaal om verbinding maken met de bevolking en met de ondernemers in de binnenstad. De bewoners van de binnenstad maakten formeel geen deel uit van de Hartslagstructuur. Betrokkenen stellen dat dit een bewuste keuze was, om de operationele kracht in het projectteam te waarborgen. ‘Dat heeft me tot op de dag van vandaag geërgerd. Een klankbordgroep of werkgroep is de maximale positie die we mochten innemen’, aldus een bewoner. Toch was het draagvlak van de bevolking cruciaal voor het welslagen van Hartslag. Steun was nodig om voorzieningen als opvang en cameratoezicht te kunnen realiseren. Daarnaast was draagvlak en steun nodig om de operatie daadwerkelijk tot een succes te maken en te komen tot revitalisering. De binnenstadbewoners maakten dan geen deel uit van de Hartslagstructuur, maar waren wel een belangrijke adressant. Een aantal lijnen was, naast de traditionele voorlichting, van belang in het verwerven van steun.

Tijdens voorlichtings- en informatieavonden met bewoners is gekozen voor een op overtuiging gerichte aanpak. ‘Als stuurgroep hebben we het beeld afgegeven: het gaat nu gebeuren en wij staan ervoor’. Dit was van groot belang bij het uitvechten van het gevecht rond de opvang. ‘We hebben in het Grand Hotel Heerlen voor een zaal woedende mensen gestaan. De avond begon met woede en op een gegeven moment heb ik mijn verhaal gehouden.

Het probleem is uitgelegd en de verschillende elementen van de aanpak - preventie, handhaving, toezicht - zijn aangegeven. Ook is aangegeven dat er maandelijks overleg met de bewoners zou komen. En we stelden dat als het echt een puinhoop zou worden, we zouden stoppen. Op het eind van de avond kregen we applaus', aldus Sakkers. De aanpak op een voorlichtingsavond was helder en duidelijk. 'We zijn heel rigoreus geweest in het bekendmaken van plaatsen van opvang, nadat van te voren criteria waren opgesteld. Dit was altijd een collegekeuze, want anders lukte dat niet. Soms moest je ook gewoon lef hebben als politicus', aldus de toenmalige wethouder Verslavingszorg.

Daarnaast is verbinding gezocht met enkele sleutelpersonen en cruciale partners. Met de winkeliersvereniging zijn afspraken gemaakt over melden en signaleren, waarbij is aangegeven dat 'men niet moest mekkeren als we er niet bij waren'. Daarnaast maakte burgemeester Sakkers verbinding met een aantal belangrijke mensen in de binnenstad. 'Sakkers belde me op als hij weer iets van plan was. Hij zei dan: 'Ik ga vanavond daar en daar een rondje maken. Ik wil dat je het weet, zodat je het niet uit de krant hoeft te vernemen.' Ik voelde me gestreeld en daardoor gestimuleerd om er weer extra tegenaan te gaan. In mijn achterban groeide vertrouwen en ik kreeg vertrouwen van de burgemeester, zij het informeel', aldus een respondent.

Ook het gebruik van *symboliek* is erg belangrijk geweest in de strijd om het vertrouwen van de bevolking te winnen. Daarbij zijn verschillende middelen gebruikt. Zo verhaalt een respondent over de tactiek bij bijeenkomsten met bewoners. 'Als er moeilijke avonden waren met bewoners - waarbij de emoties hoog opliepen - zorgde het Leger des Heils dat ook de geüniformeerde tak er was. Op die manier deed men een beroep op de christelijke achtergrond van betrokkenen: naastenliefde speelt hier ook een rol.'

Ook richting media werden symbolen gebruikt. Het beeld van de burgemeester met de schroefboormachine in de hand bij de sluiting van een drugsband is illustratief. Een respondent op uitvoerend niveau vertelt: 'We wilden de burger laten zien dat we het serieus namen. Als we aanhoudingen deden in de stad, brachten we de arrestant soms te voet naar het bureau. Burgers en middenstanders moesten zien wat we deden. Soms stonden ze te applaudisseren voor de winkel.' En: 'We vielen een keer een drugsband binnen vlak bij het station. Voor we de arrestanten afvoerden, belden we de wijkagent. Die stond al ergens te wachten. Hij reed dan eerst twee rondjes met geluidssignalen door de buurt. Daarna voerden we een voor een de arrestanten af. We gaven burgers wat ze wilden.'

Tot slot was van belang dat de geloofwaardigheid werd gewaarborgd. Zo zijn toezeggingen omtrent betrokkenheid van bewoners bij het opstellen van plannen gerealiseerd. Daarnaast was er ook aandacht voor de realisatie van toezeggingen bij de uitvoering van beleid. Een respondent vertelt: ‘Rond de tijdelijke opvang kwam op een zondagochtend de klacht binnen van een bejaarde buurtbewoner; de toezichthouders werkten niet in het weekend! Onze instelling was: het zal ons niet gebeuren dat er iets mis is. Ik ben er naartoe gegaan, net als de verantwoordelijke ambtenaar en enkele andere betrokkenen. Dat toonde de hoge betrokkenheid. Ik heb gezegd: ‘Bel een beveiligingsbedrijf en zorg dat ze over een half uur hier zijn. Dat is vervolgens zo gedaan.’

Al deze inspanningen hebben overigens de eerste jaren nog niet tot grote steun geleid van de bevolking. Ondanks dalende criminaliteitscijfers bleef het subjectieve onveiligheidsgevoel hoog. In de procesmonitor Hartslag is gesteld dat de wijze van communiceren hierbij van belang was. Die zou hebben geleid tot een te hoog verwachtingspatroon bij de burger, waardoor ‘de nu nog geringste vorm van overlast, bijdraagt aan de conclusie van de burger dat ‘het toch nooit verandert’.’¹⁰

4.6. Repressie vervolmaakt, grenzen van de aanpak bereikt

Gaandeweg kwamen in die periode van de bulkaanpak meer extra middelen beschikbaar, in de zin van politiecapaciteit (bijvoorbeeld het biketeam) en diverse handhavinginstrumenten (zoals preventief fouilleren).

De repressieve bestrijding van de overlast is nadrukkelijk het resultaat van een goede samenwerking tussen de professionele partners. In de eerste plaats tussen politie en gemeente, waarbij het Openbaar Ministerie een belangrijke rol speelde in de toetsing. Het feit dat de betrokken officier van justitie als voormalig hoofd OOV van de gemeente Heerlen bekend was met de problematiek en zowel het strafrechtelijk als het bestuursrechtelijk instrumentarium heeft daarbij zeker een faciliterende rol gespeeld.

Door de gemeente zijn verschillende instrumenten ontwikkeld. Het instrument gebiedsontzeggingen was al vóór Hartslag ontwikkeld, maar werd in de periode Hartslag op grote schaal ingezet. Het hoogtepunt lag in 2003; toen zijn 1800 gebiedsontzeggingen uitgereikt¹¹.

¹⁰ *Procesmonitor Operatie Hartslag 2004, Cap Gemini, p.8*

¹¹ *staatje ontwikkeling gebiedsontzeggingen Politie Heerlen*

Daarnaast zijn ook nieuwe instrumenten ingezet. Zo is gedacht over de bestrijding van de overlast als gevolg van de illegale straatprostitutie in de binnenstad. Naast de zeer effectieve gebiedsontzeggingen voor straatprostituees is een instrument ontwikkeld om prostituanten aan te pakken, de zogeheten dwangsomoplegging. Voor de uitvoering hiervan zijn naast wijkagenten en andere politiemensen ook gemeentelijke toezichthouders benoemd. Zo kon vanuit de gemeentelijke regelgeving opgetreden worden. Personen die met de auto opvallend vaak langs prostituees reden, konden nu worden aangehouden. Zij kregen naar het huisadres een brief gestuurd met een waarschuwing. Bij herhaling kon een dwangsom worden opgelegd.

Daarnaast is ook het instrument 'preventief fouilleren' omarmd. Aanleiding was het grote aantal slag- en steekwapens dat bij arrestanten uit de binnenstad werd aangetroffen. 'Bij de celleningang, in de ruimte waar arrestanten werden gefouilleerd voordat ze werden ingesloten, stond een ton. Slag- en steekwapens werden daarin gegooid. Dat gebeurde al sinds jaar en dag, eigenlijk zonder enige vorm van discussie. Kennelijk waren de politiemensen gewend geraakt aan dit fenomeen, het hoorde er gewoon bij. Tot op een zeker moment toch een discussie ontstond. We doen net of dit normaal is, maar het is natuurlijk helemaal niet normaal'. Deze discussie leidde tot het gericht aanpakken van wapenbezit door preventief fouilleren.

'De gemeente heeft vaak de grenzen van de juridische mogelijkheden opgezocht, bijvoorbeeld ten aanzien van de dwangsom voor prostituanten. Hiervoor was bestuurlijke lef nodig, maar ook lef bij de betrokken ambtenaren en de partners die erbij betrokken waren', aldus een respondent.

De repressieve aanpak zette het justitiële systeem onder druk. Al heel snel waren de grenzen van de justitiële capaciteit bereikt. Een oorzaak was het grote aantal gebiedsontzeggingen ter zitting. Heerlen had het geluk dat er een kantonrechter zat die het belang van de aanpak zag en bereid was om deze in zeer grote aantallen ('400 zaken per uur', aldus respondenten) af te handelen.

Ook bij strafrechtzaken raakte de boel verstopt. 'In het eerste jaar raakte de verwerking van zaken geheel ontregeld door een verdubbeling van de *caseload*', aldus een respondent. Men is er in geslaagd om 'met creatievere en slimme maatregelen en dwars door bureaucratie heen, de zaken van Operatie Hartslag binnen drie maanden op de zitting te brengen. De normale doorlooptijd was toen zeven tot negen maanden.' Dit was de verdienste van het Justitiekantoor in Heerlen, dat een vorm van 'Justitie in de Buurt' toepaste.

Een veel geroemd voorbeeld van creatief werken is de werkwijze van kantonrechter Groen geweest. Niet alleen professionals, maar ook een burger noemden Groen 'een unieke en bepalende factor'. 'Hij was bereid om de enorme bulk aan gebiedsontzeggingen vlot af te handelen. Dit leidde niet alleen tot een versnelling in de afhandeling, maar het stapelen van gebiedsontzeggingen leidde ook nog eens tot een aanzienlijke strafmaat voor de betrokkenen.' Een bewoner zei daarover: 'Ik zie hem nog zitten met zijn laptop en stapels ontzeggingen.' Een ander zei: 'Groen was een bijzondere man, met zijn vertrek waren we alles weer kwijt.'

De repressieve aanpak bereikt haar hoogtepunt in 2003. De extra politie-inzet leidde tot grote prestaties. 'Soms hadden we 60 tot 70 arrestaties op een dag. Dan duwden we ze met geweld naar de portocabins. De middenstand was enorm dankbaar en middenstanders kwamen soms persoonlijk helpen,' aldus een respondent. De repressieve aanpak begint ook tot resultaat te leiden. Aan het eind van 2003 blijken de overlastmeldingen terug te lopen en de criminaliteitscijfers gaan dalen. Op dat moment wordt nog gewerkt aan twee belangrijke schakels in de repressie: het verbinden van het gevangeniswezen aan Hartslag en de invoering van cameratoezicht in het gebied. Beide ontwikkelingen krijgen vanaf 2004 impact en markeren de overgang van de bulkaanpak naar de persoonsgerichte aanpak.

4.7. Hartslag als innovatiemagneet

Eerder is al aangegeven dat Hartslag zich moest bewijzen in de diverse arena's. En ook dat er heel vernieuwend is gewerkt. Onze observatie is dat Hartslag gaandeweg als 'innovatiemagneet' is gaan werken. Een waarnemer zegt hierover: 'Tijdens de aanpak ontstond er symbiose tussen partijen en dat leidde tot een bepaald elan. Bijvoorbeeld bij de afdeling Welzijn, waar men probleemgericht ging werken. Het samenbrengen van verschillende betrokkenen en het onderling communiceren gaf ruimte voor vernieuwing in de aanpak. Zo ging bijvoorbeeld ook de zorgkolom zich veel opener opstellen', aldus een waarnemer. Aan de zorgkant ontstond zo een grote versnelling in ontwikkelingen. Bovendien opereerde de zorg niet meer geïsoleerd, maar was betrokken bij de meer repressieve aanpak. Op de inhoudelijke ontwikkeling op dit gebied zullen we in hoofdstuk 5 ingaan.

Innovaties van strategieën en methoden werden kenmerkend voor de dynamiek van Operatie Hartslag in die fase. Er waren verschillende 'broedplaatsen'. Met name binnen de afdelingen van de gemeente (OOV/ handhaving, zorg), maar ook bij de politie, het OM en andere partners.

De innovatie betrof instrumenten als ‘de dwangsommen’ of het ‘preventief fouilleren’. Maar ook werkprocessen zoals binnen het justitiekantoor werden gehanteerd. Voortbordurend op de beteugeling van de grote *case load*, werd daar de ‘Heerlense’ werkwijze voortdurend doorontwikkeld. Zo werd het voortgangsgesprek ingevoerd om de voortgang van de aanpak in de gaten te houden. Het werk was elke dag ook af, hetgeen tot scheve ogen bij de collega’s op het parket leidde. ‘Bij interne collega’s ontstond het beeld van de *free wheelers* in Heerlen.’ ‘Na vier maanden op de ‘Heerlense manier’ werken, kwam men op het idee om de klant na een week uit te nodigen voor een voortgangsoverleg en hem daar alternatieven aan te bieden. Bovendien, als de klant gebruik zou maken van het alternatief, zouden we hem of haar van de zitting afhalen en bespaarden we weer op zaken die op zitting moesten worden gebracht.’

Hartslag werd een innovatiemagneet, en trok dus ook nieuw talent aan. Van allerlei kanten kwamen *best persons* samen in Hartslag, zowel in de stuurgroep en de projectgroep, als in de uitvoering. Kantonrechter Groen is genoemd, maar ook binnen het politiedistrict kwamen een paar beeldbepalers binnen. Net zoals bij de gemeente, andere professionele instellingen en bij de bewoners. Hun motieven waren verschillend; de een was begaan met het lot van de Oostelijke mijnstreek, de ander zag kansen voor zelfontplooiing, weer een ander wilde erbij horen ‘gaan waar de actie is’ en weer een ander beschikte over een deeloplossing en ziet kans zijn ‘kindje’ in de wereld te zetten. Sommigen noemden het geluk, anderen zeiden: ‘we maakten gebruik van iedere kans die zich aandeede.’ De stijl, aanpak en sturing van Hartslag maakte het mogelijk. Men maakte gebruik van kansen. Mensen schatten kansen in en sprongen op de trein. Het kenmerk van Hartslag was dat de trein ook open genoeg was om opstappers toe te laten. Wellicht dat de inbreng van relatieve buitenstaanders (buiten de gevestigde hiërarchie) hierop van invloed is geweest. Het gevolg van dit alles was, aldus een respondent: ‘Hartslag was het vliegwiel waardoor de veranderingen bleven draaien’.

4.8. Een methodiek krijgt kracht en bereikt zijn grenzen

In dit hoofdstuk zijn we tot dusverre ingegaan op de wijze waarop Hartslag bevochten werd. De eerste periode van Hartslag werd gekenmerkt door fragmentatie; werken vanuit de casus. Na enige tijd ontstond een gezamenlijk gevoel voor verantwoordelijkheid. ‘Het vechten was in het begin vooral gericht op het laten inzien van de urgentie’, aldus een respondent. ‘Na verloop van tijd ontstond er een groep mensen die bereid was om te vechten.’

In de beleving van verschillende actoren heeft de stuurgroep - en de bezetting daarvan - een belangrijke rol gespeeld. Een respondent vertelt: 'De stuurgroep had veel lef en voelde de druk. Iedereen keerde zich immers van de stad af. De wil ontstond om het met elkaar te gaan doen. Aan elkaar gewaagde mensen die er ook emotioneel sterk in zaten. Zij steunden elkaar door dik en dun. Het ging er regelmatig hard aan toe. Zij moesten het juiste verhaal houden in de eigen organisatie en daar ook de gemaakte afspraken nakomen en op de werkvloer laten uitvoeren.'

In de beginjaren werd op alle fronten tegelijk gevochten. 'De kracht van de stuurgroep zat 'm in het neerzetten van zaken in de organisaties. Dat werkte goed richting werkvloer. Vanaf dat moment kreeg de aanpak vleugels. De uitvoering voelde zich gesteund.'

In Hartslag kwamen vele partners samen met verschillende culturen, doelstellingen, werkwijzen etc. Het inzicht krijgen in elkaars problemen was een belangrijk aspect in de aanpak in de beginjaren. Er is veel aandacht besteed aan de problemen die elk van de organisaties had. Daardoor konden organisaties naar elkaar toegroeien. De projectgroep heeft hierin een belangrijk rol gespeeld. Inzicht in de wederzijdse belangen en culturen en voortdurende informatie-uitwisseling waren daarin sleutelbegrippen. Een respondent merkt op dat tekenend is, 'dat er nooit een projectgroepvergadering is afgelast, ook al stond er niets op de agenda.'

Een belangrijke kracht in de methodiek vormde ook de combinatie tussen vastberadenheid in aanpak en het tegelijkertijd open staan voor aanvullingen. Dankzij het werken vanuit de pragmatiek en de casuïstiek bleef de dynamiek in Hartslag behouden. In de zoektocht naar oplossingen bleken zich - na verloop van tijd - de goede dingen aan te dienen. Hiervan is ook adequaat gebruik gemaakt. Een portie geluk speelde hierbij wel een rol, aldus een respondent. In de voetbalwereld wordt gesteld dat je geluk kunt afdwingen en dat lijkt ook in Hartslag te zijn gebeurd door de keuze voor een aanpak vanuit problemen. Los van bestaande structuren en gebaande paden. In de procesmonitor 2004 wordt geconstateerd dat op het moment dat er iets of iemand gemist wordt in het traject, er naar een aanvullende oplossing wordt gezocht. Daarbij wordt de indruk gewekt dat het een tekortkoming betreft, maar het lijkt eerder een kracht van Operatie Hartslag¹².

¹² *Procesmonitor p. 8*

De eerder genoemde innovatiekracht van Hartslag is hier mede het gevolg van. Hartslag bood mensen en partijen de ruimte om mee te doen in het succes, door de eigen dingen te realiseren. Bewegingen in de uitvoering werden verbonden aan bewegingen die bestuurlijk speelden, bijvoorbeeld de bewegingen ter zake de besturing van de zorgwereld en de beweging bij uitvoerders richting aanpak van verslaafden. Hartslag is daardoor een op het eerste oog wellicht vreemde combinatie van stoere, sterke sturing enerzijds en ruimte voor uitvoering en verbinding en vertrouwen anderzijds.

Wat we ook al lezen is dat het gebruik van symbolen een niet onbelangrijke kracht van Hartslag was, die in deze periode nadrukkelijk tot uiting kwam. In taal en in gedrag is er door betrokkenen op alle niveaus gebruik van gemaakt. Als uitdrukking van actie, daadkracht en compassie met de gebruikende medemens. Sommige beelden waren omstreken en sommige spreken nog steeds tot de verbeelding.

Aan het eind van deze periode werden ook de grenzen van de bulkaanpak zichtbaar. Weliswaar dalen de criminaliteitscijfers, maar het onveiligheidsgevoel bij de bevolking blijft hoog en er is nog geen sprake van een structurele aanpak van het probleem. Weliswaar worden de gebruikers verjaagd, zijn er opvangvoorzieningen aan het ontstaan en zorgt de zorgpas voor een muur voor niet-Heerlense gebruikers, maar er is nog geen aanpak die gebruikers ook blijvend wegleidt van de straat. De roep vanuit de frontlijn om een meer persoonsgerichte aanpak neemt toe. Die aanpak moet leiden tot veranderingen in de levensstijl en de leefsituatie. Deze roep markeerde de overgang naar een volgende fase.

Die overgang valt ook samen met wijzigingen in de personele sfeer. In september 2003 vertrok burgemeester Sakkers. 'Ik baalde daar ontzettend van, omdat we nog niet klaar waren', aldus een stuurgroep lid. Een soortgelijke reactie werd in eerste instantie door meerdere betrokkenen gegeven. 'Sakkers had beloofd dat hij zes jaar zou blijven. Met drie jaar hield hij het toch voor gezien. Dat was wel even slikken, ik dacht: dit wordt einde Hartslag', aldus een betrokkene. Achter de coulissen wordt hard gewerkt aan een waarnemer die de continuïteit van Operatie Hartslag zal waarborgen. Maar ook bij de uitvoerders is het zelfvertrouwen intussen gegroeid. 'In een afscheidsbijeenkomst die Sakkers organiseerde voor alle betrokkenen uit de uitvoering, drong bij velen het besef door dat ze ook sámen verder konden gaan.'

Sakkers werd opgevolgd door waarnemend burgemeester Lurvink. ‘Lurvink bracht de humor terug in de gemeenteraadsvergaderingen, en daarmee ook meer luchtigheid,’ aldus waarnemers. Dit leidde tot een stijlverandering in Hartslag. Vrij snel daarna werd ook de Heerlense districtschef vervangen. De nieuwe chef heet Machiel Roerink.



5 2003 – 2008 De methodiek sluit zich, op weg naar normalisering

5.1. Succes begint te komen

Het jaar 2003 was het jaar van het zogeheten zomeroffensief, met enorme aantallen aanhoudingen, inzet van politiemensen et cetera. In dat jaar werd de daling ingezet van de overlast- en criminaliteitscijfers in het Hartslaggebied. In 2004 kwam er cameratoezicht in het Hartslaggebied. In één klap had de binnenstad van Heerlen de grootste cameradichtheid van Nederland.¹³ De invoering van het cameratoezicht was het sluitstuk van de repressieve aanpak. Vanuit Hartslag werd dit gezien als een gemist instrument. Burgemeester Sakkers heeft hard getrokken aan de komst hiervan en er is diverse malen over gesproken in de gemeenteraad. Met de komst van cameratoezicht kreeg men voortdurend oren en ogen in de binnenstad en was de bewijslast vaak evident.

Cameratoezicht had allerlei gevolgen voor de werkwijze van politie en gemeente. Camerabewaking leidde tot de noodzaak tot voortdurend uitlezen en tot nieuwe vormen van vakmanschap. ‘Bij de invoering van het cameratoezicht werden nieuwe toezichthouders aangesteld en opgeleid. Deze relatief laag betaalde mensen waren op den duur zo scherp in het uitkijken van de beelden, dat ze dikwijls politiemensen de baas waren. Niet zelden vroegen we ze te hulp om beelden die we nodig hadden bij de bewijsvoering te interpreteren’, aldus een respondent. Met de komst van het cameratoezicht zag de politie via camera’s wat het publiek collectief zag, en daar schrok men van. Met het cameratoezicht was een andere vorm van optreden nodig, aldus een respondent, namelijk ‘digitaal surveilleren en snel optreden.’ De opvolging van beelden moest worden georganiseerd en dat heeft onder meer geleid tot de komst van het biketeam bij de politie.

Uit bevolkingsonderzoek bleek dat het cameratoezicht ook tot een verhoging leidde van de veiligheidsgevoelens van de bewoners en bezoekers van het Hartslaggebied. Daarnaast bleek uit de politiestatistieken in die periode dat de criminaliteits- en overlastcijfers - en de daarmee samenhangende opgelegde sancties - spectaculair daalden. Het aantal gebiedsontzeggingen nam af van 1400 in 2003 naar 550 in 2004. In de jaren daarna stabiliseerde het aantal zich op ongeveer 270-280 per jaar.¹⁴ Ook het aantal meldingen en delicten daalde spectaculair verder in 2004. In onderstaande tabel zijn enkele cijfers samengevat¹⁵.

13 Volgens de voortgangsrapportage Hartslag 2de helft 2003 werd de gemeente Heerlen met 130 camera's in het gebied na Den Haag de gemeente met de hoogste cameradichtheid van Nederland. Het camerasysteem had op het gebied van software en technologie allerlei hoogstandjes in zich.

14 Deze daling heeft overigens ook te maken met de overgang naar een persoonsgerichte aanpak, waardoor het instrument meer geprioriteerd werd ingezet.

15 Bron: presentatie Operatie Hartslag, V. Malherbe, W. Linssen, P. Huinen, H. de Haas en M. Roerink.

	Aantal 2003, t.o.v. 2002	Aantal 2004, t.o.v. 2003
Drugsoverlast	- 17 %	- 29 %
Winkeldiefstal	- 7 %	- 47 %
Inbraak auto	- 34 %	- 40 %
Tippeloverlast	- 37 %	- 42 %

De invoering van het cameratoezicht werkte als PR-instrument voor Heerlen. Er was veel belangstelling van andere gemeenten en partijen en veel publicitaire aandacht voor de aanpak.

Een belangrijk element in de repressieve aanpak dat in de jaren na 2003 vorm kreeg, was het zogeheten flexteam. De aanpak van de handel in drugs op straat, mede d.m.v. het cameratoezicht en het DOEN-team, leidde in eerste instantie tot verschuiving naar dealen in panden. Om dit tegen te gaan werd in 2005 het zogeheten Flexteam opgericht. Dat team staat onder regie van de gemeente. Er is een meldpunt waar burgers overlast kunnen melden. Het Flexteam werkt samen met politie, brandweer en gemeentelijke instanties en controleert panden. Vele panden werden gecontroleerd en zonodig gesloten. Ook in Hoensbroek werd op deze wijze opgetreden.

Met de successen op repressief gebied kon niet worden volstaan. Tijdens een conferentie in oktober 2003 werd onder meer geconstateerd dat een persoonsgerichte aanpak nodig was. Eerder was al gebleken dat het, mede gezien de veel voorkomende noodzaak om overlastplegers in detentie te doen opnemen, wenselijk was om het gevangeniswezen bij Hartslag te betrekken. Waarnemend burgemeester Lurvink legde die contacten. Om de keten van aanhouding tot daadwerkelijke executie van straffen te versterken en om de grootste overlastveroorzakers aan te kunnen pakken, werd overgeschakeld van een zaaksgerichte aanpak naar een persoonsgerichte aanpak.

In dit hoofdstuk beschrijven we enkele elementen uit de ‘nieuwe Hartslag’ en de werking ervan. Allereerst gaan we in op de wisseling van personen en daarmee de stijl in Hartslag. Vervolgens gaan we in op de ontwikkeling van de ketenaanpak en op de verschuivingen in de zorgaanpak. Geconstateerd kan worden dat daarmee op een breed gebied sprake is van een sluitende aanpak. Daarna gaan we in op de overgang van Operatie Hartslag naar Hartslag Heerlen. We zullen ook belichten hoe deze aanpak in de praktijk uitwerkt. We sluiten af met een beschouwing van enkele opvallende elementen uit Hartslag Heerlen.

5.2. Nieuwe personen en fasewisseling in Hartslag

Met de komst van de nieuwe districtschef van politie, Machiel Roerink, kreeg de projectgroep een nieuwe voorzitter en kreeg de stuurgroep een nieuw lid. Roerink had een opdracht meegekregen van zijn korps Limburg-Zuid: 'Breng Heerlen weer bij de regio.' Operatie Hartslag had ook binnen het district spanningen opgeroepen (zie ook par. 4.3). Daarbij wilden de politiemensen dat Hartslag 'als geheel' zou werken, en niet een repressieve aanpak zou zijn. 'Het beeld in het korps was dat we ons alleen bezig hielden met junks opjagen', aldus een betrokkene.

Eind 2003 werd het gevangeniswezen als partner in de Hartslagcoalitie opgenomen en werden vertegenwoordigers van het gevangeniswezen lid van zowel de stuurgroep als projectgroep. Ten slotte kreeg Heerlen in 2004 een nieuwe burgemeester in de persoon van de oud-burgemeester van Dronten, A. Gresel.

Deze nieuwe personen passen bij de wisseling in fasen, die Hartslag heeft doorgemaakt. De komst van Lurvink als opvolger van Sakkers was bij verschillende betrokkenen in eerste instantie een teleurstelling, immers de klus was nog lang niet af. Bezien vanuit de behoefte aan stijlwisseling kwam deze wisseling op het goede moment, volgens waarnemers. Na de bevlogenheid van Sakkers en zijn daarmee gepaard gaande overdonderende aanpak - die overigens onmisbaar was om Hartslag van de grond te krijgen - was de komst van Lurvink nodig om weer verbinding te krijgen. Die gerichtheid op verbinding en uitbouw van de coalitie is tekenend voor de verdere aanpak in Hartslag. Dat paste ook bij burgemeester Gresel, die in 2004 de hamer overnam van Lurvink. Hij 'geeft ruimte en beweegt mee' om tot een goede aanpak te komen. Waar Sakkers en Lurvink altijd zelf het woord voerden bij debatten in de gemeenteraad over Hartslag, veranderde Gresel van aanpak. 'Hij liet mij antwoord geven op de vragen van de raadsleden in de commissie. De gemeenteraad werd meer een bondgenoot', aldus de districtschef. Kortom nieuwe gezichten brachten ook een nieuw elan. De continuïteit liep daarbij geen gevaar - zoals eerder werd gevreesd - nee, het proces werd juist verrijkt.

Ook de personele wisseling binnen de politie leidde tot een stijlbreuk. De districtschef had in zijn rol als voorzitter van de projectgroep en lid van de stuurgroep vaak behoefte aan operationele informatie. Het ging immers om de feitelijke aanpak van problemen. Om aan die informatie te komen ging hij rechtstreeks in gesprek met betrokkenen in de frontlijn. De chef van

de basiseenheid was op de hoogte van deze werkwijze en werd ook geïnformeerd over de uitgewisselde informatie, maar speelde daarin zelf geen rol. Dat leidde ook tot andere, niet langer hiërarchische, contactpatronen. De districtschef richtte zich meer op de verbinding tussen uitvoering en sturing. Een andere stijlbreuk die zichtbaar werd, is een sterkere gerichtheid op verbinding in de coalitie. 'Je probeert een vriendsfeer te creëren, want je moet van elkaar op aan kunnen in zo'n proces. Daarom moet je bewust coalities bouwen en onderhouden'.

Achteraf kunnen we verschillende fasen in Hartslag herkennen. De eerste fase (de periode 2002 – 2003, als het nog echt Operatie Hartslag is) is een fase van agendasetting. Het gaat erom de problematiek en de aanpak daarvan goed op de agenda te krijgen van de lokale politiek en de meest betrokken organisaties. In die fase wordt de aanpak gecreëerd en vindt een selectie van partners voor het programma plaats. De personen die dragend zijn in deze fase kenmerken zich door een aanpak die past bij deze agendazetting.

De bevlogen aanpak van Sakkers, die met gebruikmaking van alle symboliek laat zien dat er iets gebeurt, is dan nodig. Operatie Hartslag ontvouwt zich, maar in eerste instantie is het vooral de repressieve aanpak die zichtbaar is. De opbouw van de zorgvoorzieningen gaat traag. De heroveringsaanpak raakt uitgewerkt, ook binnen een cruciale organisatie als de politie. De overgang naar fase 2 is nodig.

Die overgang is een inhoudelijke. De focus op repressie en zorg verandert in een focus op *verbinding* tussen zorg en repressie. Die overgang is ook een overgang in stijl: 'we gingen van *sturm und drang* naar stijl met meer oog voor verbinding en bruggenbouwen'. Met behoud van de daadkracht in de frontlijn. Het ging om versterking van de verbinding tussen organisaties, opdat het wezenlijke kenmerk van Hartslag gerealiseerd kon worden: het inwisselen van de logica van het systeem, voor de logica van de samenwerking. Daarnaast ging het nadrukkelijk ook om de versterking van de verbinding binnen de uitvoeringsorganisaties, tussen de frontlijn en de sturing. Gaandeweg komt zo een sluitende aanpak in zicht.

Met de grote wisselingen in de samenstelling van de stuur- en projectgroep, en de verschuiving van de aandacht van de 'bulk' naar 'personen', is sprake van een bijna geheel nieuw Hartslag. Nieuwe mensen brengen andere accenten en nieuwe oplossingen.

5.3. Overgang naar ketenaanpak

In 2003 werd Hartslag geconfronteerd met een gebrek aan celruimte. Met name door gebiedsontzeggingen werden 'heel wat jongens en meisjes van de straat gehaald'. 'Men kwam celruimte tekort, waardoor de klanten via de achterdeur even hard weer naar buiten liepen'. Waarnemend burgemeester Lurvink legde hierop contact met de Penitentiaire Inrichting (PI). Hij verzocht hen om een soort stadsbajes voor Heerlen in te richten. De PI (met vestigingen in Maastricht, Sittard en Heerlen) zag wel een uitdaging in deze vraag. Sterker nog: de vraag kwam als geroepen. Men was juist bezig met de opzet van een nieuwe aanpak om recidive terug te dringen. Daarbij paste het om de detentieperiode te zien als een fase in een ruimere keten, waarbinnen ook de behandelingsrelaties met externen gecontinueerd konden worden. De klassieke samenwerking met de reclassering, werd zo aangevuld met andere partners. En door de vraag van Heerlen konden de ambities van de PI aan een externe vraag gekoppeld worden. Wel werd het accent in het kader van de hartslagproblematiek gelegd op een relatief nieuwe groep, namelijk kortdurend gedetineerden.

De methode vanuit de PI werd gekoppeld aan de wens om de inspanningen in het kader van Hartslag meer te richten op de kleine groep van notoire overlastplegers. Een groep die immers verantwoordelijk was voor een relatief groot deel van de overlast in de Heerlense binnenstad. Vanuit die gedacht is de 'Ketenaanpak Stelselmatige Overlastveroorzakers Binnenstad Heerlen' ontwikkeld. In de eerste periode lag het accent op de straatdealers. Voor de aanpak is een Hartslag Interventie Team ingericht. Hierin waren politie, parketpolitie, Openbaar Ministerie, reclassering, gemeentelijke diensten (verslavingszorg, openbare orde en sociale dienst) en het gevangeniswezen vertegenwoordigd. Dit interventieteam bracht de meest overlastgevende personen in kaart en stelde individuele plannen van aanpak op. 'Stelselmatige daders die voor de Heerlense binnenstad veel overlast veroorzaakten, moesten langdurig uit de rolatie worden genomen. Dit kon via hulpverlening aan drugsverslaafden en door het opsluiten van de dealers en runners, maar ook door het stopzetten van een uitkering, onderzoek doen naar financiële delicten zoals belastingontduiking, het inzetten van de gemeentelijke bestuursrechtelijk instrumenten, hulpverlening in penitentiaire inrichtingen et cetera.'¹⁶ Binnen de nieuwe werkwijze werd informatie over de doelgroep en individuele overlastveroorzakers gegenereerd, geanalyseerd

¹⁶ *Ketenaanpak stelselmatige overlastveroorzakers binnenstad Heerlen, notitie gemeente Heerlen, jan. 2004, p.2*

en uitgewisseld. Vervolgens werd het optreden van de betrokken partijen op elkaar afgestemd, en - waar mogelijk - werden dingen gezamenlijk gedaan. Bevoegdheden werden gecoördineerd toegepast. Men stimuleerde, enthousiasmeerde en bracht elkaar op ideeën ter verbetering van de werkwijze.

Met deze aanpak werd het instrumentarium sterk verbreed. Instrumenten als uitkeringsverstrekking, opname in zorgtrajecten, hulpverlening en dergelijke kwamen in een ander licht te staan. Hetzelfde gold voor de repressieve aanpak. Repressie werd een onderdeel van de aanpak en was gericht op het in andere omstandigheden brengen van personen. Een vergelijkbare verbreding was zichtbaar in de zorgaanpak.

5.4. Zorgaanpak; inrichting Domushuizen, principe, werking en effecten

Niet alleen op het terrein van repressie, maar ook op het terrein van de zorg is in 2004 sprake van een verbreding van de aanpak. In de eerste jaren draaide het vooral om beheersing van de problematiek. Gebruikers en het gebruik zelf, moesten uit het straatbeeld verdwijnen. Instrumenten die zich op grote groepen gebruikers richtten, waren met name de dag- en nacht-opvang en het zorgpassysteem. Door de dag- en nachtopvangvoorziening verdwenen de gebruikers uit het straatbeeld. De nachtopvang zorgde voor slaapgelegenheden, de dagopvang bood gebruikers de mogelijkheid om bij te komen, te schuilen et cetera. Daarnaast kende de opvang een gebruikersruimte, waar gebruikers - onder toezicht - middelen tot zich konden nemen.

De overlast verminderde en de aanpak betekende gelijktijdig een betere primaire verzorging van de gebruikers door de beschikbaarheid van bed, bad en brood. 'Gaandeweg begonnen de gebruikers er letterlijk beter uit te zien', aldus een bewoner van de binnenstad. Maar ook een belangrijk resultaat was dat er 'sinds de start van het project geen verslaafde meer op straat is overleden aan de gevolgen van drugsgebruik'¹⁷, terwijl er in de periode 1994 – 2000 wel 25 drugsdoden geteld zijn in Heerlen.¹⁸

Eerder was al een tippelzone gerealiseerd, waardoor de straatprostitutie uit het straatbeeld van de binnenstad gebannen kon worden. Het zorgpassen-systeem zorgde er, in combinatie met stringente wering van gebruikers van buiten Heerlen, voor dat het aantal gebruikers in Heerlen beperkt bleef tot die personen die een binding hadden met Heerlen.

¹⁷ *Evaluatie Hartslog, 2005*

¹⁸ *Cijfers ontleend aan presentatie Malherbe e.a.*

Belangrijk element in de aanpak van de problematiek van de gebruikers werd ook gevormd door de werkprojecten als ‘Schoon GMS’. Hiermee werd structuur gebracht in het leven van gebruikers en werden belangrijke stappen gezet in de resocialisatie. De uitwerking daarvan was zowel voor gebruikers als voor de wijken positief, aldus betrokkenen.

Na de opvangbus werd een tijdelijke dag- en nachtvoorziening gecreëerd. Eerst aan de Kloosterweg en later aan de Rector Driesenweg. Het ging in beide gevallen om een tijdelijke voorziening. In de zoektocht naar een definitieve opvanglocatie stelde wethouder de Wit met de stuurgroep de locatie Valkenburgerweg vast (die geen steun van het CDA in het college en van de meerderheid in de gemeenteraad krijgt, waarna de SP-wethouders hun portefeuille ter beschikking stellen; zie hoofdstuk 4).

De gerealiseerde voorzieningen zijn kaal en sober. Dat geldt zowel voor de dag- en nachtopvang als voor de tippelzone. De dag- en nachtopvang is niet bedoeld om het verblijf voor gebruikers langdurig aantrekkelijk te maken. Daarbij houden ze hun bestaande gewoonten vast. Omdat ze - vaak in grote hoeveelheden - blijven gebruiken, moeten ze dus ook aan geld zien te komen. Dat betekent dat ze blijven dealen, tippelen, inbreken et cetera.

Een respondent vertelt over zijn ervaringen. De man is in een half jaar tijd 157 keer opgepakt en zat duidelijk in een cirkel van detentie en vrijlating. Er was geen kans op een woning of iets dergelijks. Dus moest hij naar de opvang (‘In het opvangcentrum raak je alles kwijt’) en om aan geld te komen, pakte hij zijn oude ‘stiel’ als runner weer op. Dat leidde tot aanhoudingen en vervolgens weer tot detentie. ‘Die kantonrechter gaf me dan straf voor het overtreden van het stadsverbod en dan zat ik naast een moordenaar. Toen ik op een gegeven moment vrij kwam en al die camera’s in de stad hingen, wist ik niet waar ik het zoeken moest. Er was geen man meer op straat’.

Dergelijke verhalen lieten zien dat meer perspectief geboden moest worden. Dit vroeg om een verbreding van de zorg. Een belangrijk aspect daarin vormde de komst van de Domushuizen, in 2004. In het Domushuis geldt een hele andere benadering dan in de opvang. De Domushuizen worden gefinancierd uit de AWBZ en cliënten komen voor een verblijf in zo’n huis in aanmerking op grond van indicatiestelling door het Centraal Indicatieorgaan Zorg. ‘We hebben geluk gehad met het realiseren van de voorziening. Door de AWBZ-financiering kwamen er extra middelen voor beschikbaar’, aldus een respondent. Voordat iemand in aanmerking komt voor een plek in een Domushuis, moet hij/zij wel voldoen aan een aantal eisen.

Er moet namelijk sprake zijn van zowel een verslavings- als psychisch probleem. Verslaving wordt namelijk niet als gedragsprobleem benaderd, maar als ziekte. De Domushuizen worden door het Leger des Heils gedraaid. Het Leger hanteert een totaalconcept. Ze kijken naar de bewoner, zijn vaardigheden, antecedenten bij Justitie, psychische en fysieke indicatoren, zingeving, daginvulling, et cetera. Belangrijke elementen in de aanpak zijn het brengen van structuur in het leven van mensen, het creëren van een dag-nachtritme. De mensen krijgen een kamer, een uitkering, drie keer per dag een maaltijd, op tijd medicijnen et cetera. Ze worden toegeleid naar de verslavingszorg, er worden zorgplannen gemaakt en ze gaan in werktrajecten als 'Schoon GMS'.

Voor de gebruikers biedt het Domushuis perspectief. 'Je hebt weer wat te verliezen' en dat is letterlijk zo want als ze de fout in gaan, zijn ze hun plek kwijt. Er is weer sprake van perspectief. Mensen kunnen - na vaak vele jaren (soms wel 20) op straat te hebben geleefd - woonruimte krijgen, een parkiet houden en in een enkel geval zelfs met iemand anders samenwonen. Voor een enkeling leidt dit na verloop van tijd zelfs tot doorstroom naar vormen van meer zelfstandig wonen. Ook de afhankelijkheid van de drugs neemt af. 'Ik gebruik nu nog maar 1 of 2 keer per week, terwijl ik vroeger altijd met drugs bezig was', zegt een betrokkene.

Ook het zorgpassysteem heeft zich in de loop der jaren verder ontwikkeld. Het is een belangrijke bron van informatie over de doelgroep geworden en geeft inzicht in het gedrag en de aard van haar problemen. Uit het systeem blijkt bijvoorbeeld dat er inmiddels sprake is van een verschuiving binnen de doelgroep van gebruikers naar uithuisgeplaatsten/daklozen.

5.5. Vanaf 2005: Naar Hartslag Heerlen

Vanaf 2005 ontwikkelt Operatie Hartslag zich verder tot Hartslag Heerlen. De aanpak en methodiek wordt verder uitgebouwd, er komt meer balans tussen zorg en repressie en de afstemming tussen beide wordt versterkt. De aanpak wordt ook regionaal verankerd, in het bijzonder in de zorgvoorzieningen. De persoonsgerichte aanpak en de samenwerking in de keten krijgen verder vorm, bijvoorbeeld in nieuwe instellingen als het Veiligheidshuis Heerlen. Het beleidsinstrumentarium voor Hartslag wordt verder doorontwikkeld en verfijnd. Tegelijkertijd komt de oorspronkelijke doelstelling van Operatie Hartslag, namelijk zorgen dat Heerlen een normale stad is in termen van veiligheid en drugsproblematiek, steeds dichterbij. In die periode krijgt Heerlen ook prijzen voor haar succesvolle aanpak.

We zullen niet op alle ontwikkelingen in aanpak en instrumentarium ingaan. Daarvoor verwijzen we naar de successievelijke rapportages en evaluaties. In dit hoofdstuk belichten we enkele elementen in de verdere ontwikkeling naar Hartslag Heerlen. Het zal gaan over de komst van de definitieve dag- en nachtopvang, de wisseling in symbolen en communicatie, de ontwikkeling van de persoonsgerichte aanpak (in het bijzonder het Veiligheidshuis), de ontwikkeling van de drugsproblematiek in het centrum van Heerlen en tot slot de toepassing van de methodiek Hartslag Heerlen in andere situaties.

a. Definitieve dag- en nachtopvang

Na het afwijzen van het voorstel voor inrichting van de dag- en nachtopvang aan de Valkenburgerweg moest een nieuwe opvanglocatie worden aangewezen. Er waren enkele locaties die bruikbaar leken. Nadat ze waren voorgelegd aan de politie, beoordeelden ook zij beide locaties - vanuit politieperspectief - als bruikbaar. Dit leidde tot een voorstel voor realisatie van de dag- en nachtopvang in De Klomp (overigens de plek waar de definitieve opvangvoorziening uiteindelijk is gerealiseerd).

Ook nu was de politieke besluitvorming moeilijk. Voorafgaand aan de raadsvergadering is er veelvuldig overleg gevoerd tussen de partijen. Uiteindelijk is er tijdens de vergadering toch geen meerderheid voor de voorgestelde locatie. Een van de waarnemers geeft aan dat de gemeenteraad het voorstel teruglegt bij het college. Daarnaast stelt de gemeenteraad wel de begroting vast voor de inrichting van de dag- en nachtopvang in De Klomp. 'Ik heb het toen maar uitgevoerd zonder dat er een raadsbesluit onder lag', aldus de burgemeester. Voor de besluitvorming die de inrichting van De Klomp mogelijk maakte en vooral voor de wijze waarop het College van B&W daarin haar verantwoordelijkheid heeft genomen, is de burgemeester erg belangrijk geweest. 'Dat is de kracht van Gresel', aldus een waarnemer.

Voor de inrichting van de dag- en nachtopvang is - in samenspraak met de bewoners in de omgeving - een beheersplan opgesteld. Hierin zijn diverse maatregelen in het gebouw en in de omgeving van het gebouw opgenomen. Denk aan bijvoorbeeld beveiliging, zorgpas, toegangscontrole, camera-toezicht in de omgeving, schoonhouden van de omgeving en dergelijke. In het gebied om De Klomp zijn extra camera's geplaatst en er is een monitorruimte in De Klomp gekomen, naast de monitorruimte in het politiebureau. Tevens is er voor gekozen om een groot deel van de gemeentelijke toezichthouders vanuit De Klomp te laten opereren.

De voorziening bestaat uit een daggedeelte, waar men koffie kan drinken en bij kan komen. Daarnaast is er een nachtgedeelte met slaapgelegenheden en een gebruikersruimte waar gebruikers beurtelings onder toezicht kunnen gebruiken. De voorziening is erg kaal en bewust onaantrekkelijk. Voor een buitenstaander lijkt het een desolate voorziening waar je onder toezicht je shot mag zetten. Voor gebruikers zelf is het ook een onveilige omgeving, waar 'je boven op je spullen moet zitten anders zijn ze weg'.

Uiteindelijk is een vrij complexe constellatie gerealiseerd, waarbij sprake was van een dagopvang die onder de hoede van de MondriaanZorggroep (MZG) werd geregeld, een gebruikersruimte (eveneens onder toezicht van de MZG), een nachtopvang onder de hoede van het Leger des Heils en de huisvesting van een deel van het bureau Handhaving van de gemeente Heerlen. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek was sprake van het in elkaar schuiven van de organisatorische verantwoordelijkheden, door één interim manager aan te stellen namens Leger én MZG.

De dag- en nachtopvang is alleen toegankelijk voor houders van de zorgpas. Die passen worden ook uitgegeven in De Klomp. Nieuwe aanvragers komen daardoor veelal in De Klomp terecht. 'Toen ik werd ontslagen uit detentie, kwam ik in Heerlen. Als je voor huisvesting komt en ze zien dat je een drugsverleden hebt, krijg je niets en moet je naar de OAC. Daar wordt een toets gedaan. Mensen krijgen alleen een zorgpas als ze een relatie met Heerlen hebben'.

Met de komst van Domus 1 - en later Domus 2 - is ook de omvang van de populatie die gebruik maakt van de dag- en nachtopvang wat kleiner geworden. Een respondent gaf aan dat het toch nog steeds druk is in de opvang. Ook lijkt de populatie te veranderen; er zijn minder gebruikers en meer dak- en thuislozen. Deze indicatie, en de dak- en thuislozen-problematiek worden nu door de MZG en het Leger nader in kaart gebracht.

b. Tijd voor andere symbolen

Sinds 2005 zien we ook een kentering op het gebied van communicatie en in de gebruikte symbolen. Er is besloten om niet langer de schijnwerper op de onveiligheid van de stad te zetten, maar juist op de dingen die goed gaan. De communicatie van daadkracht en aanpak van onveiligheid legt in de ogen van betrokkenen een eenzijdig negatief beeld neer. Dit kan leiden tot (nieuwe) onveiligheidsgevoelens. De burgemeester wil over andere zaken praten. 'Op dit moment is de stad veilig genoeg. Niet langer hoeft alle geld

en energie naar de veiligheidsproblematiek, maar ontstaat er ook ruimte voor andere geluiden en dingen, als bijvoorbeeld cultuur. Lange tijd kon dat niet, want 'de stad hing lang aan het veiligheidsinfuus en dat verstarde'.

Er worden activiteiten georganiseerd en de communicatieboodschap is dat Heerlen weer een bruisende stad is met een uitgaansgebied. Dat vraagt overigens ook voor de politie een andere houding en werkwijze. De aanpak van dociele drugsgebruikers is een andere dan die van agressieve, wellicht dronken, uitgaansklanten.

De symboliek van de daadwerkelijk aanpak van onveiligheid is vervangen door de symboliek van een bruisende stad. Veiligheidszaken worden nog wel integraal besproken tussen de burgemeester en de partners in veiligheid tijdens de zogeheten V-day (Veiligheidsdag), die twee maal per jaar wordt gehouden.

c. Aanpak van en zorg voor personen

In september 2006 ging in Heerlen het eerste Limburgse Veiligheidshuis open. Het Veiligheidshuis is gebaseerd op de ervaringen in Hartslag, onder meer met Justitie Partners Heerlen. 'Dit samenwerkingsverband van overwegend justitiepartners heeft in vier jaar tijd geleerd dat een goede samenwerking essentieel is voor het kunnen terugdringen van criminaliteit, overlast en recidive. Vandaar dat de bestaande samenwerking nu ook verbreed is naar zorg- en hulpverleningsinstanties.'¹⁹ Het doel van het Districtelijk Veiligheidshuis Heerlen is de cliënten te bewegen tot gedragsverandering. Dit gebeurt door een persoonsgerichte aanpak met een combinatie van zorg en in mindere mate repressie.

In het Veiligheidshuis werken ongeveer 25 organisaties samen, waaronder gemeenten, parket, politie, provincie, justitiële partners (als PI, reclassering, kindbescherming en dergelijke) en zorgpartners (als MZG, GGD, Leger des Heils en anderen). Afspraken zijn vastgelegd in een convenant. In de provincie Limburg is gekozen voor een gemeenschappelijke aanpak van de Veiligheidshuizen. De ervaringen van Hartslag zijn daarbij van groot belang geweest. Medewerkers van het Parket hebben tijdens Hartslag bijvoorbeeld met argusogen naar de aanpak gekeken. 'Het beeld ontstond dat er *freewheelers* waren in Heerlen (gezien hun andere werkwijze en aanpak van zaken). De lering die hieruit is getrokken, is dat medewerkers nu gedetacheerd worden in de Veiligheidshuizen. Zo wordt het ontstaan van verschillende werelden voorkomen', aldus een medewerker van het OM.

¹⁹ Persbericht site CCV

Hartslag heeft geleerd dat Justitie bescheiden moest zijn over de rol die zij speelt ten aanzien van veiligheid. De programmamanager Ontwikkeling Veiligheidshuizen Limburg zegt hierover: ‘De integrale aanpak op de diverse leefgebieden bleek het meest succesvol. Dat is te zien aan de dag- en nacht-opvang, waarbij CAD en Leger des Heils nauw samenwerken. De inzet van Justitie alleen was veel te smal. Er bleef veel recidive. Justitie sloot zich daarom aan bij de integrale samenwerkingsverbanden. Deze waren er voordien niet. Justitie heeft in Heerlen geleerd te leren’.

De aanpak in het justitiekantoor heeft geleid tot grote slagen in het verbeteren van de justitieketen (zie ook hoofdstuk 4), waardoor de doorlooptijd van zaken kon worden versneld en de tijd tussen delict en detentie aanmerkelijk bekort werd. De ervaringen met de samenwerking met partners in de zorgketen hebben geleid tot een verdere verbreding van de aanpak. In het Veiligheidshuis worden die twee ketens afgestemd. ‘In de uitvoering – dus op operationeel niveau – dragen Openbaar Ministerie en gemeente(n) een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het OM voert hierbij de dagelijkse regie over de partners binnen de strafrechtketen, terwijl de gemeente(n) de regie over de zogenaamde nazorgketen en de algemene regie op de integrale veiligheid voert.’²⁰

In Limburg is uiteindelijk gekozen voor een organisatie van de Veiligheidshuizen op de schaal van het politiedistrict. ‘Dat is de schaal waarop wordt nagedacht over veiligheid. Zo kun je mensen committeren aan een overzichtelijk gebied met een overzichtelijke caseload. Daarmee doe je ook recht aan de positie van de burgemeester als verantwoordelijke voor de lokale veiligheid. De problemen van Heerlen zijn immers niet de problemen van Maastricht of Sittard. Je kunt nu meer maatwerk leveren’, aldus een betrokkene.

In het Veiligheidshuis wordt nu gewerkt met een aanpak die is ontstaan vanuit het ervaren verband tussen de justitieketen (zicht op zaken) en de zorgketen (zicht op de cliënt). Die aanpak kent een levensloopbenadering van mensen, waarbij men ‘geprioriteerde mensen blijft volgen’. Het gaat om een brede aanpak, waarin de verschillende leefgebieden (wonen, zorg- verslaving, werk en dergelijke) een rol spelen. De werkwijze kent een vast stramien: na een diagnose wordt een plan van aanpak opgesteld met condities waaraan de cliënt zich moet houden. De repressiestok van Justitie staat achter de deur. ‘Dit moet nog steeds ondersteund worden door een goede registratie, maar die hebben we nog onvoldoende gerealiseerd’, aldus de programmamanager Veiligheidshuizen.

²⁰ *Convenant persoonsgerichte aanpak Heerlen, p. 15*

In 2005 is - in het kader van Hartslag - gestart met het zogeheten 'In-, Door- en Uitstroomoverleg'. Hieraan neemt een aantal partners deel dat ook bij het Veiligheidshuis betrokken is, te weten de gemeente, GGD, RIMO Parkstad, Leger des Heils, Mondriaan Zorggroep en Stichting Zwerfjongeren Limburg. Het doel van het overleg is om cliënten op de juiste plek in de opvang geplaatst te krijgen, ofwel 'bezien hoe mensen op het beste bed terecht kunnen komen en leegstand van bedden zoveel mogelijk te voorkomen'. Gemeentelijke vertegenwoordigers geven aan dat dit overleg een belangrijk onderdeel van de integrale aanpak vormt, maar dat 'sommige vertegenwoordigers in dat overleg te weinig mandaat hebben'.

Een knelpunt in de aanpak blijft de informatie-uitwisseling. Fysiek is dat probleem zichtbaar als gekeken wordt naar de ICT-infrastructuur van het Veiligheidshuis. Van alle deelnemende instanties moeten kabels naar binnen worden gerold, zodat elke partij kan inloggen op het eigen systeem. Een gezamenlijk gebruik van de relevante gegevens is (nog) niet mogelijk. 'In de samenwerking van de diverse hulpverleningsinstanties is het uitwisselen van gegevens erg lastig', aldus een medewerker van de gemeente. Dat wordt deels veroorzaakt door het werken met verschillende systemen. Er is geen gezamenlijk registratiesysteem. In de zorg heeft men nu wel een eigen cliëntensysteem ontwikkeld, dat wordt beheerd door de GGD. Daarin is ook het zorgpassysteem opgenomen, zodat afgesproken trajecten en daarbij betrokken personen zichtbaar worden. Het sluit echter niet aan op andere systemen, maar vanuit het Veiligheidshuis kan men het systeem wel raadplegen.

'Ook de communicatie naar elkaar verloopt nog niet ideaal. Er zijn nog regelmatig verbetermomenten: de gemeente wordt regelmatig verrast bijvoorbeeld door het feit dat cliënten zonder bericht aan de gemeente vervroegd worden vrijgelaten uit een Penitentiaire Inrichting', aldus een medewerker van de gemeente.

d. Ontwikkeling problematiek

De situatie is genormaliseerd (conclusie uit interviews bewoners), maar de kwetsbaarheid blijft (aldus frontlijnwerkers). De drugsproblematiek in de binnenstad van Heerlen is op dit moment goed beheersbaar. Een winkelier zegt: 'Het is nu fantastisch. Vooral die camera's hebben goed geholpen. Eigenlijk is de overlast helemaal weg. We moeten echter wel waakzaam blijven. Ik krijg signalen dat het bij het station weer wat rommeliger wordt. Ook is er onlangs een inbraak bij een collega gepleegd. De politie zei aanvankelijk, dat ze de beelden konden uitkijken. Maar toen bleek dat de

camera's niet aan hebben gestaan. Kijk, dat moeten we niet hebben'.

Heerlense burgers blijven dus kritisch en hebben nog zo zijn wensen op dit gebied. 'Hoewel het niks is in vergelijking met een aantal jaren geleden, zou ik wel graag zien dat het parkeergedrag van horecagangers wat ordelijker verloopt'. Een andere winkelier kwalificeert de situatie begin deze eeuw als 'dramatisch, maar nu super'. Wel ergert hij zich aan de passanten die onderweg zijn naar de dag- en nachtopvang. 'Die opvang had hier nooit moeten komen. Dat had ergens aan de buitenkant van de stad gemoeten. Die junks kunnen best een stukje lopen. Veel anders hebben ze toch niet te doen'.

5.6. De Hartslagmethodiek toegepast in de buurt

In de Heerlense wijk Passart wordt - onder regie van de gemeente Heerlen, onder leiding van een projectleider en een projectgroep - samen met de bewoners gewerkt aan verbetering van de objectieve en subjectieve veiligheid(beleving).

Om deze aanpak te ondersteunen wordt gelijktijdig ingezet op verbetering van de belangrijkste knelpunten in de woonomgeving zoals verloedering, vervuiling en sociale problemen. Bewonersparticipatie wordt nadrukkelijk gestimuleerd en zelfredzaamheid en buurtbetrokkenheid staan centraal. Er wordt in de externe communicatie over gewaakt de buurt en haar bewoners te stigmatiseren. Wel worden bewoners zelf continue op buurniveau geïnformeerd via nieuwsbrieven en bewonersbijeenkomsten.

Er wordt samengewerkt met nagenoeg dezelfde organisaties als bij Hartslag: politie, gemeentelijke afdelingen, welzijnsorganisaties, woningcorporatie, school, huurdersbelangen en het Veiligheidshuis. De ervaringen zijn na een jaar bijzonder positief. Er is veel beweging in de buurt ontstaan en de maatregelen hebben het beoogde effect. Ook bij dit project is de ervaring opgedaan dat bij de start de systeemlogica van de organisaties opnieuw moest worden doorbroken. Dat was vooral van toepassing op de informatiepositie, informatiehuishouding en het vertrouwen als het gaat om het uitwisselen van gevoelige informatie. De deelnemende organisaties bleken bovendien op uitvoerend niveau weinig zicht te hebben op de concrete activiteiten van de eigen uitvoerders. De competenties van deze uitvoerders blijken daarbij erg verschillend te zijn en er wordt daarom veel energie gestopt in professionalisering en begeleiding in de praktijk.

Net als bij Hartslag was de zaal tijdens de eerste bijeenkomst met buurtbewoners bomvol. Het college van B&W was nagenoeg voltallig

aanwezig om het belang van dit project en de steun hiervoor van het College te symboliseren. Bewoners bleken kritisch en sceptisch, maar werkten goed mee om de voor hen belangrijkste knelpunten te formuleren.

Sterk punt is ook hier het enthousiasme van de projectleden en de mensen in de uitvoering. Hun daadwerkelijke aanwezigheid in de buurt wordt gewaardeerd en is van groot belang. Zij bouwen de contacten met de bewoners dagelijks verder uit. Dit gaat niet altijd even gemakkelijk. De stap-voor-stap methode, waarbij maatwerk wordt geleverd die rekening houdt met gevoeligheden in de buurt, blijkt echter te werken. De eerste successen zijn behaald, de bewoners zijn content en hebben nu weer meer vertrouwen in de overheid. Het bereikte resultaat is echter nog zeer fragiel. Regie blijft nodig.

In deze wijk wordt de Aanpak Hartslag - als het gaat om de handhavingskant - gecombineerd met de systematiek 'buurtgericht werken' (waarmee de sociale / bewonerskant ontwikkeld wordt). Hierbinnen worden de bewoners betrokken bij de aanpak van problemen in de publieke ruimte.

In tegenstelling tot Hartslag, maakt de aandacht voor de bewoners hier dus het grote verschil.

Kernelementen van Hartslag die hier zichtbaar zijn:

- regie pakken door de gemeente
- balans zorg en repressie, (ook op persoonsniveau)
- gebieds- en persoonsgerichte aanpak
- niet alleen aanpak veiligheidsproblemen maar breder inzetten op leefbaarheidsproblemen in woonomgeving
- uitdrukkelijk aandacht voor jongeren
- back-up van de eigen organisatie en het College van B&W
- snel reageren op verzoeken uit de buurt, los van bestaande procedures
- continue aanwezig zijn om signalen op te pakken en deze serieus nemen
- fouten meteen bespreekbaar maken en rechtzetten
- maatwerk door rekening te houden met vele factoren
- leren om de taal van de buurt te spreken, wennen aan bijv. intimidatie maar dit niet tolereren
- het is een intensief traject dat deelnemers niet onberoerd laat. Goede begeleiding en coaching is nodig
- er ontstaat vertrouwen onder de uitvoerders om uitvoeringsproblemen met elkaar te bespreken
- werken met beide voeten in de buurt

5.7. De Borgingsconferentie: vragen voor de toekomst

Met het succes van Hartslag komt de aanpak zo langzamerhand in een beheersfase. Mensen trekken zich langzamerhand terug uit Hartslag en andere prioriteiten krijgen de boventoon in het handelen. Daarom hebben de betrokken partijen op verzoek van de gemeente Heerlen in 2007 een 24-uursconferentie gehouden, waarbij men heeft nagegaan hoe de betrokkenheid en aanpak er in de toekomst uit moet zien. Vragen als: moet het project gecontinueerd worden, op welke wijze kan het succes worden vastgehouden, hoe kan de aanpak geborgd worden en dergelijke kwamen daarbij aan bod. Er was consensus over het feit dat de situatie nog broos is en dat stoppen geen optie is. 'Doorgaan met elan', zo is het credo na de borgingsconferentie. De problematiek kan nog niet worden losgelaten en de projectgroep moet nog bij elkaar blijven komen, zo was het beeld. Een belangrijk punt was om gebruik te maken van de opgedane ervaringen. Dit gebeurt door elementen uit de aanpak te gebruiken in andere wijken, door het vasthouden van wezenlijke elementen uit Hartslag, waarbij een manier van werken wordt gecontinueerd, 'die vertrouwen scheidt, ruimte creëert en waar frontlijnwerkers met hulp van een bezielend bestuur hun werk kunnen doen op een manier die effectief en transparant is en die het vertrouwen van de burger weer laat toenemen.'²¹ In de borgingsconferentie is geconcludeerd dat het van belang is dat operatie Hartslag goed beschreven en geanalyseerd wordt om voor de langere termijn een collectief geheugen te hebben en om voor anderen ter inspiratie te kunnen dienen. Deze studie beoogt daaraan bij te dragen.

5.8. Integrale aanpak en sluitende aanpak

Langzamerhand is een integrale en sluitende aanpak ontstaan. De persoonsgerichte aanpak heeft er voor gezorgd dat oude routines hebben plaatsgemaakt voor een gezamenlijke analyse en de onderlinge afstemming van persoonsgerichte acties op de doelgroep verslaafden. Het Veiligheidshuis en het In- Door- en Uitstroomoverleg spelen een belangrijke rol in de uitwisseling en analyse van informatie en de keuze van de juiste aanpak. In de praktijk van de uitvoering blijkt die afstemming tussen frontlijnwerkers eveneens tot in de haarvaten te zijn doorgedrongen. Dit leidt tot ingrijpende bemoeienis met de gebruikers en ook daadwerkelijk aanspreken op wat ze doen. Belangrijke inspiratiebron hierbij is de betrokkenheid en het (morele) engagement van de frontlijnwerkers. Uit gesprekken met frontlijnwerkers

²¹ *Borgingsconferentie Operatie Hartslag 2007, p. 11*

ontstaat een beeld van werkers die samen met hart ´voor mijn jongens´ bezig zijn. Een prachtig en spannend boek zou kunnen worden geschreven over de kracht van het werk in de frontlijn.

De persoonsgerichte aanpak is in de praktijk alleen mogelijk als zij ook daadwerkelijk aan personen gebonden is. Dit uitgevoerd door zelfstandige frontlijners die de procedures verstandig weten te hanteren. Denk aan een Colla Hanssen (Hartslagbrigadier), die alles op alles zet om te zorgen dat een gebruiker op het juiste moment in het Domushuis terecht kan en niet op dat moment opgepakt wordt omdat hij een aantal boetes niet betaald heeft. Dat zou immers betekenen dat hij weer achter op de wachtlijst komt en er misschien een kans voor die persoon verkeken is. Of aan een Marianne Douven van het Domushuis die haar jongens als het nodig is dreigt met repressie. Vakmensen wiens beslissingen grote impact hebben in een microwereld. Morele afwegingen, kansen zien, behoeften peilen van cliënten, intensief afstemmen, werken aan oplossingen die werken. 'Ik stalk gebruikers die een sanctie hebben, om ze er bewust van te laten worden wat hun situatie is. Dat leidt vaker tot een keuze voor een zorgtraject. Er zijn ook momenten dat ik met de doelgroep onderhandel over repressie of zorg.

'Als je dat doet, krijg je elke keer een proces/verbaal, maar als je morgen naar het bureau komt, dan vraag je naar mij en dan hebben we een gesprek over welke kant we opgaan. Wil je naar het Domushuis, wil je afkicken, etc.

Aan de ene kant stel je duidelijk grenzen en treed je repressief op en aan de andere kant stel je je open voor steun. Het is dan goed om van elkaar te weten dat iemand bijvoorbeeld bij Mondriaan op de wachtlijst staat.

Dan moet de politie die persoon niet nog even 20 dagen vast zetten, want dan mis je een kans', aldus Colla Hanssen. In de praktijk leidt dit tot grote verbetering in het lot en leven van gebruikers en tegelijkertijd tot een aanmerkelijke verbetering van de situatie in de publieke ruimte in de Heerlense binnenstad.

Tijdens het onderzoek bleek overigens dat de sluitende aanpak aan één groep voorbij is gegaan. Met de inrichting van de tippelzone en het terugdringen van de straatprostitutie in de Heerlense binnenstad is er weliswaar niet langer sprake van overlast als gevolg van drugsprostitutie, maar een groot aantal prostituees tippelt om te kunnen gebruiken. De overlast is enorm verminderd, maar er is geen structurele oplossing gevonden voor deze groep gebruikers. Het aantal vrouwen dat met vergunning werkt is inmiddels teruggebracht tot 21. Het gaat vooral om vrouwen die in de dag/nachtopvang zitten (en die daar ook wat later mogen binnenkomen dan de rest van de gebruikers).

Er zijn voor deze vrouwen wel hulpmogelijkheden, maar er zijn vaak wachtlijsten. Hulpverleners stellen dat het voor vrouwen eigenlijk onmogelijk is om uit deze cirkel te breken en geven aan eigenlijk geen succesverhalen te kennen. 'Eén vrouw heeft hieruit kunnen komen' zegt een hulpverlener cynisch. 'Zij is dood.' Een groot probleem wordt het genoemd dat de Domushuizen niet voor prostituees toegankelijk zijn. Zo lijkt de tippelzone een open eind in een verder zo succesvolle Operatie Hartslag.



6. Kenmerken van de methodiek en conclusies

Algemeen

In de voorgaande hoofdstukken is de geschiedenis van Hartslag beschreven. Hiervoor is geput uit beschikbare documentatie en het geheugen/verhalen van betrokkenen. Verhalen die bol stonden van betrokkenheid, emoties, persoonlijke inzet, kameraadschap, durf, onorthodox handelen, leren van elkaar, strijd, macht, omvallen van heilige huisjes, behalen van successen en 'lokaal' vakmanschap. Bestuurskundig is hier sprake van een complex verhaal met zeer veel spanningen op vele niveaus.

Maar.....is er nu echt sprake van een methodiek Hartslag, zoals de titel van dit hoofdstuk suggereert? Of is er sprake van een langdurig leerproces (*learning history by trial en error*) dat uiteindelijk leidde tot een gezamenlijke manier van werken die een aantal specifieke / methodische kenmerken in zich heeft?

Duidelijk is dat Hartslag niet een aanpak is die direct kan worden overgeplaatst naar andere probleemsituaties en dan zonder meer kan worden toegepast. De context en het proces waarbinnen de gebeurtenissen zich afspelen zijn van doorslaggevend belang. Dat neemt niet weg dat er factoren zijn die van groot belang zijn geweest en waaruit lessen te trekken zijn voor andere situaties.

Aan de hand van de volgende onderwerpen zullen we dat belichten:

- het 'waarom' van de omslag;
- Hartslag is niet alleen een rationeel proces;
- uiteenlopende perspectieven;
- Hartslag als voorbeeld van programmasturing;
- conclusies die leiden tot aanbevelingen.

6.1. Het 'waarom' van de omslag

Het 'waarom' van de omslag in Heerlen heeft kennelijk te maken met een manier van werken die aan het begin van deze eeuw ontstond om hardnekkige problemen in de samenleving aan te pakken. Naast Heerlen zien we namelijk een soortgelijke aanpak in andere steden als bijvoorbeeld Rotterdam en Utrecht. De tijd was er kennelijk rijp voor. Het vertrouwen van de burgers in de overheid was ernstig aangetast, burgers tolereerden de ernstige overlast niet langer en de urgentie van de omslag werd gevoeld. Diverse ontwikkelingen werden in gang gezet en feitelijk was een omslag nodig. Daadkracht telde nu zwaarder dan gedogen. Kortom: er was een context ontstaan waarin de kracht ontwikkeld kon worden om het overlast- en criminaliteitsprobleem in de binnenstad van Heerlen aan te pakken.

Nu waren - in de samenwerking - activiteiten mogelijk die eerder niet konden. Dit leidde tot de wezenlijke verandering, feitelijk een paradigmaverschuiving, zoals die we kennen als Operatie Hartslag.

Die veranderde manier van werken wordt gekenmerkt door:

a) *Het nemen van een belangrijke rol door de politiek (betekenis positionele macht).* In Heerlen heeft de politiek - na een eerste daadkrachtige aanpak in de persoon van de burgemeester - een belangrijke rol gespeeld om de gewenste verandering te realiseren. Hoewel het gehele traject op de schouders van enkele hoofdrolspelers rustte, faciliteerde de gemeenteraad het ingezette traject via besluitvorming over extra financiering, toekenning van vergunningen et cetera. Mede door de prominente rol van onder andere de achtereenvolgende burgemeesters, kreeg de lokale politiek in de ogen van de Heerlense burger een actief en no-nonsense label. 'De politiek' deed nu eindelijk iets aan de jarenlange problematiek. De klachten van de burgers waren kennelijk gehoord.

b) *Veel meer denken vanuit de uitvoeringspraktijk.*

Het probleem met de gebruikers verandert door de aanpak in Hartslag van een beleidsprobleem in een *hands-on* probleem. Er worden geen beleidsnota's meer geschreven, maar daadwerkelijke acties opgezet om het probleem aan te pakken. Het aantal werkers op straat wordt uitgebreid en gestimuleerd tot onorthodox handelen en samenwerking. Via de projectgroep worden straatproblemen opgepakt en vertaald naar een strategisch/tactische aanpak. Uitvoeringsproblemen worden op korte termijn opgelost. Bepaalde, bevlogen uitvoerders worden - eindelijk - gehoord, gefaciliteerd en gemotiveerd om daadwerkelijk aan de slag te gaan en te blijven (en zo ook andere uitvoerders tot voorbeeld te strekken).

c) *Vitale dwarsverbanden op verschillende niveaus.*

Iedere organisatie is ervan overtuigd dat zij het probleem met de gebruikers niet op eigen kracht en alleen kan oplossen. Na de eerste acties zijn vitale coalities gesloten en is de werkwijze van de eigen organisatie - niet altijd zonder slag of stoot - ondergeschikt gemaakt aan de werkwijze van het Hartslagcollectief. Nieuwe werkwijzen worden bedacht en de transparantie vergroot.

d) *Directe verbinding tussen frontlijn en bestuur.*

Dit blijkt vooral in het begin van de aanpak van vitaal belang te zijn geweest. De afstand tussen bestuur / leiding / verantwoordelijken en werkers in de frontlijn is drastisch gewijzigd. De uitvoeringspraktijk

stond nu in het middelpunt van de belangstelling en was de motor van de aanpak. Daardoor is de afstand tussen beleid en uitvoering, tussen beslissen en uitvoeren in een klap sterk ingekort. De uitvoering was nu het leidende onderwerp, het belangrijkste punt op de agenda. Uitvoerders waren nu in de gelegenheid om de bestuurders en de beslissers nagenoeg 24 uur per dag aan te spreken en te adviseren. Hartslag is te beschouwen als een 'sandwichaanpak'. Stevig geworteld in het bestuur en in de frontlijn. Een onmisbare directe verbinding die leidde tot ongekende dynamiek.

- e) *(Na verloop van tijd) de overgang van bulk naar persoonsgerichte aanpak.* Een eerste sterk repressieve aanpak van de gebruikers in de openbare ruimte naast een beperkte zorgaanpak, leidde na verloop van tijd tot aanzienlijke resultaten in de teruggang van overlast en criminaliteit. Een betere coördinatie en samenwerking van de hulpverleningsinstellingen in combinatie met een nieuwe samenwerking met de Penitentiaire Inrichting - die na verloop van tijd van de grond kwam - , leidde tot wijzigingen in de levensstijl en de leefsituatie van de notoire stelselmatige overlastveroorzakers. Repressieve en op zorg gerichte strategieën worden veel directer met elkaar verbonden.

6.2. Hartslag is niet alleen een rechtlijnig, rationeel proces

Uit de interviews kwam vooral naar voren dat de hartslagmethodiek geen stelsel van simpel in andere situaties toe te passen uitgangspunten en regels is. Het is in belangrijke mate ook een proces dat betrokkenen door moeten maken.

Het persoonlijke commitment van de leden van de stuurgroep en de projectgroep - en het daarvan afgeleide commitment van de betrokken organisaties - heeft vooral te maken met zoeken, engagement, experimenteren en grenzen verleggen. En veel minder met rationele beslissingen en draaiboeken. Er was juist vooral ruimte voor non-rationele zaken: de juiste mensen op het goede moment toelaten, gebruik maken van geluk dat zich aandient, kansen zien, ruimte voor innovaties. Van belang is dat er een context werd gecreëerd waarin vooral de actiologica centraal stond.

Een belangrijke conclusie is dat de hartslagmethodiek vooral een proces is dat men door moet maken. Deze aanpak kan niet zonder meer worden geïmplementeerd, maar ontwikkelt zich gaandeweg en is pas beschikbaar als men zo'n proces heeft doorgemaakt en terugkijkt.

Hartslag is een spannend proces in een complexe omgeving. Een proces dat veel met mensen doet, ook omdat het op alle niveaus spannend is. Het gaat om problemen in de samenleving die er werkelijk toe doen.

Om verschillende doelgroepen zoals gebruikers, bewoners en winkeliers en frontlijnwerkers. Het gaat ook om ingewikkelde politiek-bestuurlijke en managerial problemen. Het gaat ook om de logica van systemen, actiologica en politiek-bestuurlijke logica. Het gaat erom de wereld van bewoners, gebruikers en anderen bij elkaar te brengen. Dat is een spannende zaak die in de uitvoeringsorganisaties, de politiek én de samenleving veel tweeweg brengt.

In alle gesprekken valt op dat het werken binnen Hartslag de betrokkenen ook persoonlijk heeft geraakt. Geen van de respondenten vertelt over deze periode in afstandelijke termen. De gezamenlijke betrokkenheid en de ruimte voor persoonlijke gevoelens - in combinatie met het gevoel dat men ook een gezamenlijk gevecht heeft geleverd - leidden tijdens veel interviews tot (zichtbare) emoties bij betrokkenen.

Wat men door de persoonlijke betrokkenheid bereikt, is dat de meer culturele voorwaarden voor het welslagen worden gerealiseerd. Oftewel de volgende - door respondenten genoemde - succesfactoren van Hartslag:

- Hartslag, dat zijn wij samen
- Eerlijkheid en vertrouwen
- Samenwerking
- Samen het zwaard smeden
- De absolute overtuiging van de mensen in de stuurgroep om dit gezamenlijk uit te vechten. 'Als een van ons zou falen, zou het niet lukken!'
- De bereidheid van een ieder om de gemaakte keuzen ook uit te vechten in het eigen domein en elkaar ook daar sterk in te steunen. Daar bestond geen verschil van mening over.
- Kern van het verhaal is samenwerken en partners triggeren/uitdagen om er vol voor te gaan.
- Een aanpak waarin de deelnemer als (uniek / noodzakelijk) persoon gezien is door andere personen.

Een dergelijk spannend en grenzen verleggend proces beperkt de houdbaarheid van sleutelfunctionarissen. Mede doordat mensen de grenzen opzoeken en er soms overheen gaan en ook omdat er zoveel spanningen tussen de verschillende logica's zijn. Hierdoor zijn na verloop van tijd wisselingen van mensen nodig geweest. Achteraf bleek dat de positieve wisselingen van de diverse sleutelfunctionarissen juist een positief effect hebben gehad. Deze wisselingen in personen vielen vaak samen met de

behoefte aan andere stijlen als gevolg van fasewisseling. Een proces als Hartslag kent verschillende fasen, waarin ook veranderingen in persoonlijke stijl en aanpak nodig bleken.

Na de start stond het probleem op de agenda, de logica van de instituties was losgeschud en de uitvoering was in beweging. Door de wisseling van mensen ontstond een nieuw elan. Een nieuwe persoonlijke stijl luidde weer een nieuwe fase in, met alle daar aan verbonden positieve elementen als: frisse wind, humor, andere manier van kijken, herdefiniëren van een probleem, een ander/breder netwerk et cetera.

In de pioniersfase was een rauwdouwer als Sakkers nodig. Samen met een masseur als Erkens, met zijn verbindende talent. Ook in de uitvoering zie je pioniersgedrag van mensen die tegen de heersende stroom in durven te roeien. Ná de pioniersfase was sterk behoefte aan meer verbinding, minder conflict en meer het gevoel van 'samen'. Gresel en Roerink bleken qua persoonlijke stijl te passen bij die nieuwe fase.

Tegenover deze wisselingen en de positieve kanten daarvan staat ook de noodzaak tot continuïteit. Die lag met name in de persoon van Marcel Mastenbroek, het hoofd OOV. Hij is vanaf het begin betrokken geweest bij Hartslag en alle ontwikkelingen daarin. Hij heeft alle vergaderingen van de projectgroep bijgewoond en fungeert zo als collectief geheugen van Hartslag. Die continuïteit is een onmisbare factor.

Hartslag is niet alleen een rationeel proces. In dit proces was nadrukkelijk ruimte voor dingen om te ontstaan, te groeien, erbij te komen, te veranderen et cetera. Coalities werden met vallen en opstaan (met name in de eerste fase) gezocht en gevonden in de zoektocht naar een adequate aanpak.

Door die aanpak kon Hartslag uitgroeien tot de innovatiemagneet die het geworden is, een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het proces. De mix van algemeen belang en persoonlijk belang speelde hierbij een voorname rol.

In dit slothoofdstuk kan dus niet kort een methodiek worden neergelegd. Wel kunnen kernpunten worden aangegeven (zie paragraaf 6.4).

6.3. Verschillende perspectieven

Complexe processen als Operatie Hartslag kennen vele verschillende lagen en dimensies en kunnen vanuit verschillende perspectieven worden beschreven. In ons onderzoek bleken de volgende perspectieven in ieder geval van belang te zijn:

De wisselende posities in een politiek-bestuurlijk proces

Hartslag kan worden beschreven vanuit het perspectief van posities in een politiek-bestuurlijk proces. Daarbij is sprake van wisselende coalities en een moeizaam proces van het verwerven van steun voor een aanpak, zowel binnen Heerlen als bij de buurgemeenten. Een proces waarin burgemeesters en wethouders een belangrijke rol spelen. In dit perspectief speelt de inzet van die personen een belangrijke rol en zien we krachtige bestuurders die met commitment een doorbraak realiseren. We zien achtereenvolgende burgemeesters die van grote invloed zijn op het van de grond komen van de aanpak, respectievelijk het daadwerkelijk landen van de aanpak in het politieke proces in de gemeente. We zien een raad die eerst afhoudend is, maar vervolgens wel Hartslag draagt en daar veel middelen voor beschikbaar stelt. We zien tot slot bij tijd en wijle voortdurend oplopend verzet tegen concrete locaties. Wisselingen van fasen, aanpakken en personen horen bij elkaar.

De ontwikkeling van de aanpak van een complex maatschappelijk probleem

De drugsproblematiek en de daaraan gerelateerde overlast hebben jaren op de politiek-maatschappelijke agenda van de gemeente Heerlen gestaan. Aanvankelijk als particulier initiatief (dagopvang verslaafden). Vanaf 1994 stond de problematiek ook nadrukkelijker op de gemeentelijke agenda, maar repressie en zorg sluiten in die fase nog niet op elkaar aan. Het 'masterprobleem' werd deels nog ontkend, deels verschillend geïnterpreteerd. Rond 2000 bereikt de overlast - mede door de *snowtrain* uit Duitsland - haar dieptepunt. Overlastgevers worden opgepakt en verjaagd, maar dat had slechts een beperkt effect. Op dit dieptepunt ontstaat in de loop van 2001 Operatie Hartslag, met een arsenaal aan instrumenten en een brede samenwerking tussen diverse partijen. Gekozen wordt voor een integrale benadering tussen repressie en zorg, maar het duurt geruime tijd voordat er sprake is van daadwerkelijk integratie van instrumenten. Diverse, soms ook innoverende instrumenten worden gehanteerd om de overlast terug te dringen. In 2003 worden de eerste positieve resultaten zichtbaar en het sluitstuk vormt het cameratoezicht, dat in 2004 wordt ingevoerd.

In de periode daarna stapt men over naar een persoonsgerichte methode. In een sluitende aanpak worden repressie en zorg geïntegreerd in de samenwerking met de penitentiaire inrichting. Het draait om één methodiek gericht op een uitweg voor gebruikers.

De noden van de gebruikers of de inwoners van de binnenstad die zich in de steek gelaten voelen

In de jaren negentig zijn de protesten van inwoners tegen overlast van prostitutie en drugs groot. Bewoners voelen zich niet gehoord en de overlastveroorzakers worden opgejaagd. De aandacht voor herovering door repressie is dominant.

In 2004 beginnen burgers zich meetbaar veiliger te voelen. Bij de bestrijding van de overlast is er in het begin niet per definitie aandacht voor personen. Daarvoor is pas aandacht bij de inzet van de persoonsgerichte benadering. Met name door het inrichten van Domushuizen ontstaat voor gebruikers een nieuw perspectief. 'Ze hebben nu wat te verliezen.' Deze aanpak strekt zich nog niet uit tot de prostituees. De tippelzone wordt door een van de respondenten omschreven als: 'Het lijkt een door de gemeente gefinancierde draaimolen, waar je alleen uit komt als je dood gaat.'

De verschuivende relatie tussen bestuur, overheidsinstellingen en burgers

Voor de start van operatie Hartslag was het vertrouwen van de bevolking in de lokale politiek - en in de overheid in het algemeen - beperkt. Midden jaren negentig zoekt burgemeester Pleumeekers naar een vorm van wijkgericht werken om de kloof tussen bestuur en burgers te verkleinen. In die jaren is echter ook sprake van een ware volksopstand tegen de inrichting van een tippelzone.

Met het wijkgericht werken en later consultatie van bewoners in Hartslag is er enige betrokkenheid van bewoners. Met de positieve resultaten van Hartslag groeit vervolgens langzamerhand ook in de samenleving weer het vertrouwen in de overheid.

De groeiende samenwerking tussen frontlijnwerkers en de relatie tussen frontlijn en management en bestuur

Hartslag kan ook worden verteld als het verhaal van de frontlijnwerkers bij politie, verslavingszorg, maatschappelijke opvang en dergelijke. In de jaren negentig beschouwde elk van de partijen de problematiek vanuit het eigen perspectief en daardoor was de samenwerking gebrekkig. Tijdens Operatie Hartslag was de zoektocht naar samenwerking een proces. Daarin werden grenzen verkend door een soms grijs circuit van oplossingen.

Een gemeenschappelijk doel heiligde de middelen en met veel bezieling, creativiteit en betrokkenheid roeide men samen met de riemen die er waren en de riemen die men gaandeweg maakte.

Bij de start van Hartslag werd een structuur gevormd waarin de verbinding tussen frontlijn, management en bestuur werd gelegd. Naast een stuurgroep en een projectgroep kwam er ook een operationeel overleg. De professionals raakten steeds beter op elkaar ingespeeld. In de zogenaamde bulkfase groeit een hechte samenwerking. In 2003 draait de frontlijn op volle toeren. Er is volop ruimte voor uitvoering, de operatie blijft actiegedreven en er ontstaat overzicht. In 2004 groeit synergie als gevolg van een persoonsgerichte aanpak. Hierdoor ontstaat een proces van continue verbeteren en zoeken naar duurzame oplossingen. Bij het aantreden van Sakkers zijn de lijnen tussen de frontlijnwerkers en bestuur korter geworden. De structuur zorgde voor verbinding, maar de bestuurder sprak ook direct de frontlijn aan en andersom. Communicatielijnen werden structureel verkort. Na verloop van tijd is die directe lijn tussen frontlijn en bestuur overigens weer minder intensief geworden, maar is wel het belang van de uitvoering in de aanpak overeind gebleven.

Een andere werkelijkheid is de samenwerking tussen professionele instellingen die naar elkaar toe moeten groeien om samen problemen aanpakken

Hartslag is ook te beschouwen als een proces waarin instellingen langzamerhand over de grenzen van hun domein gaan kijken en gedreven vanuit de maatschappelijk problematiek gaan samenwerken.

Organisatieroutines, financieringsstromen, persoonlijke verhoudingen, informatiesystemen, cultuur en professionele opvattingen zijn daarin factoren die een rol spelen. Langzamerhand groeit de uitwisseling tussen de instellingen, mede gedreven door de samenwerking van de frontlijnwerkers. De samenwerking groeit uit tot bijvoorbeeld het Veiligheidshuis Heerlen.

Een niet onbelangrijk perspectief betreft de temperamenten, botsingen, mismatch en innige samenwerking tussen individuele personen

Tot 2000 waren er wel veel 'geïsoleerde' goedbedoelde inspanningen. Sakkers maakte vrienden en vijanden, maar was in die fase doorslaggevend. Jan Erckens vult hem aanvankelijk aan als verbinder en Riet de Wit wordt een medebepalend 'maatje' na de verkiezingen van 2002. Rond de nacht-opvang in de periode daarna lijkt een gevecht zich op alle niveaus af te spelen. Herovering is kennelijk een strijd die zich zowel in- als extern afspeelt, maar de resultaten in 2004 luiden een nieuwe fase in. Er verschijnen nieuwe spelers op het toneel. Burgemeester Gresel, de nieuwe districtschef

van politie en de mensen van de Penitentiaire Inrichting brengen niet alleen nieuwe ideeën, maar ook een andere werksfeer. Er ontstaat een professionele vriendenclub.

Kortom, op metaniveau kan Hartslag worden gezien als het verhaal over een stad die ten onder dreigt te gaan en die er met gemeenschappelijke inspanning van vele partijen weer bovenop moet komen. Het is een echt gevecht geweest waar achteraf eigenlijk niemand onaangedaan of zonder betrokkenheid over kan spreken.

Opvallend is dat er in de beginfase geen verbinding/samenwerking met burgers en ondernemers was. Vraag is wat deze verbinding in een vroeg stadium zou hebben bijgedragen. De start van de herovering kan immers zonder deze verbinding. De burgers hebben hier niet de mogelijkheden en de doorzettingsmacht die de overheid wel heeft. Als bestending van de normale situatie aan de orde is, is de verbinding met burgers en ondernemers wél van belang. Een duurzame verankering kan niet zonder hen.

6.4. Hartslag als voorbeeld van programmasturing

Hartslag is ook een voorbeeld van programmasturing. Programmasturing wordt gezien als een manier om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken. In een publicatie van de Politieacademie²² over programmasturing zijn kenmerken hiervan beschreven. In deze paragraaf beschrijven we enkele opvallende zaken uit het oogpunt van programmasturing.

1 Er is sprake van een urgent, complex probleem

Een belangrijke voorwaarde voor programmasturing is dat er sprake is van een urgent, complex probleem. Evident is dat de binnenstad van Heerlen te kampen had met langdurige en complexe problemen. Deze urgentie wordt door de samenwerkende organisaties en de individuele uitvoerders ook als zodanig ervaren. 'Dit kan zo niet langer, het moet anders of afgelopen zijn'. Gezamenlijk ervaren urgentie is de basis voor integrale samenwerking.

2 Bestuurlijke verbinding en doorzettingsmacht

De verbinding van de uitvoering met het bestuur en de aanwezigheid van doorzettingsmacht was cruciaal in Hartslag. Hartslag laat ook zien dat niet alleen de formele macht, maar vooral ook de volledige inzet van de betrokken bestuurders cruciaal is geweest. Daardoor werd een einde gemaakt aan de gevoelde onmacht en werden voornemens omgezet in feitelijke actie.

²² *Programmasturing, een overzicht van praktijken en denkbelden, Politieacademie 2007*

Met name in de beginjaren van Hartslag is deze inzet van de betrokken bestuurders cruciaal geweest voor het realiseren van een kentering. De onbegrensde inzet van leden van het bestuur was gekoppeld aan een hoge prioriteit voor de uitvoering. Een belangrijke ondersteunende rol speelden de taal en symboliek die gebruikt werden tijdens operatie Hartslag. Taal en symboliek binnen Hartslag waren uitermate belangrijk voor het 'wij-gevoel' van de uitvoerders en de deelnemende organisaties. Het was het banier waaronder zij streden tegen een complex probleem. Het was ook van belang in de beeldvorming naar de burgers, om zo daadkracht en feitelijke aanpak van problemen te tonen. In de loop van Hartslag is ook nadrukkelijk een overgang naar andere symbolen gekozen, om zo ook niet langer het beeld van problemen naar voren te brengen, maar een positief beeld van de stad te laten zien.

3 Regierol is duidelijk en wordt opgepakt

De regierol is in eerste instantie opgepakt door de burgemeester en vervolgens uitgebreid naar de stuurgroep. Hier lag de sterke noodzakelijke strategisch-tactische regie. De gemeente Heerlen heeft daarmee de regierol duidelijk opgepakt, hetgeen een belangrijke voorwaarde was om tot succes te komen. Op deze wijze werden anderen aangezet tot actie vanuit de eigen professionaliteit.

4 Betrek burgers en ondernemers

In Hartslag zijn de burgers en ondernemers in de eerste fase bewust niet betrokken bij de aanpak. Eerst is het terrein heroverd en zijn de uitvoeringsorganisaties uit de eigen systeemlogica getrokken (institutionele logica versus situationele logica speelt hierbij een rol). Een eerste stap die gezet moest worden was herovering, alvorens samenwerking met de burgers verder vorm kon krijgen. Burgers zijn wél uitgebreid geïnformeerd via bijeenkomsten en via de media. Voor duurzame verankering - onder andere door acceptatie van de genomen maatregelen - zijn burgers en ondernemers wel nodig. Ze moeten dan een deel van hun eigen verantwoordelijkheid weer invullen. In de toepassing van de Hartslag-methodiek in andere wijken (in het bijzonder de wijk Passart) is ook sprake van het nadrukkelijker betrekken van de burgers.

5 Onorthodoxe gangmakers zijn nodig

In Heerlen was sprake van:

- de aanwezigheid / beschikbaarheid van enkele mensen die verbinding wisten te leggen tussen bestuur en uitvoering;
- personen die op het juiste moment op de juiste plaats waren en over de juiste competenties beschikten;
- ruimte voor experimenteren, zoeken, stap voor stap.

De zogenaamde *best persons* blijken cruciaal te zijn in het gehele proces. Zij verrichtten wonderen door hun persoonlijke competenties en betrokkenheid. Daarnaast waren er verbindingspersonen noodzakelijk, om tussen de eigen en andere organisaties de samenwerkingsperikelen op te lossen.

In dit soort complexe processen (ook die waar programmasturing is toegepast) is ruimte voor de mensen in de uitvoering cruciaal. Zo werd afgesproken dat mensen in de uitvoering hun werk effectief en onorthodox kunnen uitvoeren. Daardoor ontstond ruimte voor 'actiologica'. Het creëren van ruimte voor actiologica kwam mede tot uitdrukking in de taal en symboliek die gebruikt is.

Lessen die hier geleerd zijn:

- Zorg dat de uitvoerende mensen, de 'frontlijners' hun werk kunnen doen;
- Geef ruimte aan actiologica;
- De kracht zit in actieve en daadkrachtige uitvoerders die samen problemen oplossen met:
 - grote betrokkenheid;
 - competenties en drive;
 - ruimte (men mag het doen, maar ook als het niet mag doet men het vaak toch);
 - naar elkaar toegroeien;
 - gedreven door klant en oplossing, niet door procedures.

6 Maak gebruik van elkaars kennis, competenties en instrumentarium

Het doorbreken van de systeemlociga van de afzonderlijke organisaties is een kernelement van Hartslog. Er was ruimte voor verschillen in bedrijfsvoering en men gunde elkaar een blik in de eigen keuken. Dit is een zeer belangrijk onderdeel van de integrale aanpak. Deze grootheden hebben een versterkende meerwaarde ten opzichte van elkaar. Het 'gebruikmaken van elkaars sterke kanten' is een goede aanvulling op de voorwaarde van het 'ruimte laten'. De logica van afzonderlijke systemen moet worden doorbroken om tot een gezamenlijke actiologica te komen.

7 Partners worden met zorg uitgezocht

Dit is in Hartslag slechts ten dele een vooraf bepaald proces geweest. Hartslag stond open voor partners die bij konden dragen aan de oplossing van problemen die zich op dat moment aandienen. Partners sluiten al dan niet organisch aan en brengen eigen innovaties in als dat gewenst is. De invulling van de spelers/partners moest met zorg gebeuren en bovendien niet te rigide. In de Heerlense situatie oefende Hartslag aantrekkingskracht uit op sommige spelers in het veld. Zij wilden ook hun bijdrage leveren aan de aanpak van het complexe probleem en zagen dit als een kans waar zij gebruik van moesten/wilden maken. Dit biedt ruimte voor onderhandelingen en degenen die al samenwerken mogen hierin niet te kritisch worden of te afhoudend. Er is ruimte voor handelen naar bevind van zaken en voor het laten ontstaan van de zogenaamde innovatiemagneet. Gaandeweg de rit wordt bepaald wie nodig is. Een respondent stelt dat het niet zozeer om *best persons* ging, maar dat er bij betrokkenen wel gezamenlijk engagement was, gericht op een hoger doel. Persoonlijk commitment met een doel. Deelnemers werden gemotiveerd door het omvattende doel (zorg en repressie gericht op het creëren van een normaal stadsbeeld) en de aanpak werd zo gaandeweg ontwikkeld. Les voor programmasturing is dan: je moet kijken wat er werkt en wie je nodig hebt in de coalitie en wie er beschikbaar is.

8 De structuur is eenvoudig

De structuur van Hartslag is eenvoudig gehouden en bestond in de kern uit een stuurgroep en een projectgroep, waarmee het complexe probleem van de binnenstad van Heerlen werd aangepakt. Deze structuur bleek effectief te zijn. Door het z.g. 'linking-pin systeem' te hanteren was altijd een vertegenwoordiger van de betrokken organisaties aanwezig. De continuïteit werd gewaarborgd en de informatie-uitwisseling naar elkaar verliep vlot.

9 Borging is een standaardonderdeel

De huidige borging bij Hartslag bestaat uit het signaleren en overdragen van veranderingen in het normale beeld in de binnenstad aan de leden van de projectgroep. De voelhorens van de betrokken organisaties staan fijn afgesteld op veranderingen in het gewenste / normale patroon. Veranderingen worden snel gesignaleerd en besproken in de projectgroep. Dit leidt al dan niet tot (integrale) actie.

10 Balans harde en zachte aanpak

In Heerlen is gebleken hoe wezenlijk deze verbinding is. Hartslag werd pas een succes toen deze verbinding in de praktijk ook vorm kreeg. ‘Het was een integrale aanpak, gericht op zorg en repressie. Sackers legde de focus op repressie, maar vanaf het begin was het eerst de zorg en dan de handhaving.’ En: ‘Kraan dicht, afvoerputje open’ of ‘Zorgen voor de eigen gebruikers, maar het duurde zo lang voor de zorg op niveau was.’

De balans tussen harde en zachte aanpak is dus van wezenlijk belang, zoals ook Hartslag laat zien, maar het is niet altijd mogelijk om die balans te allen tijde aanwezig te laten zijn. De balans moet bovendien meer zijn dan het naast elkaar hanteren van aanpakken, maar er moet voor daadwerkelijk succes sprake zijn van het mét elkaar hanteren waardoor de aanpakken van partijen worden versterkt. In Hartslag worden gebruikers met repressie gestuurd richting zorg en zorgverlening dient om repressie minder nodig te maken.

6.5. Tot slot

Voor het duurzame succes van Hartslag is het cruciaal dat er politieke steun blijft voor de verbinding van zorg en repressie. Het verhaal van gebruiker José is wat dat betreft illustratief. ‘José is een gebruiker met een problematisch verleden. Hij leefde 15 jaar op straat. Sinds enkele weken woont José zelfstandig, na een verblijf in Domus 2 van enkele jaren. Hij was een van de gebruikers in Heerlen die als runner probeerde in zijn onderhoud te voorzien. In het kader van de repressieve aanpak van Hartslag is hij vele malen aangehouden (157 keer in ½ jaar). De gebiedsontzeggingen leidden tot gevangenisstraffen. ‘Ik zat naast moordenaars en had eigenlijk toch niks gedaan. Toen ik vrij kwam en die camera’s hingen er, wist ik niet waar ik het zoeken moest. Als je voor huisvesting komt en ze zien dat je een drugsverleden hebt, krijg je niets en moet je naar de OAC. Je kunt geen kant op, dus ga je maar weer runnen en dan wordt je weer aangehouden en na verloop van tijd volgt weer een gevangenisstraf. Dankzij het Domushuis ben ik eruit gekomen. Nu heb ik iets te verliezen.’ In het Domushuis vond José een manier om zijn leven weer op te bouwen. Hij kreeg een dag/nachtritme en maatschappelijk respect. Zo straalt hij van trots als hij vertelt over zijn werk voor GMS; het opruimen van zwerfvuil. ‘Wij maken daar met GMS elke dag schoon en de rommel die er ligt, is van de buurt zelf!’ Na 19 maanden Domushuis heeft José nu een eigen woning. Het zorgtraject maakt het mogelijk om de problematiek ook daadwerkelijk beheersbaar te krijgen, in te dammen en vervolgens in de wortels aan te pakken.

Voor de prostituees die dagelijks hun shot verdienen op de tippelzone is een dergelijke voorziening echter niet beschikbaar. Vanuit de frontlijn geven respondenten aan, dat een 3de Domushuis (voor prostituees) onmisbaar is.

In het welslagen van Hartslag heeft ook een morele component een belangrijke rol gespeeld. Die component is te schetsen als de opvatting ‘dit kan niet langer, het moet anders’ en die heeft mede aan de basis gestaan van de huidige voorzieningen, zoals de dag- nachtopvang en de Domushuizen. Die component is zichtbaar in de attitude van de frontlijnwerkers. Vanuit deze component is handhaving van de tippelzone onmiskenbaar een dilemma voor het gemeentebestuur van Heerlen.



Burgemeester Gresel van Heerlen met minister-president Balkenende tijdens diens werkbezoek in het kader van Operatie Hartslag, 29 mei 2007

Bijlage I: Lijst van geïnterviewden

Geïnterviewden

1. Dhr. A. Gresel, burgemeester van Heerlen
2. Dhr. A. Sakkers, oud-burgemeester van Heerlen, nu voorzitter Transport en Logistiek Nederland
3. Mevr. R. de Wit, wethouder gemeente Heerlen
4. Dhr. R. Seijben, oud-wethouder gemeente Heerlen, nu directeur Avantis
5. Dhr. W. Smits, officier van Justitie parket Maastricht, voorheen gebiedsofficier voor Heerlen
6. Dhr. J. Wauben, programma-manager Veiligheidshuisontwikkeling Limburg, parket Maastricht
7. Dhr. M. Mastenbroek, voormalig hoofd openbare orde en veiligheid gemeente Heerlen
8. Dhr. A. Vanhommerig, projectleider Hartslag gemeente Heerlen
9. Mevr. K. Kremer, afd. Welzijn, Gemeente Heerlen
10. Mevr. A. Akkermans, coördinator overlastgebieden/ jeugdoverlast, afdeling Openbare orde en Veiligheid, gemeente Heerlen
11. Dhr. Ph. Huinen, voormalig Hartslagbrigadier, Politie Limburg-Zuid
12. Dhr. J. Erkens, voormalig districtschef Heerlen, Politie Limburg-Zuid
13. Dhr. H. Leppink, voormalig chef basiseenheid Heerlen Centrum, nu DSM
14. Dhr. R. Hutschemaekers, districtschef Heerlen, Politie Limburg-Zuid
15. Dhr. J van de Boomen, chef Basiseenheid Heerlen, Politie Limburg-Zuid
16. Dhr. C. Hanssen, hartslagbrigadier, Politie Limburg-Zuid
17. Dhr. R. Michiels, wijkagent, Politie Limburg-Zuid
18. Dhr. M. Roerink, voormalig districtschef Heerlen, Politie Limburg-Zuid
19. Mevr. M. Douven, leider Domushuis, Leger des Heils
20. Dhr. W. Linssen, operationeel manager Leger des Heils
21. Dhr. R. Platzbeecker, directeur ketenbureau penitentiaire inrichtingen Zuid Oost,
22. Dhr. L. Noy, bewonersraad binnenstad Heerlen
23. José, oud-bewoner Domushuis
24. Korte gesprekken met verschillende winkeliers in de Heerlense binnenstad

Locatiebezoeken

- Bezoek Veiligheidshuis en korte gesprekken diverse deelnemers, 13 maart 2008
- Bezoek Domushuis, rondleiding en gesprekken diverse aanwezigen, 4 april 2008
- Bezoek tippelzone, rondleiding en gesprekken diverse betrokkenen, 20 mei 2008

Bijlage II: Gebruikte documenten

Geraadpleegde kerndocumenten en literatuur

- Beheersplan. Dag- en nachtopvang gevestigd in De Klomp, gemeente Heerlen 2005
- Convenant persoonsgerichte aanpak Heerlen
- Eenhoorn, H.B. en R.J. Morée, Procesmonitor Operatie Hartslag 2004, Cap Gemini, Utrecht 2004
- Nelissen, P. Ph., Kompas voor de veiligheidshuizen Limburg, Maastricht 2007
- Midden in Limburg. Honderd jaar aalmoezeniers van sociale werken, Erasmusplein 14(2003), nr. 1), uitgave KDC-KUN
- Operatie Hartslag 'Naar een veilige en beheersbare binnenstad, Projectplan, Gemeente Heerlen, 2001
- Programmasturing: een tussenstand. Basisprincipes, ontwikkeling en theorie, Uitgave in de reeks 'Blauwe Denkers', School voor Politieleiderschap, Politieacademie, 2007
- Programmasturing, een overzicht van praktijken en denkbeelden, Politieacademie 2007
- Tussenberichten Operatie Hartslag 2002, diverse maanden, interne rapportages projectleider Hartslag
- Resultatenlijsten Hartslag, periode 2001 - 2003, interne rapportages gemeente Heerlen
- Ketenaanpak stelselmatige overlastveroorzakers binnenstad Heerlen, notitie gemeente Heerlen, jan. 2004, p.2
- Diverse presentaties Operatie Hartslag van onder meer V. Malherbe, W. Linssen, P. Huinen, H. de Haas en M. Roerink.
- voortgangsrapportage Hartslag, najaar 2001, 2002, 2de helft 2003, 1ste helft 2004 en najaar 2004
- Quick Scan IVO, Drugsmonitor, 2004
- Evaluatie Operatie Hartslag mei 2005, gemeente Heerlen
- Evaluatie Operatie hartslag mei 2005 - mei 2006, gemeente Heerlen
- Evaluatie Cameratoezicht, 2005, Intraval
- Verslag Borginsconferentie Operatie Hartslag 2007
- Prachtwijken?!, De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken, Gabriel van den Brink, 2007
- Elffers en de Jong, *Eerst zien, dan geloven. Heerlense burgers over de aanpak van onveiligheid, Leiden, NSCR, 2005*
- Pieter Tops, *Regimeverandering in Rotterdam, hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond, Amsterdam, 2007*
- Dam, S. van der, e.a., Tweede tussenrapportage DMS Parkstad Limburg 2004-2006. november 2004 – april 2005, IVO, 2005

Conceptrapportages, ambtelijke memo's en besluiten en dergelijke zijn hier niet vermeld.

Bijlage III: Itemlijst voor de interviews

Itemlijst

In het onderzoek wordt een beeld geschetst van de operatie Hartslag. In het totale onderzoek wordt de geschiedenis beschreven in een aantal fasen, waarbij we op zoek zijn naar kantelpunten en verklaringen daarvoor. In sommige interviews is meer aandacht voor een bepaalde fase.

Onderscheid is gemaakt in:

1. Voorgeschiedenis Hartslag: Achtergrond problematiek; Eerdere pogingen tot aanpak van problematiek, i.h.b. tippelzone; waarom niet succesvol? Verzet buurt.
2. Aanleiding: dreigende sluiting station, komst nieuwe burgemeester, politie dreigt te stoppen. Hartslag wordt geboren
3. 2001 - 2003 Herwinnen terrein en uitbouwen zorg: beschrijving belangrijke activiteiten en fasen, hoe is proces gestuurd, hoe is weerstand aangepakt. Belangrijke activiteiten repressief: gebiedsontzeggingen en stapeling daarvan, aanpak tippeloverlast/prostituanten, sluiten panden, cameratoezicht. Belangrijke activiteiten zorg: 24-uursopvang; zorgpassysteem; gebruikersruimte. Is ook vooral een vechtfase
4. 2003 - 2006 Uitbouw en perspectief bieden voor verslaafden: Domushuis. Bieden perspectief voor gebruikers, afstemming aanpak repressie en zorg in praktijk
5. Na de borgingsconferentie: naar Hartslag Heerlen: Uitbouw Veiligheidshuis, Hartslag-aanpak in andere wijken

De itemlijst bevat de onderwerpen waarover gesproken kon worden in de interviews. De te bespreken items zijn nader bepaald, afhankelijk van de fase waarover de respondent informatie kon verschaffen. Tevens werden, afhankelijk van het niveau waarop een respondent functioneert, vragen gesteld die op bestuurlijke aansturing dan wel managerial afstemming of meer op afstemming in de uitvoering te maken hebben. Tevens is van belang om onderscheid te maken in de keten waarin respondenten primair werken. De itemlijst werd dus gespecificeerd voor de afzonderlijke respondenten

Onderwerpen/mogelijke vragen

1. Voorgeschiedenis Hartslag.
Inleiding:
Heerlen is geconfronteerd met ernstige problematiek (in gesprekken met politiemensen vragen naar ernst en omvang). Vele pogingen ondernomen om hier iets aan te doen. Onder meer schoonvegen, inrichten tippelzone.
Mogelijke vragen:
 - a. Hoe typeert u die acties? Wat is er door uw organisatie gedaan?
 - b. Waarom niet succesvol, wat ervan geleerd?

- c. Hoe is men met verzet omgegaan?
 - d. Wat is de betekenis van deze acties voor de vorming van de uiteindelijke coalitie?
 - e. Wat is de betekenis voor de politieke verhoudingen en de betrokkenheid van de bevolking?
2. Start Harts slag Aanleiding: dreigende sluiting station, komst nieuwe burgemeester, politie dreigt te stoppen. Harts slag wordt geboren.:
Mogelijke vragen
- a. Wat is volgens de belangrijkste aanleiding voor harts slag? (ziet respondent ook gezamenlijke urgentie)
 - b. Hoe bent u betrokken bij de opzet van harts slag
 - c. Waarom is gekozen voor de gekozen structuur
 - d. Hoe vond in de beginfase de aansturing plaats (bestuurlijk, manageriaal en in uitvoering)
3. 2001 - 2003 Herwinnen terrein en uitbouwen zorg: beschrijving belangrijke activiteiten en fasen, hoe is proces gestuurd, hoe is weerstand aangepakt. Belangrijke activiteiten repressief: gebiedsontzeggingen en stapeling daarvan, aanpak tippeloverlast/prostituanten, sluiten panden, cameratoezicht. Belangrijke activiteiten zorg: 24-uursopvang; zorgpassysteem; gebruikersruimte. Is ook vooral een vechtfase.
Mogelijke vragen:
- a. Onderschrijft u het beeld dat in de beginfase de repressie de nadruk kreeg?
 - b. Wat waren volgens u de belangrijkste activiteiten om qua repressie de zaak op orde te krijgen. (Diep er enkele uit: hoe gedachte ontstaan, hoe op agenda, hoe tot succes gebracht, rol kernconclusies daarbij. Denk aan onderwerpen als cameratoezicht, gebiedsontzeggingen, aanpak prostituanten, tippelzone)
 - c. Wat waren volgens u de belangrijkste activiteiten om qua zorg de zaak op orde te krijgen. (Diep er enkele uit: hoe gedachte ontstaan, hoe op agenda, hoe tot succes gebracht, rol kernconclusies daarbij. Denk aan onderwerpen als 24-uursopvang, is kernonderwerp voor bestuurlijke energie en wellicht ook succes; tippelzone, innovatieve zorgpassysteem)
 - d. Welke weerstanden bestonden er (politiek, bestuurlijke, interorganisatieel, operationeel, bij bewoners en bedrijven) en hoe is daarmee omgegaan.
 - e. Wat is volgens u de redenen dat er nu wel doorzetting plaats vond/ dat er succesvolle aanpakken zijn ontwikkeld.

- f. Sommige respondenten noemen de eerste fase van Hartslag een vechtfase deelt u die typering en waarom? Wanneer is de vechtfase overgegaan naar een uitbouwfase?
4. 2004 - 2006 Uitbouw en perspectief bieden voor verslaafden: Domushuis, persoonsgerichte aanpak en veiligheidshuis. Bieden perspectief voor gebruikers, afstemming aanpak repressie en zorg in praktijk.
Mogelijke vragen
- Wat is volgens u het belang hiervan voor daadwerkelijk succes Hartslag (verbinden zorg en repressie);
 - Hoe vindt in deze fase sturing plaats (bestuurlijk/niveau stuurgroep, managerial/afstemming organisaties en op uitvoeringsniveau)
5. Wat zijn voor u persoonlijk de hoogtepunten in operatie hartslag?
En wat zijn de dieptepunten?
6. Hoe is in Hartslag verbinding tussen besturing en uitvoering gerealiseerd.
Wat is de betekenis van ruimte voor de uitvoerders, onorthodoxe gangmakers en volle bestuurlijke inzet? In hoeverre is er tijdens de operatie sprake van wijziging in stijl bij andere personen die in Hartslag gaan participeren.
7. Wat is het belang van het winnen van de Altheaprijs voor de stad Heerlen?
8. Na de borgingsconferentie: naar Hartslag Heerlen: Uitbouw Veiligheidshuis, Hartslag-aanpak in andere wijken.
Mogelijke vragen:
- In hoeverre is het succes van hartslag voldoende geborgd in het Veiligheidshuis?
 - In hoeverre is de aanpak volgens u te vertalen naar andere wijken in de stad?
 - In hoeverre is de aanpak volgens u toepasbaar in andere steden/situaties?
 - Wat zijn volgens u de kernelementen in de aanpak die voorwaarde zijn voor succes?
9. Wat zijn voor u de 3 cruciale factoren in operatie Hartslag geweest?

Bijlage IV: Opzet, doel uitvoering onderzoek

Wat bekend is geworden onder de naam Operatie Hartslag of Hartslag Heerlen is een omvangrijk samenstel van acties, instrumenten, maatregelen, projecten, aanpakken en dergelijke die in de loop van de afgelopen jaren hun beslag hebben gekregen. Veel menskracht, inzet en denkracht van vele organisatie en grote sommen geld zijn gemoeid geweest met het realiseren van dat alles. Het onderhavige onderzoek is er niet op gericht om alle projectactiviteiten die zijn uitgevoerd te beschrijven en te analyseren. Daartoe kan de geïnteresseerde lezer zich verdiepen in de vele gepubliceerde voortgangsverslagen. In die voortgangsverslagen wordt tevens inzicht gegeven in de effecten in termen van veiligheid en overlast.

Het onderhavige onderzoek heeft zich gericht op de vragen: Welke lessen zijn er uit Hartslag te trekken? Welke patronen en mechanismen zijn er in de aanpak te onderkennen en door welke factoren en condities is het traject een succes geworden? Een relevante vraag hierbij is bovendien: hoe zijn de lessen te interpreteren in termen van programmasturing?

Van alle schriftelijke bronnen die van belang waren, noemen we in het bijzonder het startdocument van Operatie Hartslag 'Naar een veilige en beheersbare binnenstad' en de verschillende voortgangsverslagen en rapportages. De belangrijkste informatiebron vormen echter de betrokkenen bij Hartslag. Er zijn interviews gehouden met personen die in verschillende tijdvakken en op verschillende niveaus betrokken waren, variërend van burgemeester tot gebruiker. Het gaat om personen op bestuurlijk niveau, op managementniveau en op uitvoeringsniveau en om uiteenlopende organisaties als gemeente, politie, OM, zorginstellingen et cetera. Daarnaast zijn ook enkele gesprekken gevoerd met bewoners, winkeliers en gebruikers. De keuze van de respondenten is gemaakt in overleg met vertegenwoordigers van de gemeente en de politie. Er is niet gestreefd naar volledigheid, maar wel naar een relevante dwarsdoorsnede. Een overzicht van alle geïnterviewden is opgenomen in bijlage I.

Ten behoeve van de interviews is een itemlijst van relevante onderzoeks-onderwerpen opgesteld. Die lijst is door de interviewers als kapstok gehanteerd. In de meeste gesprekken is gestart vanuit de ervaring en beleving van de betrokkenen, waar nodig aangevuld met vragen gebaseerd op deze itemlijst. De itemlijst is opgenomen als bijlage II.

Naast deze bronnen is ook - zij het in beperkte mate - gebruik gemaakt van observatie. Dit is gerealiseerd tijdens bezoeken aan de binnenstad van Heerlen, de cameratoezichtruimte, de dag- en nachtopvang De Klomp, een van de Domushuizen en de tippelzone.

De uitvoering van dit onderzoek vond plaats in de periode april - juni 2008. De meeste interviews zijn gedurende een korte periode van interviews (op 20, 21 en 26 mei) gevoerd. De interviews zijn gevoerd door de onderzoekers W. Gooren, P. van Os, T. Valckx, en P. Jurriens. Het onderzoek vond plaats onder leiding van prof. dr. P.W. Tops. Gedurende het onderzoek is er regelmatig en intensief overleg gevoerd door het projectteam over de uitwerking van de vraagstelling, de bevindingen, de analyse en de rapportage. De rapportage is opgesteld door prof. P.W. Tops en W. Gooren, in samenwerking met P. van Os en T. Valckx.

Colofon

Uitgave

Politieacademie

Opdrachtgever

gemeente Heerlen

Datum

februari 2009

Oplage

1300 exemplaren

Productiebegeleiding

Communicatie & Marketing Politieacademie

Fotografie

Serge Ligtenberg, Binnenlands Bestuur

Jo Mantel, Heerlen

Vormgeving

CLIC soft & design, Enschede

Drukwerk

OBT, Den Haag

© 2009 Politieacademie

Niets uit deze uitgave mag worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

Oude Apeldoornseweg 41-45
7333 NR Apeldoorn
Postbus 834
7301 BB Apeldoorn

T (055) 539 20 00
F (055) 539 26 25
E info@politieacademie.nl
www.politieacademie.nl