

# De straat op: frontlijnwerkers bij jeugdoverlast

## Het vermeende gat tussen politie- en jongerenwerk bij overlastbestrijding

Cahiers Politiestudies  
Jaargang 2015-1, nr. 34  
p. 69-81  
© Maklu-Uitgevers  
ISBN 978-90-466-0721-3



Eric Bervoets<sup>1</sup>

---

---

*In deze bijdrage wordt aan de hand van vier casussen geanalyseerd welke rol frontlijnwerkers – anders dan de politie – tegenwoordig hebben bij de lokale, ambulante bestrijding van jeugdoverlast. De casussen betreffen het ambulant jongerenwerk van het Stedelijk Team Jongerenwerk te Rotterdam, de Straatcoaches in Zaltbommel, de Jeugdboa's in Ede, en de overlastbestrijdingsteams in Helmond. Met voorzichtigheid – omdat we slechts vier gevallen onderzochten – kunnen we vaststellen dat het vermeende gat tussen de (deels) terugtrekkende politie en het (reguliere) jongerenwerk op zeer uiteenlopende wijze wordt opgevuld en nieuwe vragen opwerpt. Denk aan de vraag hoe vanzelfsprekend het is dat jongerenwerkers 'politieachtig werk' verrichten, hoe om te gaan met straatcoaches die liever geen doelgroepinformatie met de politie delen of de vraag welke accenten Jeugdboa's zouden moeten leggen in hun werk (handhaving of contacten onderhouden met straatjeugd). Jeugdoverlast begeeft zich nu eenmaal traditioneel op de grens van het veiligheids- en het welzijnsdomein.*

### **Inleiding: vraagstelling en afbakening**

In deze bijdrage wordt aan de hand van vier casussen op verkennende wijze de vraag onderzocht welke rol frontlijnwerkers – anders dan de politie – tegenwoordig hebben bij de lokale, ambulante bestrijding van jeugdoverlast. Betoogd wordt (dat wordt in paragraaf 2 verder uitgewerkt) dat de politie zich (deels) heeft teruggetrokken bij de bestrijding van jeugdoverlast. Hierdoor wordt het zowel voor wetenschappers die interesse hebben in beleidsimplementatie als beleidsmakers die zicht willen houden op actuele ontwikkelingen interessant om eens na te gaan welke andere (soorten) frontlijnwerkers dit vermeende 'gat' hebben opgevuld en met welke uitgangspunten en consequenties. Ook bekijken we daarbij de relatie van deze specifieke functionarissen met de politie. De relatie met het (niet-ambulante) jongerenwerk is eveneens relevant, maar laten we gezien het politiekundige karakter van dit tijdschrift verder buiten beschouwing.

---

<sup>1</sup> Dr. Eric Bervoets is criminoloog en bestuurskundige. Hij werkt als zelfstandig onderzoeker en is eigenaar van Bureau Bervoets.

Onder frontlijnwerkers verstaan we professionals die met een bepaalde mate van beleidsvrijheid uitvoering geven aan het veiligheidsbeleid en daarbij veel contact hebben met de doelgroepen van het beleid (Moors & Bervoets, 2013). Zij verschillen daarmee bijvoorbeeld van functionarissen die hun werk vooral vanachter het bureau, onder direct toezicht van een leidinggevende uitvoeren en geen rechtstreeks contact hebben met – in dit geval – overlastveroorzakende jongeren. Frontlijnwerkers zoals bedoeld in deze bijdrage zijn onder andere uitvoerende politiemensen op straat, maar ook ambulante jongerenwerkers, zogeheten Jeugdboa's (zie verderop) en de straatcoaches. Straatcoaches zijn particuliere beveiligers die – veelal in opdracht van gemeente en politie – toezicht houden op jeugd. Daarmee is gezegd dat frontlijnwerkers zowel in publieke als in private dienst kunnen zijn, weliswaar vaak dan wel weer met een (semi) publieke opdrachtgever (o.a. Terpstra, 2012).

Eerst wordt de achtergrond van de onderzoeksvraag belicht aan de hand van (kennelijke) politiek-maatschappelijke verschuivingen in de veiligheidszorg. Daarna wordt verder uitgewerkt hoe in deze bijdrage de rol van ambulante frontlijnwerkers bij jeugdoverlast wordt geconceptualiseerd aan de hand van de bestudeerde onderzoeksliteratuur. Vervolgens gaan we in op vier casussen ter beantwoording van onze centrale vraag. We ronden af met een conclusie en beschouwing.

### **Achtergrond onderzoeksvraag: verschuivingen**

Het veiligheidsbeleid is aan trends onderhevig, die voor een buitenstaander gemakkelijk kunnen worden opgevat als modegrillen (Bervoets, 2014). De doelen, uitgangspunten en aannamen aan de basis van het beleid zijn immers mede afhankelijk van politiek-maatschappelijke verschuivingen. De verschuivingen worden veroorzaakt door veranderde politieke wensen en – daarmee verband houdend – veranderingen in de publieke opinie. Als hard straffen en concrete (telbare) prestaties meer prioriteit krijgen in een bepaald tijdvak dan zorg en preventie, dan zal dat doorklinken in het veiligheidsbeleid. Zo ook de trend van de afgelopen jaren om weer (meer) werk te maken van vroegsignalering bij dreigende ontsporende jeugd.

Eén van de politiek-maatschappelijke verschuivingen in het veiligheidsbeleid is dat de politie zich volgens politiek en bestuur (meer) met de kerntaken moest bezighouden (Van der Torre, 2007). Een consequentie van die verschuiving is dat zij zich nadrukkelijker is gaan richten op criminaliteitsbestrijding en aan overlastbestrijding veel minder toekomt dan vroeger (Bervoets, 2013; Van Steden & Bron, 2012). Het betreft daarbij met name de zogeheten 'kleine' of veelvoorkomende ergernissen, maar zeker ook *jeugdoverlast*. Gemeenten kunnen daarom bij de aanpak van overlast minder rekenen op de politie om de leefbaarheid op peil te houden en te verbeteren. De ontwikkeling bij de politie heeft ook consequenties voor de inzet op jeugdoverlast. Met name op het vlak van aanspreken en corrigeren van jongeren op straat.

Gemeenten zoeken daarom naar alternatieven, maar die waren er niet panklaar. Zo kan het reguliere jongerenwerk die alternatieven voor de politieke overlastbestrijding vaak niet bieden. Het jongerenwerk ziet in het algemeen geen taak weggelegd als toezichthouder in de publieke ruimte bij de bestrijding van jeugdoverlast (behoudens wat oudere voorbeelden in het land, onder andere in Gouda waar jongerenwerkers toezicht op de jeugd hielden tijdens de jaarlijkse kermis, Bervoets, 2006). Het jongerenwerk heeft

weliswaar ook normatieve doelstellingen die erop gericht zijn dat jongeren zich aan de regels houden en sommige ambulante jongerenwerkers<sup>2</sup> worden wel degelijk ingezet tegen overlast. Denk daarbij aan het Stedelijk Team Jongerenwerk (STJ) in Rotterdam of Streetcornerwork in Amsterdam, maar er zijn nog meer van dat soort voorbeelden. ‘Politieagentje spelen’ en sanctionerend optreden wordt in de welzijnssector doorgaans echter gezien als een oneigenlijke taak voor het jongerenwerk.

Het onvermijdelijke gevolg is dan dat waar bij de bestrijding van jeugdoverlast overlap was (en wellicht nog steeds is, hoewel in mindere mate) tussen politie- en jongerenwerk, er gaandeweg ruimte is ontstaan tussen deze twee (Moors, 2013). Dat gat is om twee redenen problematisch. Ten eerste dreigt een tekort aan professioneel toezicht (en handhaving) op jeugdoverlast. Zover laten de gemeenten in onze vier casussen het niet komen, zo zal blijken. Zij kiezen voor alternatieven. Daarvoor geldt echter – en dat is het tweede probleem – dat het uiteindelijke resultaat van deze alternatieve inzet vaak (nog) niet duidelijk is. Voor lokale overheden is het al een hele klus om eerst maar eens na te gaan wie er allemaal in het vermeende gat bij de bestrijding van jeugdoverlast stappen en wat daarvan de consequenties zijn.

### **Jeugdoverlast: rol van frontlijnwerkers in theoretisch perspectief**

Jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit zijn met elkaar verbonden. Bij overlast hoort lang niet altijd criminaliteit. Overlast wordt ook wel veroorzaakt door jongeren die gewoon op straat wat samenhangen en verder geen criminaliteit voortbrengen. Maar toch gaat overlast geregeld gepaard met overtredingen en misdrijven en staan jeugdcriminelen vaak ook te boek als notoire overlastveroorzakers. In tegenstelling tot carrièrecriminelen die (soms zijn dat ex-hangjongeren) buiten beeld willen blijven van politie en justitie en daarom helemaal geen belang hebben bij overlast voor de omgeving (Ferwerda *et al.*, 2013).

Hoe dan ook is jeugdoverlast een maatschappelijk veiligheidsprobleem waarbij het kennelijk nuttig is om frontlijnwerkers als instrument in te zetten. De criminologie leert ons immers dat het verminderen van de gelegenheid door sociale controle (waaronder het ‘uit de anonimiteit halen’ en verzamelen van informatie over overlastplegers) en het verhogen van de kans op betrapping werkzame, effectieve bestanddelen zijn van overlastbeleid (WODC, 2008). Frontlijnwerkers kunnen daar met hun aanwezigheid op straat en in de wijk een voorname rol bij spelen met het houden van toezicht en – waar nodig – jongeren op hun gedrag aanspreken. Verder helpt het om in de zoektocht naar een (blijvende) gedragsverandering en het stoppen van recidive uit te gaan van een systeemaanpak: het betrekken en inzetten van de directe sociale omgeving van een bepaalde probleemveroorzaker bij de gedragsinterventie. Ook daar kunnen frontlijnwerkers (met name vanuit zorg en hulpverlening) een rol spelen ‘achter de voordeur’, dus in rechtstreeks contact met het gezin en de familie van jongeren (Lupi & Schelling, 2010). Gemeenten hebben steeds vaker ook toegang tot dit soort (wetenschappelijke) kennis die hen kan helpen met werkzame bestanddelen in hun aanpak van jeugdoverlast. Hoewel zij het vaak nog erg ingewikkeld vinden om erachter te komen wat nu echt werkt bij jeugdoverlast, lijken ook gemeentelijke plannen bij overlastbestrijding en

<sup>2</sup> In deze bijdrage maken we een expliciet onderscheid tussen het reguliere jongerenwerk (dat vaak accommodatiegebonden is) en het ambulante jongerenwerk, dat lijkt op het straathoekwerk van weleer.

de rol daarbij van frontlijnwerkers – al is het vaak heel impliciet – terug te grijpen op gelegenheidsreductie, pakkans en een systeembenadering.

In onze vier casus zullen we bij het nagaan van wat precies de rol is van de frontlijnwerkers steeds trachten te herleiden wat de beleidstheorie – de basisgedachte – is achter een bepaalde aanpak. Beleidstheorie vatten we hier in brede zin op als doelen, aannamen en uitgangspunten van de aanpak (vgl. Van Heffen, 1998). We betrekken daarbij ook de (beoogde) positie van de frontlijnwerkers in de veiligheidsketen. Bij de positie van de frontlijnwerkers moet worden gedacht aan de taken, verantwoordelijkheden en middelen die zij ter beschikking hebben. Denk daarbij zeer zeker ook aan hun wettelijke positie: als toezichhouder of het daarnaast kunnen handhaven op basis van specifieke (opsporings)bevoegdheden. Maar ook aan het onderscheid tussen publieke en private functionarissen, of verschil in taakaccenten (repressief op toezicht en handhaving of juist ook hulpverlenend). De rol van de frontlijnwerkers wordt in het verlengde van hun positie verder ook bepaald door de relatie met de politie. Om die reden zoomen we daar speciaal op in.

Bij deze drie elementen – beleidstheorie (basisgedachte achter de inzet), positie in de keten en samenwerking met de politie – betreft het echter nog het beoogde beleid. De feitelijke realisatie en de gevolgen voor de aard en omvang van de jeugdoverlast (voor zover we daar wat over kunnen zeggen) scharen we onder ‘consequenties en resultaten’. Het gaat dan om de vraag wat de inzet van de frontlijnwerkers nu feitelijk teweegbrengt.

### **Vier casussen onder de loep**

Hierna wordt bij vier casussen geanalyseerd wat de beleidstheorie achter die specifieke inzet van de overlastbestrijders is, hun positie in de keten, de relatie met de politie en feitelijke realisatie. Dat laatste doen we door de consequenties en resultaten van de inzet in beschouwing te nemen. De keuze voor deze analysethema's werd reeds in de vorige paragraaf beargumenteerd. Die vier analysethema's zijn samen onze conceptualisering van de 'rol van de frontlijnwerkers', het centrale begrip in de onderzoeksvraag. We richten ons hierna op respectievelijk het ambulante jongerenwerk van het Stedelijk Team Jongerenwerk (STJ) te Rotterdam, de Straatcoaches in Zaltbommel, de Jeugdboa's in Ede, en de overlastbestrijdingsteams in Helmond. Deze casus werden geselecteerd op basis van hun relevantie: we zochten naar actuele voorbeelden (liefst ook uit eigen onderzoek) van situaties waarin andere frontlijnwerkers dan de politie zich richten op de ambulante aanpak van jeugdoverlast. Bij de casus Jeugdboa's en Overlastbestrijding in Helmond leunen we op eigen onderzoek (Bervoets, 2011; Bervoets, 2013). Bij de straatcoaches in Zaltbommel gaat het om onderzoek van anderen (Bremmers *et al.*, 2013). Bij het STJ Rotterdam benutten we eigen waarnemingen (groepsinterviews met jongerenwerkers en hun leidinggevenden, alsook politiemensen en deskresearch<sup>3</sup>) met onderzoek door anderen (Lub, 2013). We vatten de bevindingen samen in figuur 1.

<sup>3</sup> De gesprekken vonden plaats in het kader van zogeheten werkateliers Jeugd voor frontlijnwerkers in Rotterdam en nog lopend onderzoek. Bij de deskresearch gaat het op raadplegen van beleidsnotities rapportages, websites en brochures die betrekking hebben op het STJ te Rotterdam (zie voetnoten bij bespreking deze casus).

*Ambulant jongerenwerk in Rotterdam*

Het ambulant jongerenwerk van het Stedelijk Team Jongerenwerk (STJ) in Rotterdam lijkt op het straathoekwerk van voorheen<sup>4</sup>. Dat was zoals elders in Nederland gericht op het contact maken met randgroepen die met het reguliere welzijns- en hulpverleningsaanbod lastig of niet zijn te bereiken: denk bijvoorbeeld aan verslaafden, zwerfjongeren, prostituees en problematische jeugdgroepen. Achterliggend doel was om de doelgroep indien noodzakelijk in contact te brengen met bijvoorbeeld hulpverlening, zorg, arbeidsmarktprojecten en (andere) dagbesteding. Ambulant jongerenwerk verschilt van het andere meer accommodatiegebonden jongerenwerk, waaronder het organiseren van een jongereninloop in een buurthuis. De doelgroepen worden op straat opgezocht.

Het 'nieuwe straathoekwerk' van nu is in Rotterdam onder invloed van politieke wensen van de gemeenteraad nadrukkelijker gericht op veiligheid en overlast dan ten tijde van het 'oude straathoekwerk' (Moors, 2013). Het is de ambulant jongerenwerkers niet uitsluitend meer te doen om de doelgroep. Opzet is zeker ook dat jongeren stoppen met overlast voor de omgeving door hen (soms ook corrigerend) aan te spreken. Iets dergelijks geschiedt op en rond het Rotterdamse station in het kader van de overlast door jonge drugsrunners. Het STJ wordt ook ingezet bij overlastincidenten, die vroeger door een wijkteam van de politie werden opgepakt. De jongerenwerkers dragen daarbij steeds dezelfde jacks (uniform!) zodat zij duidelijk herkenbaar zijn.

Voor de politie en de gemeente is het STJ een voornamelijk informatiebron. De jongerenwerkers registreren (overlast)incidenten, zij signaleren overlastproblemen en leggen ook bijzonderheden vast als gevolg van hun contacten met de jeugd. Denk aan (bij)namen, de aard van het contact en een kleine samenvatting soms van de straatgesprekken met de jongeren. Het STJ haalt zo de straatjeugd uit de anonimiteit. Dat moet indien nodig leiden tot aangrijpingspunten voor gedragsverbetering, nog los van de hoop dat een jongere die 'gekend' wordt minder snel overlast zal plegen. Het team werkt niet langer dan een halfjaar op specifieke overlasthotspots in de stad. Daarmee heeft het veel weg van een flexteam dat bij de politie wordt ingezet om (tijdelijke) ondersteuning te bieden aan lokale partijen bij veiligheidsproblematiek.

Hoewel niet letterlijk zo benoemd in de missie van het team<sup>5</sup>, houden de ambulante jongerenwerkers van het STJ feitelijk toezicht op de jeugd. Toezicht vatten we dan op als een – in dit geval op overlastbestrijding – gerichte formele sociale controle zonder (opsporings)bevoegdheden. Immers, de jongerenwerkers richten zich specifiek op het gedrag van jeugdgroepen, maken actief contact ('uit de anonimiteit halen'), zij verzamelen informatie over de (groepen) jongeren en bedenken samen met politie, gemeente en andere partners passende interventies om de overlast te verminderen. Zij hebben een voornamelijk rol in de Rotterdamse aanpak van jeugdgroepen, als de reguliere voorzieningen er niet (meer) uitkomen. De relatie met de politie is goed, want de jongerenwerkers leveren informatie aan en stemmen hun werk goed af. Volgens politiemensen hebben de jongerenwerkers hun eigen afgebakende gebied en ervaren zij geen spanningsveld tussen (het huidige) politiewerk en het werk van STJ. Het werk ligt nog altijd in het verlengde van het jongerenwerk, weliswaar met toezichtachtige trekken (zie hiervoor). Het STJ is er volgens de officiële documenten voor 'een bijdrage

<sup>4</sup> <http://www.stjrotterdam.nl/> bezocht op 1 november 2014.

<sup>5</sup> Zie noot 4.

aan de verbetering van de rust, de veiligheid en de leefbaarheid in een wijk.' (Gemeente Rotterdam, 2010; 2012). Wel ervaren geïnterviewden soms een doelverschuiving: het STJ is een stedelijke voorziening die 'gratis' werd aangeboden aan de (inmiddels opgeheven) deelgemeenten bij ernstige overlast. Er zijn volgens de geïnterviewden ook gevallen bekend waarbij het team werd ingezet op strikt genomen 'te lichte' casus, juist omdat het een 'gratis' faciliteit was.

### *Straatcoaches in Zaltbommel*

In het Gelderse Zaltbommel zijn sinds 2010 zogeheten straatcoaches aan het werk om de overlast terug te dringen en dan met name in de wijk De Vergt (Bremmers *et al.*, 2013). De straatcoaches zijn geïnspireerd door een ouder initiatief in Amsterdam-West. Dat initiatief zullen we eerst kort toelichten om daarmee direct aan te geven wat straatcoaches nu precies zijn.

In Amsterdam wordt sinds 2006 gewerkt met zogeheten straatcoaches (Van Steden, 2008; Loef *et al.*, 2012). Het betreft daarbij particuliere beveiligers die onder toezicht (en in opdracht) van de Stichting Overlast Aanpak Amsterdam met daarin politie en gemeente de jongeren op straat – dus in het publieke domein – aanspreken op hun overlastgevend gedrag. Een van de veronderstelde werkzame bestanddelen was dat de straatcoaches als een soort 'grote broer' de jongeren zouden aanspreken en dat de coaches (meestal) afkomstig waren uit dezelfde etnische groepering en uit dezelfde stad als de probleemjeugd. In de begintijd van dit project was er in Amsterdam veel ongenoegen bij plaatselijke politiemensen, die immers vond dat de straatcoaches politiewerk op zich namen dat door geschoolde opsporingsambtenaren diende te gebeuren. En ook uit wetenschappelijke hoek kwam er kritiek op de straatcoaches. Op basis van een synthese van zeven evaluaties van lokale straatcoachprojecten concludeert Lub dat de impact van de straatcoaches op overlast en criminaliteit twijfelachtig is (Lub, 2013).

Desondanks kreeg het straatcoachproject veel navolging in andere steden. Dat gold ook voor Zaltbommel waar al jaren overlastproblematiek bestond door (met name) de Marokkaans Nederlandse jeugd. Net als het Rotterdamse STJ zijn de Zaltbommelse straatcoaches ook gericht op de omgang tussen bewoners en hangjongeren en niet uitsluitend op het probleemgedrag van de hangjongeren. Uit de evaluatie van Bremmers *et al.* (2013) blijkt echter dat de straatcoaches zich in de praktijk tamelijk repressief opstellen. Zij mogen weliswaar niet bekeuren, maar zij houden toezicht, spreken jongeren (streng) aan op hun gedrag en sturen hen weg wanneer zij dat nodig achten.

Doel was evenals bij de ambulante jongerenwerkers van het STJ dat de straatcoaches andere instanties, waaronder de gemeente en de politie, zouden voorzien van informatie over jongeren en trends op straat. Ook dat kwam volgens de evaluatie van Bremmers *et al.* – net als de preventieve doelstellingen – onvoldoende uit de verf. De straatcoaches opereren vrij autonoom en hebben weinig contact met de professionals die verder in Zaltbommel en in de wijk de Vergt actief zijn. Een overeenkomst met de ambulante jongerenwerkers van het STJ is dat ook de straatcoaches in Zaltbommel (evenals in Amsterdam) niet beschikken over opsporingsbevoegdheden. Zij mogen daarom geen bekeuringen uitschrijven en bepaalde wetten handhaven (denk ook aan plaatselijke verordeningen) ter bestrijding van de overlast. Een verschil echter is dat het (evenals in Amsterdam) beveiligers betreft die – los van een korte cursus – geen speciale opleiding

hebben genoten voor de omgang met jongeren, zoals de ambulante jongerenwerkers dat wel hebben).

In Zaltbommel zijn voor de hele stad slechts twee straatcoaches beschikbaar zijn, waar het STJ op een bepaalde hotspot gemakkelijk een stuk of vijf jongerenwerkers aan het werk kon zetten. Toch winnen de straatcoaches langzaam aan bekendheid bij de bevolking. Driekwart van de bevolking (Bremmers *et al.*, 2013) denkt dat straatcoaches de politie werk uit handen nemen en meer dan de helft van de bewoners die bekend zijn met de straatcoaches vindt dat de straatcoaches toegankelijker zijn dan de politie of gemeentelijke toezichthouders. De politie hoopte dat de inzet van straatcoaches zou leiden tot informatie over bijvoorbeeld namen van jongeren die bij overlast betrokken zijn of van probleemgezinnen. Het achterblijven van die informatie heeft volgens de straatcoaches te maken met hun vertrouwenspositie ten opzichte van de jongeren en hun families in de wijk. Hetzelfde knelpunt deed zich voor in 's-Hertogenbosch toen Van Wijk *et al.* (2011) daar op eenzelfde wijze als in Zaltbommel het straatcoachproject evalueerden. Het argument rond de vertrouwenspositie doet erg denken aan 'old school' jongerenwerkers die om die reden niet graag met de politie wilden samenwerken. Typisch is dat nu juist het Rotterdamse STJ op alle terreinen probeert te vermijden dat 'de vertrouwenspositie bij de doelgroep' de informatievoorziening naar politie en gemeente in de weg staat. Al met al heeft het project te kampen met onduidelijke verwachtingspatronen.

### *Jeugdboa's in Ede*

In de vorige casussen zagen we Rotterdamse ambulante jongerenwerkers en particuliere beveiligers in Zaltbommel die zich richten op de bestrijding van jeugdoverlast. Ook in Ede zocht de gemeente naar functionarissen die het 'gat' tussen politiewerk en (regulier) jongerenwerk konden dichten. Zij koos daarbij (in 2012) heel bewust voor zogeheten Jeugdboa's: gemeentelijke handhavers die de jeugd niet slechts kunnen aanspreken en andere instanties voorzien van informatie over de jeugd(groepen), maar vanwege opsporingsbevoegdheden ook in staat zijn om te bekeuren en aan te houden. De gedachte daarachter is dat de Jeugdboa's in staat moeten zijn om jeugd waar nodig te corrigeren. De gemeente Ede beschikte reeds over gemeentelijke handhavers met de status van buitengewoon opsporingsambtenaar, die zich complementair aan de politie richtten op veelvoorkomende overlast en ergernissen. Toen werd afgesproken dat de politie zich zou richten op criminele jeugdgroepen en de gemeente op hinderlijke en overlastgevendende jeugd(groepen), werden deze Jeugdboa's voor de twee laatstgenoemde categorieën in het leven geroepen. De zes Jeugdboa's in Ede zijn als buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in dienst van de gemeente<sup>6</sup>. Zij beschikken – net als de andere handhavers in Ede – over een wapenstok en handboeien. De wapenstok wordt zelden gebruikt, de handboeien alleen als een jonge arrestant niet wil meewerken.

De Jeugdboa's maken onderdeel uit van een grotere afdeling met gemeentelijke handhavers, waarbij deze zes jeugd als specialisatie hebben. Daartoe hebben zij (vergelijkbaar met de straatcoaches in Zaltbommel) onder meer een aparte onderwijsmodule gevolgd die hen moet helpen met het maken en onderhouden van contact met jeugdgroepen, het omgaan met groepsdynamiek, maar ook het meer repressief handhaven bij jeugdproblematiek. Evenmin als de straatcoaches zijn zij opgeleid tot jongerenwerker. De

<sup>6</sup> Dat Jeugdboa's in dienst van de gemeente zijn is niet vanzelfsprekend. Denk bijvoorbeeld aan de gemeente Almere waar Jeugdboa's door de gemeente worden ingehuurd bij beveiligingsbedrijf G4S.

jongerenwerkers van STJ] zijn dat uiteraard wel en begeven zich (ook) op het veiligheidsdomein. De straatcoaches en Jeugdboa's bewegen zich vanuit het veiligheidsdomein (althans is de bedoeling) deels ook op het terrein van het ambulante jongerenwerk.

Net als Amsterdam met de straatcoaches heeft Ede met de Jeugdboa's navolging gekregen van onder andere Apeldoorn, Almere, Veenendaal en Soest. Kennelijk sluit ook deze functionaris aan bij de in de inleiding geschetste behoefte van gemeenten aan alternatieven voor op jeugd gericht politiewerk op straat. De beleidstheorie is samengevat het met formele sociale controle (toezicht en handhaving) tegengaan en bestrijden van jeugdoverlast door contact te maken met jeugd(groepen), hen aan te spreken op hun gedrag en waar nodig repressief op te treden.

Wanneer de positie in de keten en de relatie met de politie in beschouwing wordt genomen, dan gebeurt het werk van deze gespecialiseerde gemeentelijke handhavers steeds complementair aan de werkzaamheden van de lokale politie die immers ook een (politiële) jeugdtaak heeft. Echter, waar de politie meer nadruk legt op jeugdcriminaliteit, daar liggen de taken van de Jeugdboa's zoals gezegd vooral op het terrein van de jeugdoverlast.

Als we kijken naar de feitelijke realisatie dan dienen we aan te geven dat in de dagelijkse praktijk het onderscheid tussen criminaliteit en overlast zoals aangegeven nooit zo strikt is. De jeugdboa's doen met hun optreden – met name het aanspreken en uit de anonimiteit halen – ook mee met criminaliteitsbestrijding, of beter: criminaliteitspreventie. Wel zagen we dat de politie aanvankelijk erg moest wennen aan functionarissen die 'politieachtig werk doen', over opsporingsbevoegdheden beschikken, maar geen deel uitmaken van de politie (Bervoets, 2013). Inmiddels zijn er goede afspraken en veel belangrijker: de politiemensen, jongerenwerkers en jeugdboa's kennen elkaar inmiddels en weten derhalve wat zij van de boa's mogen verwachten. Wat meewerkt is dat de Jeugdboa's beschikken over een stevige informatiepositie onder de jeugd. Zij kennen veel Edese jeugd, dat helpt wanneer jeugd moet worden aangesproken, maar ook als bepaalde jeugd is betrokken bij strafbare feiten. Meermaals konden jeugdige verdachten worden aangehouden, op basis van de doelgroepkennis van de Jeugdboa's.

#### *Overlastbestrijdingsteams (Helmond)*

Bij de vorige drie casussen betrof het steeds één type frontlijnwerker en diens aanpak van jeugdoverlast, weliswaar altijd in een integrale omgeving waarin zij andere instanties voorzien van informatie en jeugd doorverwijzen naar bijvoorbeeld zorg of hulpverlening in het kader van een dagbesteding. Deze vierde (en laatste) casus wijkt enigszins af van de andere. Met de Jeugd Preventie Teams (JPT<sup>7</sup>) in het Noord-Brabantse Helmond selecteerden we een casus waarbij diverse typen frontlijnwerkers op uitvoerend niveau gezamenlijk en integraal de jeugdoverlast trachten te voorkomen en te bestrijden (Bervoets *et al.*, 2011). De JPT-werkwijze is een wijkgerichte groepsaanpak waarin wordt samengewerkt door jongerenwerkers, ambulant jongerenwerk (straathoekwerk), politiemensen, veldwerkers van de verslavingszorg en dat alles onder voorzitterschap van een gemeentelijke coördinator (zelf oud-jongerenwerker). De positie van deze werkers – de politie uitgezonderd

<sup>7</sup> We doelen hier – om spraakverwarring te voorkomen – geenszins op de JPT's die in Hollands Midden (nu de eenheid Haaglanden) actief zijn. Dat zijn gezamenlijke interventies van politie en jeugdzorgmedewerkers om lichte criminele jeugd te behoeden voor een verdere criminele carrière.



– is dezelfde als de jongerenwerkers van het Rotterdamse STJ: welzijnswerkers en (bij verslavingszorg) hulpverleners die op straat feitelijk ook als toezichhouders opereren en daarmee worden geacht jongeren aan te spreken en te corrigeren. Ook in Helmond is het de bedoeling dat de functionarissen waar mogelijk bemiddelen tussen de buurt en de overlastgevende jeugd. Het JPT richt zich op jeugdgroepen om de overlast te beperken, met nadruk op preventie en bemiddeling tussen jongeren en omwonenden. Het JPT wil voorkomen dat jongeren in criminaliteit vervallen.

Van de casussen is het JPT het oudste voorbeeld: het bestaat al sinds medio jaren negentig. In Helmond is de politie zich de afgelopen jaren even als elders meer gaan richten op criminaliteitsbestrijding, waardoor er minder capaciteit overbleef voor jeugdoverlast. Derhalve vond ook daar de eerder beschreven ‘verschuiving’ plaats. Gesteund door de politie nam de gemeente de regie op zich van de bestrijding van jeugdoverlast. De politie trok zich (net als in de andere drie cases) overigens niet helemaal terug. Aan het JPT neemt ook de politie deel, dus de politie is niet ‘buiten beeld’. Wel gaat het om een frontlijnaanpak waarbij taken die voorheen door de politie werden uitgevoerd nu in een integrale aanpak door meerdere elkaar aanvullende partijen ter hand worden genomen. De politie neemt actief deel, maar ziet erop toe dat haar aandeel niet te groot wordt vergeleken met de andere deelnemende partijen.

Opvallend is dat de JPT's sinds de begintijd (jaren negentig) nauwelijks wijzigingen hebben ondergaan. Dominant in de basisgedachte van het JPT is het grenzen stellen: de ambitie om vroegtijdig, locatie- en probleemgericht in te grijpen, vanuit de gedachte dat dit het meest effectief zou zijn. Bij de JPT-werkwijze is sprake van zowel een gebiedsgerichte als probleemgerichte focus door frontlijnwerkers die kennis hebben van de locatie, de jongeren en de problematiek. Vanwege de nuchtere, ‘gezond-verstand’ benadering van de JPT's is er enthousiasme bij de meeste deelnemers. De teams bieden gelegenheid om snel en praktisch acties op elkaar af te stemmen en uit te voeren (door frontlijnwerkers ook wel ‘schakelen’ genoemd). Die benadering sluit goed aan bij hun profiel als praktisch ingestelde frontlijnwerker. In het onderzoek (Bervoets, 2011) komt een knelpunt naar voor: er was tijdens het onderzoek nog weinig feitelijke samenwerking tussen JPT en andere samenwerkingsverbanden in het lokale veiligheidsdomein zoals het Veiligheidshuis en het Centrum voor Jeugd en Gezin<sup>8</sup>. Er was nog geen structurele afstemming. Daarbij speelde ook mee dat de JPT's voor politiek en bestuur soms niet altijd even zichtbaar waren: de werkers werkten het liefst laagprofiel zonder hun successen al te zeer in de openbaarheid te brengen. Deze onzichtbaarheid maakte dat bij het oprichten van het Veiligheidshuis en het CJG de JPT's niet als een vanzelfsprekende partner werd gezien. Het ontbreken van structurele afstemming werd nadrukkelijk als een knelpunt ervaren, zoals destijds ook formele afspraken werden gemist op frontlijn niveau tussen bijvoorbeeld de gemeentelijke handhavers in Helmond (van Stichting Stadswacht) en de JPT's.

Het is steeds de kunst (en dus moeilijk!) geweest om het aantal JPT-partijen beperkt te houden omwille van de slagvaardigheid. Verder waren gemeentelijke beleidsambtenaren

<sup>8</sup> Een Veiligheidshuis is een – vaak intergemeentelijk – samenwerkingsverband waarin partijen in het veiligheidsdomein onder regie van gemeente (voorheen ook justitie) ingewikkelde casussen bespreken (o.a. jeugd, veelplegers, huiselijk geweld) en per casus een plan van aanpak maken. Een Centrum voor Jeugd en Gezin is een voorziening waar ouders met hun opvoedingsvraagstukken heen kunnen, maar waar ook weer casusoverleg plaatsheeft. Het CJG is in eerste instantie niet gericht op veiligheid, maar op zorg. Het wordt belangrijk geacht bij vroegtijdig signaleren en voorkomen van probleemgedrag bij jeugd.

zich volgens de frontlijnwerkers geregeld onvoldoende bewust van de flexibiliteit en snelheid die nodig is om een overlastsituatie aan te pakken. De 'straat' en de 'wijk' kunnen soms niet wachten op 'nader onderzoek en verdere besluitvorming', omdat het momentum anders weer voorbij is om daadwerkelijk een overlastprobleem op te lossen. Voordeel van de JPT's was wel dat direct al in de uitvoering een probleem integraal (en dus van meerdere kanten) werd bekeken. Daarmee is de kans kleiner dat jeugdoverlast te zeer vanuit alleen veiligheidsoptiek of bijvoorbeeld alleen vanuit sociaal-culturele optiek (bij jongerenwerk) wordt aangepakt.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag vatten we de bovenstaande casussen in figuur 1 samen aan de hand van de vier analysethema's.

*Figuur 1: de casussen samengevat aan de hand van de vier analysethema's*

	<b>Ambulant jongerenwerk</b>	<b>Straatcoaches</b>	<b>Jeugdboa</b>	<b>Overlastbestrijdings-teams</b>
Beleids- theorie (basis- gedachte)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overlastbestrijding</li> <li>• Door: gedragsbeïnvloeding jeugd door het 'uit de anonimiteit halen' EN toe geleiden naar dagbesteding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overlastbestrijding</li> <li>• Door: uit de anonimiteit halen en gelegenheidsreductie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• -Overlast-bestrijding (en feitelijk ook criminaliteitspreventie)</li> <li>• Door: grenzen stellen door corrigerend optreden wanneer nodig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overlastbestrijding</li> <li>• Door: grenzen stellen EN de ambitie om vroegtijdig, locatie- en probleemgericht in te grijpen</li> </ul>
Positie in de keten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jongeren 'vinden' en begeleiden naar hulp- en zorginstanties t.b.v. dagbesteding</li> <li>• Feitelijk toezicht: aanspreken, signaleren en informeren</li> <li>• Geen bevoegdheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanspreken jeugd</li> <li>• Formeel toezicht: signaleren en informeren politie en gemeente</li> <li>• Geen bevoegdheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• -Toezicht en handhaven</li> <li>• -Wettelijke (opsporings)-bevoegdheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrale Afstemming op uitvoeringsniveau bij groepen die overlast (dreigen te) veroorzaken</li> <li>• Preventief, (vroegsignaleren) van aankomende problematische jeugdgroepen</li> <li>• Combinatie van diverse frontlijnwerkers met hun bevoegdheden</li> </ul>
Consequenties en resultaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rijke informatiebron voor politie en gemeente</li> <li>Soms wel: oneigenlijke inzet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stellen zich in praktijk tamelijk repressief op</li> <li>Informatievoorziening komt niet goed uit de verf, wegens vertrouwenspositie</li> <li>Werken tamelijk geïsoleerd t.o.v. andere instanties</li> <li>Wel groeiende bekendheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rijke informatiebron voor de politie</li> <li>• Feitelijk ook: criminaliteitsbestrijding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laagprofiel aanpak (soms weinig zichtbaar)</li> <li>• In staat tot snel overleg en aanpak ('schakelen')</li> </ul>
Relatie met de politie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goede afspraken</li> <li>• Geen domeinconflicten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onduidelijke afspraken en verwachtingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goede afspraken, in begin onwennig</li> <li>• Complementair aan politie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politie neemt actief deel, maar ziet erop toe dat haar aandeel niet te groot wordt</li> </ul>

## Conclusies en beschouwing

Aan de hand van vier casussen is op verkennende wijze geanalyseerd welke rol frontlijnwerkers – anders dan de politie – tegenwoordig hebben bij de lokale, ambulante bestrijding van jeugdoverlast. ‘Rol’ hebben wij daarbij geconceptualiseerd middels vier bestanddelen: de beleidstheorie – de basisgedachte – achter een bepaalde aanpak, de (beoogde) positie van de frontlijnwerkers in de veiligheidsketen, de feitelijke consequenties van de inzet door bedoelde frontlijnwerkers en de relatie met de politie.

Eén ontwikkeling valt direct op bij het onderdeel beleidstheorie: waar frontlijnwerkers uit de welzijnssector wordt gevraagd (meer) deel te nemen aan het veiligheidsdomein, daar wordt van frontlijnwerkers in het veiligheidsdomein verwacht dat zij wat meer bewegen naar het welzijnsdomein. Denk in het eerste geval aan de ambulante jongerenwerkers die dienen bij te dragen aan een veilige en leefbare buurt met (feitelijk) toezicht. En in het tweede geval aan straatcoaches en Jeugdboa's die ook oog dienen hebben voor sociaal-culturele problematiek bij jeugd. Die ontwikkeling is inherent aan het ‘opvullen’ van de ruimte tussen politie- en jongerenwerk. Voor wat betreft de eis om meer vanuit het veiligheidsperspectief te redeneren doet deze ontwikkeling uiteraard denken aan de waarneming van Boutellier (2005) dat veiligheid een ‘semantisch sleepnet’ is. Anderen dan de politie gaan ‘politieachtig werk’ doen dat anders de kans loopt te blijven liggen. De vraag is dan echter wel of het (ambulant) jongerenwerk zich wel dient bezig te houden met – in elk geval feitelijk – toezicht op jeugd. Wordt zij zo niet afgesneden van haar (ooit) oorspronkelijke doelstelling om via het benaderen van moeilijk bereikbare doelgroepen die groepen in contact te brengen met zorg en hulpverlening? De vraag waarvoor we het jongerenwerk inzetten is grotendeels politiek van aard, we kunnen ons echter voorstellen dat politiek en lokaal bestuur tegenwoordig geen probleem hebben met een nadrukkelijke(r) rol van ambulante jongerenwerkers in het veiligheidsdomein. De tijd dat jongerenwerkers omwille van vertrouwen met de doelgroep niet met de politie gezien wilden worden lijkt achter ons te liggen. Des te vreemder is het dan wanneer frontlijnwerkers die veel eerder als vanzelfsprekend in het veiligheidsdomein worden gezien – particuliere beveiligers in hun rol van straatcoach – precies deze argumenten hanteren om geen informatie met de politie te hoeven delen (zie de casus Zaltbommel). Vandaag de dag wordt die situatie als gevolg van verschuivingen in publieke opinie en – daarmee – politieke zienswijzen veelal niet meer geaccepteerd – en terecht.

Hoewel de beoogde inzet door de frontlijnwerkers in onze vier voorbeelden vaak ook een preventief karakter dient te hebben (erger voorkomen), is deze toch vaak nog repressief en reactief. De inzet is vaak gericht op incidentenbestrijding. De positie in de keten varieert van (feitelijk) toezicht zonder bevoegdheden tot handhaving met opsporingsbevoegdheden. Alleen bij de Helmondse JPT-casus is sprake van daadwerkelijke vroegsignalering (en vroegacteren) bij dreigende jeugdoverlast. Deze conclusie doet vermoeden dat de inzet vooral is gericht op toezicht (en handhaving) en dat het oog hebben voor de sociaal-culturele problematiek daaraan ondergeschikt is.

De frontlijnwerkers in de casussen vormen – de straatcoaches in ons voorbeeld wat minder – een rijke informatiebron voor de politie. Die gebruikt de informatie over jongeren en hun families echter niet alleen voor overlastbestrijding maar ook voor de aanpak van criminaliteit. De informatie van de ambulante jongerenwerkers in Rotterdam wordt door de gemeente (en zorginstanties) tevens vaak gebruikt om ‘achter de voordeur

te komen' bij probleemgezinnen. Knelpunt is echter dat de frontlijnwerkers soms *naast* in plaats van *met* de politie (en andere partijen zoals de gemeente) hun taak tamelijk geïsoleerd uitoefenen. We zagen dat met name in de casus met de straatcoaches. Het Helmondse JPT vormde hierop opnieuw een uitzondering. Daar werd ook feitelijk intensief samengewerkt tussen politie, gemeente en welzijnswerkers. De relatie met de politie varieert in de casussen van matig (onduidelijke afspraken, nauwelijks samenwerking) tot goed (zonder al te grote domeinconflicten over wie waarvoor is).

Met voorzichtigheid, omdat we slechts vier gevallen onderzochten, kunnen we vaststellen dat het vermeende gat tussen de (deels) terugtrekkende politie en het (reguliere) jongerenwerk op zeer uiteenlopende wijze wordt opgevuld. En dat werpt zoals gezegd nieuwe vragen op. Denk aan de vraag hoe vanzelfsprekend het is dat jongerenwerkers 'politieachtig werk' verrichten, hoe om te gaan met straatcoaches die liever geen doelgroepinformatie met de politie delen of de vraag welke accenten Jeugdboa's zouden moeten leggen in hun werk (handhaving of contacten onderhouden met straatjeugd). Jeugdoverlast begeeft zich nu eenmaal traditioneel op de grens van het veiligheids- en het welzijnsdomein. Het is echter niet alle frontlijnwerkers gegeven om zich zo vanzelfsprekend op dat grensvlak te begeven, zo blijkt wel. Daarvoor is behalve kennis en kunde ook lef en een zekere bevoeging nodig (Bervoets, 2014).

## Bibliografie

- BEKE, B., FERWERDA, H. & BERVOETS, E. (2013). *Jeugdgroepen van Toen*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- BERVOETS, E. (2011). *Overlastbestrijding aan de frontlijn*. Rotterdam: Lokale Zaken.
- BERVOETS, E. (2013). *Gemeentelijk blauw Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- BERVOETS, E. (2014). *Vlindermessen en djonko's: jeugdcriminaliteit, hangjongeren en een praktijkverhaal uit West*, tweede druk. Den Haag: Boom Lemma.
- BOUTELLIER, H. (2005). *De Veiligheidsutopie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverijen.
- BREMMERS, B., APPELMAN, T. & WIJK, A. (2013). *Straatcoaches in Zaltbommel. Een evaluatieonderzoek naar de bekendheid, inzet en eerste resultaten*. Arnhem: Bureau Beke.
- BRONS, A. ET AL. (2008). *Het kennisfundament risicojeugd*. Den Haag: WODC.
- GEMEENTE ROTTERDAM (2010). *Vijfjarenactieprogramma Veiligheid Rotterdam 2010-2014*.
- GEMEENTE ROTTERDAM (2012). *Grenzen stellen, richting geven: samenwerking en resultaten boeken voor een veilig Rotterdam 2012-2015*.
- HEFFEN, O. VAN (1998). *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving: de problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten*. Universiteit Twente.
- LIPSKY, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- LOEF, L. ET AL. (2012). *Aanspreken op straat: het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

- LUB, V. (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom-Lemma Uitgevers.
- LUPI, T. & SCHELLING, D. (2010). *Eerste hulp bij sociale stijging: een literatuuronderzoek naar 'achter de voordeur'-aanpakken*. Den Haag: Ministerie van VROM/NICIS Institute.
- MOORS, H. (2013). Jongerenwerkers. In H. MOORS & E. BEROETS (red.), *Frontlijnwerkers in het veiligheidsdomein: gevalstudies, patronen, analyse*. Den Haag: Boom Lemma.
- MOORS, H. & BEROETS, E. (2013). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg: gevallen, analyse, patronen*. Amsterdam: Boom Lemma.
- RINGELING, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- SCHELLING, D. & LUPI, T. (2011). *Achter de voordeur*. Den Haag: NICIS Institute.
- STEDEN, R. VAN (2012). *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*. Den Haag: SMVP.
- STEDEN, R. VAN & BRON, E. (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam*. Den Haag: BOOM LEMMA.
- TERPSTRA, J. (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers: de inzet van private boa's door gemeenten. *Justitiële Verkenningen*, 38(8), 35-50.
- TOPS, P. (2013). De dynamiek van frontlijnsturing. In H. MOORS & E. BEROETS (eds.), *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg: gevalstudies, patronen, analyse*. Den Haag: Boom Lemma, 45-58.
- TOPS, P. & HARTMAN, C. (2005). *Frontlijnsturing : uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- TORRE, E.J. VAN DER ET AL. (2007). *De Kerntakendiscussie*. P&W Verkenningen. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- WIJK, A.PH. VAN (2011). *Geen werk voor watjes. Een evaluatieonderzoek naar de inzet van straatcoaches in Den Bosch*. Arnhem: Bureau Beke.