

Jongerenoverlast en gezagsaanvaarding in de publieke ruimte

Een zoektocht naar 'hedendaags' gezag: *de visie van beleidsmakers*



Meike Quataert

Universiteit Utrecht, Utrecht
Faculteit Sociale Wetenschappen
Masterthesis Sociologie 'Vraagstukken van Beleid en Organisatie'
Juni 2012

Jongerenoverlast en gezagsaanvaarding in de publieke ruimte

Een zoektocht naar 'hedendaags' gezag: *de visie van beleidsmakers*

“Iedere vorm van wat de maatschappij als afwijkend van de heersende norm beschouwt helpt uiteindelijk de maatschappij in haar ontwikkeling.”

(Durkheim in Althoff, 2005 p.276)



Universiteit Utrecht



Meike Quataert (3644995)

meikequataert@gmail.com

Juni 2012

Universiteit Utrecht, Utrecht

Faculteit Sociale Wetenschappen

Masterthesis Sociologie

'Vraagstukken van Beleid en Organisatie'

Eerste beoordelaar/begeleider: MSc. S. Sloot

Tweede beoordelaar: Drs. W. Schulz

FORUM, Utrecht

Instituut voor Multiculturele Vraagstukken

Afdeling Rechtsstaat, Religie en Samenleving

Project Gezag

Begeleider: MSc. S. van Buuren

Voorwoord

Hoewel ikzelf nog niet lang tiener- af ben en volgens de richtlijnen van gemeentelijk beleid nog steeds tot de categorie jongeren behoor, is jongerenoverlast en de problemen omtrent gezagsaanvaarding toch iets dat ook mij bezighoudt. Toen ik op gesprek mocht komen voor een afstudeerstage bij FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken, was ik dan ook erg blij dat zij mij de kans gaven deel te nemen aan hun onderzoek naar gezag. Graag wil ik van de gelegenheid gebruikmaken een aantal dankwoorden uit te spreken.

Allereerst bedank ik FORUM voor de kans die ze mij, tijdens een voor hen drukke periode, hebben gegeven. Door hun project en brede invalshoek van onderzoek doen, heb ik de 'echte' praktijkkant gezien en ervaren. Daarnaast bedank ik Sanne, mijn begeleidster binnen FORUM. Ik heb mede dankzij haar de mogelijkheid gekregen onderdelen van hun onderzoek zelfstandig op te pakken. Ik bedank haar ook voor de leuke begeleiding en het vertrouwen in mijn eigen kunnen dat zij mij heeft gegeven. Tevens bedank ik Stijn, projectleider binnen FORUM, voor zijn vertrouwen in mij om de interviews op het beleidsterrein zelfstandig af te nemen en dat hij ondanks zijn drukbezette agenda, tijd heeft vrijgemaakt om kritisch naar mijn stukken te kijken. Ik bedank ook Sander, mijn afstudeerbegeleider van de Universiteit Utrecht. Mede dankzij zijn positiviteit, meedenken en feedback, heb ik een krachtiger stuk kunnen schrijven. Natuurlijk kunnen in dit dankwoord de geïnterviewde beleidsmakers niet vergeten worden. Ik bedank hen allen voor de medewerking, leuke gesprekken en interessante verhalen.

Dan wil ik ook nog graag familie en vrienden bedanken. Wegens de drukte van mijn studie en voornamelijk ook het gereis tussen Breda, Utrecht en Zeeland, heb ik de laatste twee jaar niet altijd maar toch met regelmaat wegens tijdgebrek leuke dingen moeten missen. Ik bedank jullie voor de steun en het vertrouwen dat jullie in mij hadden. Ten slotte bedank ik mijn ouders voor het begrip dat ze hebben getoond voor mijn drukke afstudeerperiode. Eigenlijk gaat het dan niet over de laatste vijf maanden, maar het vertrouwen in mijn kunnen dat ze altijd hebben gehad en de mogelijkheid die ze mij hebben gegeven om te kunnen (door)studeren.

Meike Quataert, Breda juni 2012

Inhoudsopgave

<u>Voorwoord</u>	4
<u>Inhoudsopgave</u>	5
<u>Samenvatting</u>	7
<u>H1 Inleiding</u>	
1.1 <i>Achtergrond: probleemschets</i>	9
1.2 <i>Doel- en Vraagstelling</i>	11
1.3 <i>Relevantie van het onderzoek</i>	12
1.4 <i>Leeswijzer</i>	12
<u>H2 Theoretisch kader</u>	
2.1 <i>Begripsafbakening</i>	13
2.1.1 <i>Jongerenoverlast in de publieke ruimte</i>	13
2.1.2 <i>Gezag</i>	15
2.2 <i>Theoretische onderbouwing</i>	18
2.2.1 <i>Het ordeprobleem & gezag</i>	18
2.2.2 <i>Hedendaags (informeel) gezag</i>	19
2.2.3 <i>Principal-agent-theory</i>	22
2.2.4 <i>Leeftijds- of generatieprobleem</i>	23
<u>H3 Data en Methoden</u>	
3.1 <i>Methodologische verantwoording</i>	25
3.1.1 <i>Een kwalitatieve onderzoeksbenadering</i>	25
3.1.2 <i>Semigestructureerde interviews</i>	25
3.2 <i>Dataverzameling</i>	25
3.2.1 <i>Selectie van respondenten</i>	25
3.2.2 <i>Constructie van de interviewhandleiding</i>	27
3.2.3 <i>Verloop van de interviews</i>	28
3.3 <i>Methodologische kwaliteit</i>	28
3.3.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	28
3.3.2 <i>Validiteit</i>	28
3.4 <i>Methode van analyseren</i>	29
<u>H4 Resultaten</u>	
4.1 <i>Jongerenoverlast in de publieke ruimte</i>	31
4.1.1 <i>Jongerenoverlast is een thema maar niet altijd een probleem</i>	31
4.1.2 <i>Overlast, een intersubjectief begrip</i>	32
4.1.3 <i>Wie en waar?</i>	32
4.1.4 <i>Beïnvloedende factoren</i>	34
4.1.5 <i>Een tijdsbeeld: er is overlast maar in afnemende mate</i>	35

4.2	Gezag	36
4.2.1	Definitie gezag	36
4.2.2	Een negatief verband tussen gezagsaanvaarding en jongerenoverlast	38
4.2.3	Profielschets 'hedendaagse' informele gezagsdrager	39
4.2.4	Tijdsbeeld: verschuiving van formeel naar informeel gezag	42
4.3	Specifiek beleid	43
4.3.1	Combinatie preventie/repressie: 'prepressie'	43
4.3.2	Goede samenwerking met veel beleidsvrijheid	44
4.3.3	Gezag versterken door het te delen	46
4.3.4	Succesfactoren en knelpunten	47
4.4	Overige uitkomsten	50
4.4.1	Een leeftijdsprobleem met generatiespecifieke uitingen	50
4.4.2	De media beïnvloeden de beeldvorming van overlast	51
4.4.3	Schema gezag	52
H5	<u>Conclusie en Discussie</u>	
5.1	Conclusie	54
5.2	Discussie	57
H6	<u>Advies</u>	
6.1	Wat is belangrijk bij de aanpak van jongerenoverlast?	59
6.2	Beleidsadvies	59
H7	<u>Literatuur</u>	62
H8	<u>Bijlage</u>	
Bijlage A:	Topiclist beleidsmakers	66
Bijlage B:	Interviewhandleiding beleidsmakers	67
Bijlage C:	Codeboom	70

Samenvatting

Kijkend naar het beeld dat de media schetsen, dan zou er sprake zijn van een ‘gezagscrisis’. Jongeren luisteren niet meer naar een politieagent of een leraar, hangen maar wat rond en zorgen voor overlast. Een mooi startpunt voor een exploratief onderzoek.

In dit onderzoek is gekeken naar het mogelijke verband tussen gezag en overlast vanuit de visie van beleidsmakers. Zij zijn diegenen die daadwerkelijk beleid op dit gebied maken. Daarbij wordt ook gekeken hoe zij die visie wellicht terug laten komen in beleid. Hoe kijken zij tegen gezagsaanvaarding onder jongeren aan, is dit echt verminderd? En hoe groot is volgens hen de jongerenoverlast? Is het een probleem?

Ondanks dat er veel onderzoek is gedaan naar overlast, richt weinig onderzoek zich specifiek op de relatie met gezag. Aan de hand van een theorie over het traditionele ordeprobleem, is een verwachting geformuleerd over deze relatie. Daarnaast is onder andere gebruikgemaakt van verschillende rollen om een schets te geven van een ‘hedendaagse’ effectieve gezagsdrager. Voor het onderzoek is een kwalitatieve onderzoeksbenadering gehanteerd en is er met tweeëntwintig beleidsmakers op het gebied van Jeugd/Veiligheid een semi-structureerd expertinterview afgenomen.

Als eerste kan aangegeven worden dat er een negatief verband is tussen gezag en overlast; hoe meer gezagsaanvaarding onder jongeren, hoe minder overlast. Daarbij kan geconcludeerd worden, kijkend naar gezag, dat het losstaat van iemand zijn functie of positie. Het gaat veel meer over *hoe* je bent (attitude) in plaats van *wat* je bent (functie). Dit uit zich ook in de verschuiving van formeel naar informeel gezag. Iemand vanuit een instantie heeft niet meer automatisch gezag. Maar wie heeft er dan gezag?

Het hebben van gezag zit hem veel meer in de manier van benaderen. Kijkend naar de hedendaagse *effectieve* gezagsdrager zijn bepaalde eigenschappen als *betrouwbaar, geloofwaardig, zichtbaar zijn, grenzen stellen* en zelf de *grenzen van mogelijkheden opzoeken* kenmerkend. Deze mensen die het verschil weten te maken zijn volgens beleidsmakers ‘vrij’ zeldzaam, maar desondanks zijn dus specifieke kenmerken te onderscheiden. De inzet van informeel gezag komt ook terug in gemeentelijk beleid, zij het in de ene gemeente nadrukkelijker dan in de andere. Bij dit informeel gezag kan gedacht worden aan sleutelfiguren in de wijk en informele initiatieven. Een sleutelfiguur kan een buurtbewoner zijn die iedereen in een wijk kent en waar ontzag voor is. Een gemeente als Amsterdam maakt bij de aanpak van jongerenoverlast bewust gebruik van deze mensen. Bij een informeel initiatief kan gedacht worden aan een individu die vanuit zijn gedrevenheid om iets te willen veranderen, iets bij te dragen aan de maatschappij, een eigen aanpak heeft om jongeren te benaderen en te helpen (de hedendaagse informele gezagsdrager). In gemeenten als Vlissingen en Den Haag wordt bewust de samenwerking met deze personen gezocht. Belangrijk daarbij te benoemen is dat het bij deze mensen om in de persoon gelegen eigenschappen gaat. Dit maakt hun aanpak effectief, maar tevens ook kwetsbaar. Eén van de aanbevelingen voor beleidsmakers is dan ook om de samenwerking met deze gezagsdragers te zoeken en daarbij te zorgen voor waarborging. Zorg bijvoorbeeld als gemeente dat je ze betreft bij het netwerk omtrent jongerenoverlast en dat ze zelf wellicht andere, in hun ogen, effectieve gezagsdragers erbij kunnen betrekken. Het zijn namelijk vaak mensen die zelf ook een groot netwerk hebben en de buurt kennen. Zo kan hun effectieve manier van aanpak, ook wanneer zij zelf niet meer werkzaam zijn, wellicht worden voortgezet.

Als laatste kan aangegeven worden, terugkomend op het startpunt van het onderzoek, dat de problemen met overlast en gezagsaanvaarding onder jongeren een leeftijdsprobleem betreffen. Van oudsher spelen er bij jongeren problemen omtrent overlastgevend gedrag en jezelf afzetten tegen gezag. Toch zijn er generatie-

specifieke uitingen, zoals de gezagsverhoudingen die wel degelijk veranderd zijn. Het is wellicht niet zo erg als de media doen vermoeden, van een 'crisis' is volgens beleidsmakers niet direct sprake, maar dit sluit niet uit dat er problemen zijn. Er is wel degelijk overlast en een 'andere' manier van gezagsaanvaarding. Het gaat veel meer om iemand zijn geloofwaardigheid dan om zijn functie.

Allereerst wordt hieronder de achtergrond van het vraagstuk rondom jongerenoverlast in de publieke ruimte en gezag toegelicht. Dit is gedaan in de vorm van een probleemschets om inzicht te verschaffen in het vraagstuk en om daarbij tevens de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek aan te tonen. Vervolgens komen de doel- en vraagstelling en wetenschappelijke relevantie aan bod en wordt dit hoofdstuk afgesloten met een leeswijzer.

1.1 **Achtergrond: probleemschets**

“Er is geen gezag meer!

Met deze verzuchting verwoorden heel wat volwassenen de problemen die zij ervaren in de relatie met jongeren” (Petitclerc, 2005 p.5).

Kijkend naar de maatstaven van de media, dan is het gebrek aan gezag bij de ‘jeugd van tegenwoordig’ een groot probleem. Dit en de aanhoudende problematiek rondom overlastgevend gedrag van hangjongeren behoren tot belangrijke ergernissen in Nederland. Dit zijn echter geen vraagstukken van de laatste tijd, al jaren verschijnen artikelen waarin de problematiek rondom overlast en verandering in gezag aangekaart worden. Daar is een krantenkop als *“Iedereen worstelt met gezag, ook de leraar”*, een voorbeeld van (Trouw, 2011). Maar ook bij programma’s als Pauw en Witteman wordt het probleem gezag aangesneden (Gezag van de politie, 2011).

Door middel van onderzoek is aangetoond dat een trend over de tijd zichtbaar is van veranderd gezag, zij het met lichte golfbewegingen (Vuijsje & Wouters, 1999). Na een periode van controle en gezagsgetrouwheid, volgde na 1965 een periode waarin gezag snel aan vanzelfsprekendheid verloor. Vanaf de jaren tachtig is meer nadruk komen liggen bij het willen stellen van bepaalde grenzen en duidelijkheid omtrent gezag. De veranderingen in gezag hebben verschillende oorzaken zoals secularisering, democratisering en individualisering (Vuijsje & Wouters, 1999; Nijnatten, 2001). Waar gezag vroeger eenvoudigweg werd geaccepteerd, zijn er nu problemen met deze acceptatie. Iedereen moet vooral kunnen doen waar hij/zij zin in heeft, zonder rekening te hoeven houden met anderen. Steeds meer mensen trekken zich dan ook weinig meer aan van wat een leraar of bijvoorbeeld de politie zegt (Van der Vijver & Gunther Moor, 2001). Daarnaast is de lichtgeraaktheid groot geworden, alleen al het vermoeden van een kritische opmerking kan agressieve en heftige reacties uitlokken (Vuijsje & Wouters, 1999). Ondanks deze aandacht vindt Brinkgreve en met haar andere wetenschappers *“de behoefte aan gezag en richting een van de meest onderschatte problemen van deze tijd”* (De groene Amsterdammer, 2011). De toon in de media is die van een ‘gezagscrisis’; *“politici en andere autoriteiten hebben aan gezag verloren en worden veelal wantrouwend bejegend”* (Groene Amsterdammer, 2011). Er zijn nog legio andere voorbeelden van dit probleem zoals het geweld tegen hulpverleners, wantrouwen richting instanties, maar ook het respect voor ouderen en gezagsdragers zou afnemen (Van der Vijver & Gunther Moor, 2006).

De gezagkwesties die veelal aan bod komen hebben hoofdzakelijk betrekkingen op jongeren en de overlast die ze veroorzaken. Daarbij gaat het voornamelijk om *groepen* jongeren, waarbij zo’n tien procent van de Nederlandse bevolking hier (over)last van ondervindt (Leidemeijer, Bogaerts & Roet, 2010). Dit gaat met name om ergernissen door hinderlijk rondhangen, lawaai, vernielingen, vervuiling, agressie en crimineel gedrag. Hierdoor voelt vijftien procent van de bevolking zich wel eens onveilig in de buurt van rondhangende jongeren (Houben, 2008a). Een oplossing voor dit probleem probeert men hoofdzakelijk te vinden aan de formele kant.

Er is in onze samenleving een nieuwe 'hang naar dwang' waar te nemen in de vorm van repressie¹: het harder aanpakken van probleemjongeren door middel van extra regels, hogere boetes, avondklokken, meer controle en het snelrecht om zo gezag af te dwingen (Brinkgreve in Trouw, 2011; Van der Vijver & Gunther Moor, 2006). Dit wordt tevens in de media en de politiek weerspiegeld zoals het NRC Handelsblad weblog liet zien tijdens de gemeenteraadverkiezingen; "*Oorlogtaal in verkiezingstijd, in Almere rekenen stadscommando's straks keihard af met straatterroristen*" (Sanders, 2010). Bovenstaande gevoelens van onveiligheid en angst behoren dan ook tot de grote sociale problemen van deze tijd. Dit en het gevoel dat het straks in de toekomst nog erger wordt, lijken volgens Van der Vijver en Gunther Moor (2006) een grote rol te spelen in de aandacht voor dit probleem, evenals het gevoel dat organisaties die speciaal in het leven zijn geroepen om deze overlast aan te pakken, niet slagen in hun doelstellingen. Het ontbreekt deze organisaties volgens hen aan voldoende gezag. Waar de focus de laatste jaren hoofdzakelijk bij de formele aanpak heeft gelegen, is het de vraag of een andere aanpak, een informele benadering van jongeren, niet meer effect heeft? Tot noch toe is weinig onderzoek gedaan dat zich focust op de relatie tussen gezagsaanvaarding en overlastgevend gedrag in de publieke ruimte. Dit roept de vraag op of bij een andere focus op gezag, namelijk informeel gezag, wel sprake is van een 'gezagscrisis'?

Dit brengt ons tevens bij de vraag naar de ervaren hoeveelheid van overlastgevend gedrag. Waar het publieke debat zich de afgelopen jaren heeft verdrongen rondom probleemjongeren en onveiligheidsgevoelens, laten enquêtécijfers van onder andere het Sociaal Cultureel Planbureau een ander beeld zien. Het aantal mensen dat daadwerkelijk vaak overlast door groepen jongeren ervaart, is sinds 2002 niet meer toegenomen (Leidelmeijer et al., 2010; Van Noije, 2010). Er kan echter gesteld worden dat ondanks het uitblijven van een stijging in de afgelopen tien jaar, nog steeds sprake is van een probleem. Want zoals hierboven aangegeven, kan geconstateerd worden dat gezag bij voorheen gewichtige personen als de politicus, politieagent en leraar wel degelijk is afgenomen. Formeel gezien kan er dus sprake zijn van problemen omtrent gezagsaanvaarding door het minder naleven van regels, wetten en afnemend respect en ontzag voor deze gezagsdragers. Maar hoe zit het met informeel en natuurlijk gezag? Luisteren jongeren eerder naar iemand die van zichzelf over *natuurlijk* gezag bezit, gezag uitstraalt en/of jongeren op een *informele* manier benadert? Dus gezag dat niet ontleend is aan functie, diploma en/of status. In hoeverre biedt gezag dat niet ontleend is aan een functie, een oplossing of alternatief voor de problemen met (formele) gezagsaanvaarding?

Een van de manieren waarop de aandacht voor dit vraagstuk naar voren komt, is het project 'Gezag' van FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken. Dit project betreft een onderzoek naar gezag in Nederland waarbij verschillende invalshoeken worden belicht. Aan de hand van een tiental pakkende voorbeeldsituaties waarin gezagskwesaties spelen, wordt getracht een beeld te geven van hedendaags gezag. Deze situaties worden vanuit een beleidsmaker, informele gezagsdrager en jongeren benaderd. Onderhavig onderzoek kan als verdiepend worden gezien en richt zich uitsluitend op de visie van de beleidsmakers. Dit zijn degenen die daadwerkelijk beleid schrijven voor het aanpakken van de jongerenoverlast. Door middel van het vergelijken van verschillende visies van beleidsmakers, kan een overkoepelend inzicht verkregen worden in het belang dat zij aan dit vraagstuk hechten: zien zij ook een verandering en wat is dan hun visie op hedendaags (informeel) gezag? Is dit volgens hen van invloed op jongerenproblematiek in de publieke ruimte in Nederland? En zo ja, houden zij hier rekening mee in hun beleid, zijn vragen die in dit exploratieve onderzoek belangrijk zijn. Inzicht hierin kan wellicht leiden tot nieuwe denkwijzen over de genoemde problemen omtrent gezag en indirect mogelijk tot het aanpakken van deze problematiek.

¹ Hierbij wordt van de volgende definities uitgegaan.

Preventie: een aanpak gericht op *voorkomen*. Repressie: een aanpak gericht op (harder) *aanpakken* (Vroege, 2008).

1.2 Doel- en Vraagstelling

Doelstelling

Het overkoepelend doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in hedendaags gezag in Nederland, vanuit de visie van beleidsmakers. Daarbij wordt duidelijk of (informeel) gezag, dan wel het ontbreken daarvan, van invloed is op jongerenoverlast in de publieke ruimte en of gezag daar volgens de beleidsmakers verdwenen, veranderd of gelijk gebleven is. Daarbij wordt tevens getracht inzicht te krijgen in de manier waarop beleidsmakers hier eventueel rekening mee houden in hun beleid en hun visie op de succes- en faalfactoren daarvan. Door naar de visie van beleidsmakers vanuit verschillende functies en gemeenten te kijken, kan een overkoepeld idee worden gegeven van ‘hedendaags gezag’ in relatie tot jongerenoverlast. Het streven is uiteindelijk handvatten te bieden voor mogelijke beleidsontwikkelingen op het gebied van jongerenproblematiek in de publieke ruimte.

Vraagstelling

De hoofdvraag bestaat uit een beschrijvend en verklarend gedeelte (’t Hart, Boeije & Hox, 2005). Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn tevens deelvragen opgesteld, deze worden in de volgende hoofdstukken (indirect) beantwoord.

Hoofdvraag

‘In hoeverre bestaat er volgens beleidsmakers een verband tussen (informeel) gezag en jongerenoverlast in de publieke ruimte - en in hoeverre wordt met dit verband rekening gehouden bij het ontwikkelen van (gemeentelijk) beleid? ‘

Alvorens te kijken naar het verband tussen jongerenoverlast in de publieke ruimte en de aanwezigheid of het ontbreken van gezag, moet eerst gekeken worden naar de mate van jongerenoverlast in die publieke ruimte.

Deelvraag 1: In hoeverre is er sprake van jongerenoverlast in de publieke ruimte in Nederland?

Bij bovenstaande onderzoeksvraag is het van belang vooraf de antwoorden op de ‘standaard’ doch belangrijke wie-, wat- en waar-vragen van overlast in kaart te brengen alvorens de deelvraag beantwoord kan worden. Tevens dient gekeken te worden naar hoe groot de jongerenoverlast is. Wanneer dit in kaart is gebracht, kan vervolgens gekeken worden naar het verband met (informeel) gezag als beïnvloedende factor.

Deelvraag 2: In hoeverre hangt de mate van jongerenoverlast in publieke ruimtes volgens beleidsmakers samen met gezag of het mogelijke gebrek daaraan?

Om bovenstaande vraag te beantwoorden en onduidelijkheden te voorkomen moet allereerst het begrip gezag (*formeel/informeel*) gedefinieerd worden. Dit gebeurt zowel vanuit theorie op basis van literatuurstudie en op basis van de definiëring van beleidsmakers. Om uiteindelijk tot structurele en passende aanbevelingen te komen, is het belangrijk inzicht te krijgen in de visie van beleidsmakers op de inzet van (*informeel*) gezag bij jongerenoverlast in de publieke ruimte.

Deelvraag 3: Wat is de visie van beleidsmakers op de effectiviteit van de inzet van (informeel) gezag bij jongerenoverlast in de publieke ruimte?

Om deze visie completer inzichtelijk te maken, moet tevens gevraagd worden naar de factoren (persoonlijk & contextueel) die volgens beleidsmakers belangrijk en effectief zijn bij de inzet van gezag. Gezien de probleemschets en maatschappelijke relevantie van het onderzoek, is het hier tevens relevant een trendvraag

te stellen. Zien beleidsmakers de laatste jaren een verandering (verschuiving) in de visie op gezag? Nadat de visie van beleidsmaker met betrekking tot de inzet en effectiviteit van (informeel) gezag in kaart is gebracht, kan gekeken worden naar de vertaling van de in kaart gebrachte visie naar beleid.

Deelvraag 4: *In hoeverre maken beleidsmakers gebruik van hun visie op gezag in de totstandkoming van beleid?*

Bij bovenstaande vraag wordt gekeken of beleidsmakers gebruikmaken van informele gezagsdragers in hun beleid en op welke manier ze dit dan aanpakken. Belangrijk bij onderzoek op het gebied van beleid om uiteindelijk tot waardevolle aanbevelingen te komen zijn de succesfactoren, maar zeker ook knelpunten. Waar lopen beleidsmakers tegen aan en op welke wijze lossen ze dit vervolgens op?

1.3 Relevantie van het onderzoek

Nu de focus van dit onderzoek uiteengezet is, wordt de relevantie nader toegelicht. De maatschappelijke relevantie is reeds in de probleemschets aan bod gekomen, waardoor hieronder overwegend de wetenschappelijke relevantie wordt uitgelicht.

Dit onderzoek naar gezag is naast voor de maatschappij, ook voor de wetenschap van toegevoegde waarde. Alhoewel gezag, zoals aangegeven, een vraagstuk is waar in de sociologie reeds veel onderzoek naar gedaan is, richt dit zich echter vaak op gezag in samenhang met macht en geweld en niet zozeer op informeel gezag. Daarnaast bevat beschikbare literatuur veelal definiëringen van het begrip. Ook naar jongerenoverlast in de publieke ruimte is veel onderzoek gedaan. Dit gaat zowel over de oorzaken ervan als de mogelijke oplossingen. Tot noch toe is echter is geen onderzoek gedaan dat een duidelijke focus legt op de mogelijke relatie tussen gezagsaanvaarding en jongerenoverlast in de publieke ruimte. Verder gaat bestaand onderzoek, wanneer gericht op het veranderd gezag in de maatschappij, hoofdzakelijk over de formele kant. Namelijk over wetnaleving, politieoptreden et cetera. In dit onderzoek wordt juist hoofdzakelijk de informele kant belicht en hoe beleidsmakers hier tegenaan kijken. Dit zijn de mensen die worden ingeschakeld om jongerenproblematiek te voorkomen en aan te pakken. Zien zij een verband tussen het (mogelijk) veranderd gezag en jongerenoverlast? Wat is hun visie op gezag in de hedendaagse maatschappij en hoe houden zij hier rekening mee in hun beleid? Door hier een antwoord op te geven, kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan processen omtrent hedendaags gezag in relatie tot jongerenoverlast in de publieke ruimte, waarin vanuit de beleidsvisie aanvullende informatie en inzichten op dit thema wordt verschaft.

1.4 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is het onderwerp van het onderzoek geïntroduceerd en zijn onder andere de doel- en vraagstelling geformuleerd. In de volgende hoofdstukken zal getracht worden de opgestelde onderzoeksvragen (indirect) te beantwoorden. Allereerst zal in het tweede hoofdstuk ingegaan worden op de begripsafbakening van onder andere overlast en de theoretische wetenschappelijke basis van dit onderzoek. Vervolgens wordt aangegeven wat voor data op welke manier verzameld zijn voor de verdere analyses. In het vierde hoofdstuk volgen de resultaten van het onderzoek, waarna een conclusie met discussie in hoofdstuk vijf volgt. In het zesde en tevens laatste hoofdstuk, wordt deze thesis afgerond met de uit het onderzoek afgeleide aanbevelingen en beleidsadviezen.

In dit hoofdstuk wordt, alvorens een start kon worden gemaakt met het veldonderzoek, het theoretisch kader uiteengezet. Om onduidelijkheden te voorkomen worden allereerst de belangrijkste begrippen gedefinieerd. Daarnaast worden op basis van bestaand wetenschappelijk onderzoek de verwachtingen van dit onderzoek geschetst.

2.1 *Begripsafbakening*

2.1.1 *Jongerenoverlast in de publieke ruimte*

Het begrip jongerenoverlast lijkt voor zichzelf te spreken, maar toch is het nuttig om aan te scherpen wat er in dit onderzoek mee bedoeld wordt. Het blijkt nog erg lastig een eenduidige en allesomvattende definitie van dit begrip te geven. De betekenis van het woord overlast veronderstelt namelijk dat iemand overlast *ervaart*. Er is geen sprake van overlast wanneer betrokkenen dit niet als zodanig ervaren. Dit zorgt ervoor dat overlast een subjectief begrip is (Leidemeijer et al., 2010; Van Noije, 2010). Het hangt samen met de tolerantiegrens van mensen en die kan van persoon tot persoon verschillen. Iets wat de ene burger storend en hinderlijk vindt, hoeft de ander niet als zodanig te ervaren (Pleysier & Deklerck, 2006). Het samenspel tussen de mate van tolerantie en de mate waarin jongeren deze grenzen overtreden, is bepalend voor de overlast die door de samenleving wordt ervaren (Eysink Smeets et al. in Van Noije, 2010).

Ondanks dat overlast een subjectief begrip is, is het belangrijk aan te geven dat dit niet betekent dat het niet bestaat, onbelangrijk is, of niets aan gedaan kan worden. Overlast wordt, zoals onderzoek van onder andere Leidemeijer et al. (2010) aangeeft, wel degelijk beïnvloed door objectief meetbare omstandigheden. Wellicht is de woordkeuze van een intersubjectief begrip dan ook passender². De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen heeft jongerenoverlast als volgt omschreven; “*gedragingen die op zichzelf niet strafbaar hoeven te zijn, zoals het rondhangen van groepen jongeren, onbeleefdheden, rondslingerend vuil, bedreigingen en scheldpartijen, maar die wel als hinderlijk of intimiderend worden ervaren*” (RMO, 2004 in Leidemeijer et al., 2010 p.12). Bij deze beschrijving zijn twee onderdelen van belang:

- Overlast gaat over de *ervaring* van gedrag van anderen als hinderlijk of intimiderend;
- Overlast gaat over gedrag wat niet (*noodzakelijk*) strafbaar is.

Het eerste deel legt wederom de nadruk op het subjectieve onderdeel van het begrip overlast. In de praktijk lopen beide opvattingen vaak door elkaar heen. Het gaat er dan om in hoeverre er sprake is van accepteerbaar gedrag en wanneer het strafbaar is. Leidemeijer et al. (2010) geven aan dat de gemeente Leeuwarden in haar protocol voor jongerenoverlast onderscheid maakt tussen drie overlastcategorieën. Deze geven ook het gedrag aan, welke het vaakst aanleiding geeft tot de benoeming van situaties van jongerenoverlast. Deze gedragingen zijn tevens voorbeelden van overlast in de publieke (openbare) ruimte, omdat het daar ervaren wordt (Pleysier & Deklerck, 2006). Er kan onderscheid gemaakt worden tussen *audiovisuele overlast* (geluidsoverlast, afval, drugs- en alcoholgebruik, aanstootgevend gedrag onderling), *openbare orde overlast* (provocerend/intimiderend gedrag, mensen lastigvallen) en *criminele overlast* (vernielingen, drugshandel, bedreiging). Waar dit gedrag vaak voorkomt, is de kans groter dat men daar jongerenoverlast ervaart.

² Intersubjectiviteit: *Praten over hetzelfde onderwerp, maar aan verschillende voorbeelden daarvan denken (de details anders invullen)* (Van den Bossche & Vandemeulebroecke, 2009). *Andere waarden toekennen aan gedeelde ervaringen; geluidshinder wordt door de één anders ervaren dan door de ander, maar iedereen kan zich iets voorstellen van wat geluidshinder is.*

Zoals bovengenoemde onderzoekers weergeven, is bij jongerenoverlast vaak sprake van groepen jongeren. Sinds 2004 is er in kringen van de politie de zogeheten *Beke Shortlistmethode* ontwikkeld, die nader onderscheid maakt in zwaarte van de groep al naar gelang hun vertoonde gedrag (Van Amersfoort & Van Heeraarden, 2005 in Noorda & Veenbaas, 2006 p.2). Deze groepen betreffen:

1. *Aanvaardbare jeugdgroepen*: Gedrag binnen de normen van de sociale omgeving. Weinig tot geen hinder en/of overlast;
2. *Hinderlijke jeugdgroepen*: Luidruchtig/aandachttrekken. Loopt af en toe uit de hand. Incidentele vernielingen, maar over het algemeen nog voldoende autoriteitsgevoel en aanspreekbaarheid op gedrag;
3. *Overlastgevende jeugdgroepen*: Nadrukkelijk aanwezig, zo nu en dan provocerend. Vallen mensen wel eens lastig (uitschelden/intimideren), regelmatig vernielingen. Minder goed te corrigeren en meer lichtere vormen van criminaliteit;
4. *Criminele jeugdgroepen*: Bestaat (zij het misschien gedeeltelijk) uit jongeren die het criminele pad opgegaan zijn. Vaker in aanraking met politie. Gepleegde feiten zijn ernstiger. Schrikken niet terug voor geweldgebruik.

Deze typologie heeft vaak betrekking op de kern van deze groepen. In de praktijk is echter vaak sprake van een mix van verschillende categorieën en gedragingen. Het gaat bij deze groepen jongeren om het vertoonde overlastgevend gedrag en de mate van acceptatie wanneer zij daar op worden aangesproken.

Om het begrip jongeren af te bakenen is tevens gekeken naar het onderzoek van Leidelmeijer et al. (2010). Waar jeugdstrafrecht loopt tot de leeftijd van achttien jaar, wordt jongerenoverlast volgens hen in de regel aangeduid met overlastgevend gedrag van jongeren tot en met de leeftijd van drieëntwintig jaar. Kijkend naar gemeentelijk jeugdbeleid, is de grens daar vierentwintig jaar, waar ook de grens in dit onderzoek ligt. Om tevens een ondergrens aan te geven kan, kijkend naar ontwikkelings-psychologisch perspectief en de vroegste adolescentieperiode (tien tot dertien jaar), een ondergrens gehanteerd worden van tien jaar (Van der Laan & Blom, 2006).

Verwachting

Denkend aan de visie van beleidsmakers zijn een aantal verwachtingen te formuleren. Er komt duidelijk naar voren uit onder andere het onderzoek van Houben (2008b), dat het hoofdzakelijk overlast uit *groepen* jongeren betreft waar met name jongens inzitten. Gezien de landelijke invoering van de shortlistmethode zal het grootste gedeelte van de beleidsmakers hier cijfers van hebben. Bovenstaande geeft ook een beeld van de te verwachten klachten en meldingen uit de wijken van het *soort* overlast (geluidshinder, rondhangen, vernieling, vervuiling et cetera). Daarnaast werd reeds in de inleiding aangegeven dat volgens onderzoek overlast sinds 2002 niet meer is toegenomen. Maar hoe zit het met beïnvloedende factoren, zijn er verbanden of patronen te verwachten die in relatie staan met overlast? Op de volgende pagina een overzicht van de te verwachte verbanden (figuur 1). Aangenomen kan worden dat hoe meer kenmerken men op een bepaalde plaats aantreft, hoe groter de kans op het ervaren van overlast.

Figuur 1: Visualisatie verwachte positieve verbanden



2.1.2 Gezag

Wat is gezag? Dit is een lastige vraag waar tevens moeilijk een kort en eenduidig antwoord op gegeven kan worden. Om tot een werkdefinitie te komen is eerst gekeken naar het verleden en hoe gezag toen gedefinieerd werd. Dit is gedaan door eerst te kijken naar wat gezag niet is om vervolgens aan te geven wat het dan wel is.

Wat is het niet?

Gezag wordt vaak verward met een vorm van macht of geweld (*onderdrukking*). Volgens de filosoof Plato sluit gezag het gebruik van externe dwang juist uit (Arendt, 1994). Waar geweld volgens hem wordt gebruikt, heeft gezag gefaald. Ook Wijngaarden (in Biersteker et al., 1975) geeft aan dat het bij macht gaat om de beschikking over geestelijke, dan wel fysieke middelen waarmee men anderen kan dwingen tot een niet door henzelf gekozen/onvrijwillig gedrag. Plato gaf tevens aan dat gezag altijd wel een bepaalde vorm van gehoorzaamheid veronderstelt en onvernegbaar is met overreding. Dit sluit aan bij de visie van Arendt (1954). Zij zegt dat gezag enerzijds met dwang en anderzijds met overreding door argumenten gecontrasteerd dient te worden. Een vader kan zijn gezag verliezen door zijn kind te slaan of door ermee te discussiëren, oftewel door zich als tiran te gedragen of het kind als gelijke te behandelen. Overreding gaat niet samen met gezag omdat het gelijkheid veronderstelt. Daarnaast hangt overreding ook samen met overtuiging, dat geschiedt alleen op basis van argumenten. Een relatie gebaseerd op argumenten is per definitie niet een relatie op basis van gezag.

Wat is gezag dan wel?

Bij gezag is sprake van een *hiërarchische relatie* waarbij de één boven de ander staat. Om daadwerkelijk gezag te kunnen hebben, moet de hiërarchie als juist en *legitiem* door beide partijen ervaren worden, waarbij men niet veelvuldig en eenvoudig van gezagspositie kan veranderen. Het sociologisch begrip 'gezag' is nauw verwant aan begrippen als prestige, aanzien en invloed. Het ligt dan ook voor de hand dat daar *aanvaarding* bij de gezagsontvanger essentieel is (Wijngaarden in Biersteker et al., 1975). Toch zijn er vele verschillende definities van gezag vindbaar. Hieronder zijn enkele van deze uitgelicht:

- Gezag is een hiërarchische relatie. Er zijn altijd twee partijen betrokken;
 - a. degene die gezag uitoefent: gezagsdrager
 - b. degene die gezag aanvaardt: gezagsontvanger (Arendt, 1994);
- Gezag produceert gehoorzaamheid waarbij de mensen hun vrijheid bewaren (Plato in Arendt, 1994);
- *"Sociologen zijn onder gezag gaan verstaan, die autoriteit die zich daadwerkelijk weet te doen gelden op grondslag van reële aanvaarding door degenen tot wie de autoriteit zich richt"* (Gerbrandy in Biersteker, 1975 p.57);
- *"Macht krijgt meer en meer de vorm van gezag naarmate de macht gelegitimeerd is"* (Bransen, 2011 p.6). Of in andere woorden; *"als mensen vrijwillig bereid zijn te gehoorzamen, dan wordt macht gezag"* (Klop, 1995 p.10);

In elk van deze definities zitten bruikbare elementen. Ze kunnen dan ook als aanvullend beschouwd worden en zijn dientengevolge samengevoegd tot de volgende werkdefinitie van gezag:

'Gezag - als een hiërarchische relatie waarbij sprake is van wederzijds geaccepteerde ongelijkheid tussen gezagsdrager en gezagsontvanger - produceert gehoorzaamheid waarbij mensen hun vrijheid bewaren.'

Kort samenvattend bestaat gezag uit de volgende elementen:

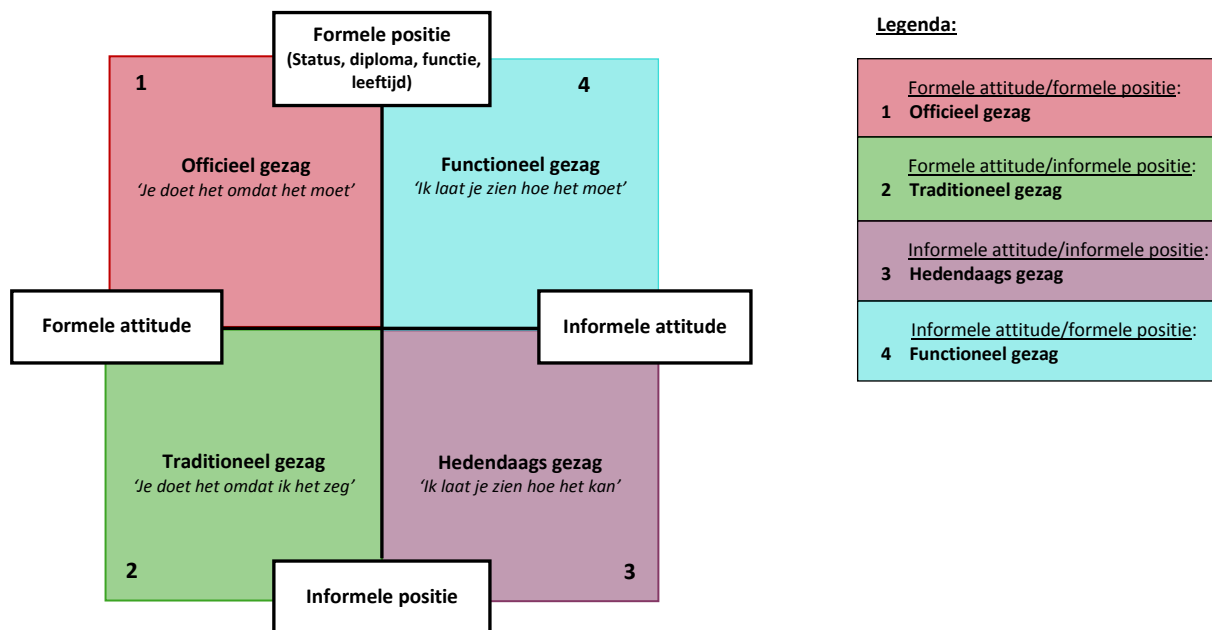
- Een *erkende* hiërarchische relatie;
- *Aanvaarding* van ongelijkheid in de relatie;
- Bepaalde vorm van *gehoorzaamheid*, als in het *willen* luisteren naar de gezagsdrager;
- Eigen *vrijheid* behoudend, dus zonder bepaalde vormen van dwang (macht).

Verder kijkend naar gezag heeft Weber een onderscheid in drie categorieën gemaakt, namelijk traditioneel, rationeel-legaal en charismatisch gezag (Peters, 1959; Lammers, 2005). In verschillende onderzoeken waaronder die van Nijnatten (2001), wordt aangegeven dat in de huidige Nederlandse samenleving nog weinig sprake is van traditioneel gezag. Hierbij kan gedacht worden aan de veranderde positie van de kerk in de Nederlandse samenleving en de koningin die automatisch door middel van haar positie een gezagsfunctie bekleedt. Het gaat dan om gezag op basis van geloof in gewoontes die door een lange geschiedenis geheiligd zijn (Lammers, 2005). Kijkend naar rationeel-legaal gezag, dan geschiedt dit vaak op basis van hiërarchische ordes in het bedrijfsleven en het overheidsapparaat. Ten derde is er charismatische gezag. Hierbij gaat het om toewijding en ontzag voor een bepaalde leider met een duidelijke visie en leiderschap, waarbij het delen van bepaalde normen belangrijk is voor de gezagsaanvaarding en waarbij het vaak om het verdienen van gezag gaat (Lammers, 2005; Gommer, 2008). Ondanks bovenstaand onderscheid in gezag, moet aangegeven worden dat een strikte scheiding niet altijd mogelijk is.

Er is ook een andere indeling van gezag denkbaar, namelijk *formeel* en *informeel* gezag. Formeel wordt, net als het rationeel-legaal gezag, vaak geassocieerd met een bepaalde status, leeftijd, positie en diploma. Het gaat dan om mensen die vanuit hun werk en de daarbij horende hiërarchische positie een bepaald gezag hebben (*top-down*) (Lammers, 2005). Waar het bij formeel vaak om wetnaleving gaat, het aan de regels houden en het recht hebben om iemand daar op aan te spreken, omvat informeel gezag een andere benadering. Informeel gezag komt het meest overeen met het *charismatisch gezag* van Weber (Lammers, 2005; Ultee, Arts & Flap, 2009). Een informele gezagsdrager kan gezag hebben zonder dat dit verbonden is aan een bepaalde leeftijd, positie en diploma (*bottom-up*). Het gaat veelal om kenmerken als uitstraling en inspirerend en betrouwbaar zijn (Sieckelinck, 2012). Bij formeel gezag gaat het vaak om institutionele bevoegdheid waar bij de informele kant het psychologische, als het hebben van (*geaccepteerd*) moreel overwicht, te onderscheiden valt. Het hebben van een bijzondere invloed op iemand, zonder per se een beroep op bevoegdheden en/of functie te doen.

Kijkend naar de typologie van Weber en het onderscheid tussen formeel en informeel gezag, zijn er twee kerndimensies van belang. Het gaat bij gezag enerzijds om iemands positie (formeel/informeel) en anderzijds om iemands attitude (formeel/informeel). Dit houdt in dat iemand vanuit een formele positie (bijvoorbeeld jeugdbegeleider) een informele attitude kan hebben wat tot uiting komt in informeel gezag. Er is dus een verschil tussen wat je bent (*positie*) en wat je doet (*attitude*). Het opgestelde figuur 2, geeft een alomvattend overzicht van dit onderscheid in gezag (Van Buuren, Quataert & Sieckelinck, 2012).

Figuur 2: Gezag



De figuur geeft weer dat de vorm en mate van gezag niet samen *hoeft* te hangen met iemand zijn/haar positie (functie, diploma). Bij vak één (*officieel gezag*) kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een agent, iemand met een formele positie (formeel aangestelde gezagsdrager) met een formele attitude (wetnaleving). Een agent kan zich echter ook in vak vier bevinden. Wederom vanuit een formele positie, maar met een informele attitude en benadering. Het maakt inzichtelijk dat een formele gezagsdrager niet automatisch een gezaghebbend figuur is (Peters, 1959; Wijngaarden in Biersteker, 1975). Daarbij geldt ook het tegenovergestelde, een gezaghebbend

iemand hoeft geen bevoegde gezagsdrager te zijn. Vak twee en drie zijn daar voorbeelden van. Hierbij gaat het om een informele positie, denk aan een buurtbewoner, die op een informele dan wel formele manier gezag kan hebben. Bij informeel gezag (vak 3) kan gedacht worden aan een persoonlijke benadering van jongeren. Een voorbeeld van een formele benadering (vak 2) is een oudere buurtbewoner die gevoelsmatig, volgens hemzelf, het 'recht' heeft jongeren te corrigeren. Het gaat samenvattend gezegd om de *manier* waarop iemand invloed kan uitoefenen op diegene zijn denken en doen (Klop, 1995).

Verwachting

Bovenstaande kort samenvattend betreft gezag iets anders dan macht. Macht houdt in dwang (financieel/fysiek /psychisch), waar het bij gezag om acceptatie gaat. De verwachting naar aanleiding van onder andere het opgestelde schema is dat beroepen/ functies er bij gezag minder toe doen. Het hebben van gezag *hoeft* niet samen te gaan met iemand zijn functie, wat inhoudt dat beroepen in het schema *gedeeltelijk* inwisselbaar zijn.

2.2 Theoretische onderbouwing

Hieronder volgt de verdere theoretische onderbouwing van het onderzoek. Na elk theoretisch onderdeel volgt wederom een samenvatting van de te verwachten bevindingen. Kijkend naar jongerenoverlast in de publieke ruimte, dan heeft overlast zoals onder andere Ultee, Arts & Flap (2009) aangeven, te maken met het traditionele sociologische *ordeprobleem*. Dit is dan ook het startpunt van deze theoretische onderbouwing.

2.2.1 Het ordeprobleem & gezag

Het ordeprobleem is een probleem wat al sinds mensheugenis speelt. Hobbes is één van de oudste wijsgeren (1588-1679) die zich bezighield met het probleem van geweld en orde. Doordat mensen volgens hem allen bepaalde aversies en verlangens hebben, ontstaat er vaak strijd onder elkaar. Daarbij is er het gegeven dat mensen proberen toestanden te vermijden die hen afkeer wekken. Dit lukt volgens Hobbes maar op een bepaalde manier en dat is door middel van het bestaan van een staat (Ultee, Arts & Flap, 2009). Zonder het hebben van een staat zou er chaos, geweld en een oorlog van allen tegen allen zijn (*natuurlijke toestand*). Bij het hebben van een staat is dit, zij het onder bepaalde voorwaarden, niet het geval. De staat heeft namelijk de *macht* om burgers in het gareel te houden. Omdat de wens van de mens eigenlijk het in vrede samenleven is, bestaat er een bepaalde *acceptatie* van macht door een staat. Bij de acceptatie van macht, ontstaat als het ware een vorm van gezag. Ondanks verbeteringen van deze theorie door onder andere Locke (1690), die het belang van de scheiding der machten (*trias politica*) aangaf, geven beiden aan dat een staat (met gezag) nodig is om te zorgen voor orde en rust (Ultee, Arts & Flap, 2009).

Het ontstaan van staten kan dus gezien worden als de 'start' van het aanpakken van problemen waarin geweld, criminaliteit en ook overlast een rol spelen. Het gezag van een staat kan, zoals eerder bij de definiëring van gezag is aangegeven (paragraaf 2.1.2), gezien worden als traditioneel en rationeel-legaal, oftewel formeel gezag (Lammers, 2005). Door processen van rationalisering, met onder andere democratisering en secularisering (Vuijsje & Wouters, 1999; Nijnatten, 2001), worden vraagtekens geplaatst bij deze *formele* vormen van gezag (Furedi, 2011). Men heeft het *gevoel* dat dit gezag toch een bepaalde mate van vrijheidsbeperking oplegt. Van der Vijver & Gunther Moor (2001) geven aan dat het er op lijkt dat de automatische acceptatie van institutioneel gezag dan ook afneemt. Gezag wordt niet meer automatisch aan iemand toegekend omdat hij/zij vanuit een instantie is aangesteld. Mede door deze processen wekt het hele idee van gezag bij sommigen onbehagen. Begrippen als 'gezag' en 'gezagsdrager' worden vaak met een negatieve connotatie gehanteerd (Furedi, 2011). Toch is gezag volgens denkers als Hobbes en Locke, maar ook hedendaagse sociologen als Furedi (2011) noodzakelijk in onze maatschappij. Zou er, zoals de media doen

verwachten, daadwerkelijk sprake zijn van een 'gezagscrisis', of komt het op een andere manier tot uiting? Welk soort gezag is nodig om jongerenoverlast aan te pakken?

Verwachting

Allereerst kan aangegeven worden dat het hebben van gezag van invloed is op de mate van 'orde' en daarmee ook op de mate van overlast in onze samenleving. Men kan dus stellen hoe meer gezag iets of iemand heeft, hoe minder ordeverstoring en daarmee overlastgevend gedrag er zal zijn. Deze relatie is in onderstaand figuur 3 weergegeven.

Figuur 3: Negatieve relatie gezag en overlast



Ten tweede heeft er met betrekking tot gezag een verschuiving plaatsgevonden. Het traditionele gezag van staten en daarnaast ook het gezag van instanties en afgevaardigden daarvan (legaal-rationeel) is afgenomen (*formele vormen*). Kijkend naar deze gezagsvormen, zijn problemen aan de formele kant van gezagsaanvaarding te verwachten. Dit doet de vraag rijzen hoe het zit met informeel gezag? In een onderzoek van Gommer (2004) werd reeds aangegeven dat gezag steeds meer van onderaf wordt toegekend, bottom-up in plaats van top-down. Werkt een informele benadering wel of niet bij de aanpak van jongerenoverlast en waarom werkt dit wel/niet? En als het werkt, is er dan wel sprake van de geschetste 'gezagscrisis'?

2.2.2 Hedendaags (informeel) gezag

Zoals hierboven aangeven, wordt er een relatie verwacht tussen gezagsaanvaarding en jongerenoverlast. Om als gezagsdrager effectief te zijn bij jongeren, is het belangrijk duidelijk te hebben wat het belang is van gezag hebben. Om kinderen en jongeren op te voeden is gezag nodig. Alleen zo komt een jongere volgens Petitclerc (2005) tot het integreren van grenzen. Het moet voor hen duidelijk zijn wanneer iets wel en wanneer iets niet kan. Dit is nodig om jezelf verder te ontwikkelen. Broekhuizen & Van Wonderen (2012) hebben het in hun onderzoek over *publieke familiariteit*. Dit is het vermogen van onder andere buurtbewoners om effectief ongewenste situaties te corrigeren (het aangeven van grenzen). Door onder andere gevoelens van angst en onwennigheid, veelal op basis van culturele verschillen en individualisering van de samenleving, is deze publieke familiariteit oftewel sociale controle, afgenomen (Vuijsje, 2012). "*De straat heeft haar opvoedende functie verloren*" (Petitclerc, 2005, p.18). Veel mensen durven jongeren niet meer zomaar op hun gedrag aan te spreken uit angst voor hun reactie.

Deze manier van benaderen *kan* effectief zijn, als men maar weet op welke wijze je deze jongeren moet benaderen. Zoals ook het onderzoek van Van der Pennen (2012) aangeeft, is er inderdaad een andere manier van benadering mogelijk bij jongerenoverlast en de daaraan vaak verbonden wijkaanpak. Hij noemt dit in zijn onderzoek de '*new professionals*'; bijzondere professionals die het verschil weten te maken. Hiervoor zijn volgens hem bepaalde *persoonlijke kwaliteiten* van belang. Ook Peters gaf in 1959 reeds aan dat bijzondere charismatische 'leiders' (gezagsdragers), vaak bepaalde eigenschappen hebben welke hen doet onderscheiden van andere leiders/gezagsdragers. Het idee van Van der Pennen is gebaseerd op Lipksy's *street-level bureaucracy* theorie. Hierbij gaat het volgens hem om; "*kwaliteiten van professionals (politiemensen, sociaal werkers, onderwijzers) die de bureaucratische rationaliteit en regelgeving passend laten zijn in de*

uitvoeringspraktijk van hun dienstverlening” (Lipsky, 1980 in Van der Pennen, 2012 p.31). De professionals maken hierbij gebruik van een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Dit laatste wordt nader toegelicht in paragraaf 2.2.3.

Het gaat bij deze professionals (gezagsdragers) dus hoofdzakelijk om persoonlijke kwaliteiten. Het hebben van succes bij de aanpak van probleemjongeren heeft dus niet te maken met het soort organisatie waar deze gezagsdrager al dan niet aan verbonden is. Dit brengt ons terug bij het opgestelde schema van gezag (figuur 2) in paragraaf 2.1.2. De formele positie kan los gezien worden van iemands attitude, iemand persoonlijke kenmerken en manier van benaderen. Om inzicht te geven in de persoonlijke kwaliteiten van zo’n gezagsdrager heeft Van der Pennen (2012) een aantal rollen onderscheiden; *sociaal ondernemer, strijder, ontdekkingsreiziger, beschouwer, grenszoeker, domeinoverschrijder en pendelaar*. Deze rollen zijn wegens gedeeltelijke overlap in tabel 1 ten dele samengevoegd en af en toe kort aangevuld met overeenkomende kenmerken van het hebben van charismatisch leiderschap. Hierdoor wordt duidelijker inzichtelijk gemaakt welke kenmerken bij informeel gezag van specifiek belang zijn om effectief te kunnen zijn bij jongerenoverlast in de publieke ruimte. Hierbij is het belangrijk stil te staan bij het feit dat niet alle rollen en kenmerken in één enkele gezagsdrager terug te vinden zijn. Het schets een beeld van een ‘*new professional*’ in de vorm van een hedendaagse informele gezagsdrager.

Tabel 1: Rollen met kenmerken van een informele gezagsdrager

a. Ondernemer/Strijder	Om effectief te zijn bij de aanpak van jongerenoverlast moeten soms andere paden dan de bekende bewandeld worden; ‘afwijken van beleid’ (§2.2.3). Dit vergt soms overredingskracht maar ook een bepaalde mate van <i>vrijzinnigheid, eigenwijsheid en gedrevenheid</i> (persoonlijke kenmerken losstaand van positie) (Van der Pennen, 2012). Ze investeren vaak veel van hun middelen (tijd, geld en energie) om het gewenste effect te bereiken. Verder vallen ze te omschrijven als <i>volhardend, standvastig</i> en is er soms een bepaalde strijd nodig om daadwerkelijk iets voor elkaar te krijgen bij de jongeren. Ze durven risico’s te nemen (House & Howell, 1992) en worden dan ook wel vaker dan eens als eigenwijze dwarsliggende types omschreven (Van der Pennen, 2012).
b. Ontdekkingsreiziger	De ‘bijzondere professional’ benadert situaties <i>context specifiek</i> . Hij gebruikt de lokale kennis met perspectieven van buurtbewoners en jongeren om tot passende oplossingen/aanpakken te komen. Hij ziet wellicht een uitdaging waar een ander een probleem ziet. Daarnaast is <i>oprechtheid</i> en je in een situatie in kunnen leven erg belangrijk (<i>empathie</i>).
c. Grenszoeker	Een informele gezagsdrager is vaak een <i>creatieveling</i> , regels moeten wel eens aan situaties worden aangepast (§2.2.3) en men moet innovatief zijn (House & Howell, 1992). Grenzen worden wel eens overschreden. Dit valt tevens in figuur 2 weer te geven. Iemand met een professionele <i>formele</i> positie (bijvoorbeeld een wijkagent) kan de grenzen van zijn formele/informele manier van benaderen opzoeken en aanpassen aan de situatie. Hier is Hans Rasenberg, benoemd in het onderzoek van Van der Pennen (2012), een goed voorbeeld van. Hij neemt soms ook zijn toevlucht tot formeel gezag wanneer dit volgens hem in een bepaalde situatie effectiever is. Daarbij komt het overschrijden van werkvelden ook voor. Jongerenoverlast beperkt zich bijvoorbeeld niet alleen tot het veiligheidsdomein, maar raakt ook aan andere gebieden zoals zorg en welzijn. Zo’n informele gezagsdrager kan dan een positie tussen instanties innemen. Het creëren van een ‘vrijplaats’; “ <i>vrij van conventies, van ingesleten rolpatronen, van sturing en regulering, van stereotypering en vooringenomenheid</i> ” (Haffmans, 2006 in Van der Pennen, 2012 P.42).

Het voorgaande geeft wederom aan dat het hebben van gezag losstaat van iemands functie. Iemand kan 'pendelen' tussen de verschillende gebieden om zo zijn doel te bereiken. Bovenstaande rollen zijn dan ook niet in vaste vakken van het gezag-schema (§ 2.1.2) te plaatsen.

Er is bij informele gezagsdragers ook overlap met het idee van charismatisch gezag van Weber, het onder andere hebben van bijzondere eigenschappen en uitstraling. Ook Nijnatten (2001) geeft aan dat het bij gezag om het uitstralen van onder andere betrouwbaarheid gaat. Betrouwbaarheid en geloofwaardigheid zijn belangrijke begrippen voor jongeren. Geloofwaardigheid is gebaseerd op de coherentie tussen woord en daad; "*doen wat men zegt en zeggen wat men doet*" (Petitclerc, 2005 p.11). Wat jongeren volgens Petitclerc (2005) dan ook het meest nodig hebben is het kunnen bouwen op volwassenen, op een gezagsdrager. Het zou volgens hem dan ook niet het gezag zijn waar jongeren vragen bij stellen, "*maar de geloofwaardigheid van diegenen die dat gezag menen te bezitten*" (p.11). Het gaat dus om het uitstralen van betrouwbaarheid en geloofwaardigheid, waar Nijnatten (1995) in eerder onderzoek ook nog het belang van aantrekkingskracht aanstipte. Daarvan wordt gesproken wanneer een persoon iemand anders zijn/haar gedrag kan beïnvloeden op grond van wie hij is (persoonlijke kenmerken) (Olsen, 1993 in Nijnatten, 1995). Dit geeft wederom aan dat iemands attitude en effectiviteit bij jongerenaanpak, los staat van diens positie. Hier hoeft een gezagsdrager zich overigens niet altijd bewust van te zijn.

Wat volgens De Jong (2012) vaak ontbreekt bij 'de jeugd van tegenwoordig' zijn de drie D's:

- *Daadkracht, Discipline & Duidelijkheid.*

Jongeren willen wel degelijk gecorrigeerd worden, weten waar hun grenzen zitten, maar dan moet je wel weten hoe je het aanpakt. De juiste gezagsdrager kan jongeren het bovenstaande trachten bij te brengen. Ook De Jong (2012) geeft aan dat je betrokken moet zijn bij de jongeren, dit is erg belangrijk. Je moet oprecht zijn waarbij, bij een combinatie van beide, na verloop van tijd een vriendschappelijk contact kan ontstaan. Na goede ervaringen met een gezagsdrager versterkt dit zijn/haar gezagspositie. Zo ontstaat een vast relatiepatroon (Nijnatten, 1995). Om dit te bereiken is aanwezigheid belangrijk. Door nabijheid, zichtbaarheid, het aanwezig zijn op plekken waar de jongeren geregeld komen, kunnen ze stilaan benaderd worden (Petitclerc, 2005). Wanneer je na verloop van tijd ook het conflict met ze aan kan gaan, ze persoonlijk kan benaderen en ze laten zien wat wel en wat niet kan, kun je wat bereiken. Dit werkt dus alleen wanneer je *betrokken, oprecht en geloofwaardig* bent en duidelijk *grenzen* kunt stellen. Er is tijd en aandacht nodig. Je moet het contact met de jongeren *zelf* aangaan, persoonlijk contact en ze serieus nemen om wederzijds *respect* te krijgen (Noorda & Veenbaas, 2006). Jongeren aanspreken als anonieme vertegenwoordiger uit een instantie werkt vaak niet (formeel). Respect betekent een basis creëren voor een houding van geven en nemen over en weer; *wederkerigheid* (Nijnatten, 1995; Noorda & Veenbaas, 2006).

Verwachting

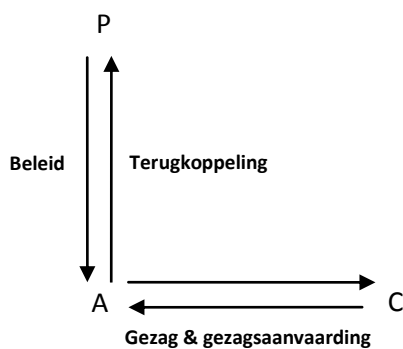
Eigenwijsheid, geloof in eigen kunnen, standvastigheid en *durf* zijn karaktereigenschappen die te verwachten zijn bij een hedendaagse informele gezagsdrager. Daarnaast is *zichtbaarheid, benaderbaarheid* (een bekend gezicht zijn) en *geloofwaardigheid* bij een gezagsdrager van belang (Petitclerc, 2005; Broekhuizen & Van Wonderen, 2012). Dit zijn allen eigenschappen die doorslaggevend zijn bij het maken van een verschil in de problematiek rondom jongerenoverlast. Een effectieve overlastaanpak heeft dus naar verwachting alles te maken met een persoonlijke benadering (informeel gezag). Hierbij mag niet vergeten worden dat het aangeven van grenzen daarin belangrijk is. Zo iemand hoeft, zoals eerder aangegeven, niet vanuit een instantie te komen.

Iemand's attitude staat los van diens positie. Als laatste moet aangegeven worden dat wanneer deze aanpak niet werkt, het verhogen van repressief optreden en strengere wetnaleving vanuit een formele benadering soms wel *kan* bijdragen aan gezagsverhoging. Al houdt dit impliciet in dat het veelal effectiever is om jongeren op een persoonlijke informele manier te benaderen.

2.2.3 Principal-agent-theory

Zowel de regering als andere publieke en private instellingen in Nederland houden zich bezig met het probleem van criminaliteit en overlast door jongeren. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om de aanpak daarvan en valt er een onderscheid te maken tussen diegenen die beleid bedenken en ontwerpen en diegenen die het uitvoeren. Dit zorgt ervoor dat er met betrekking tot de aanpak van deze problematiek een driehoeksverhouding ontstaat, namelijk die van een principal (beleidsmaker), agent (gezagsdrager) en client (jongere) (Shepsle, 2010; Wolters & De graaf, 2005). Deze driehoeksverhouding is in figuur 4 weergegeven.

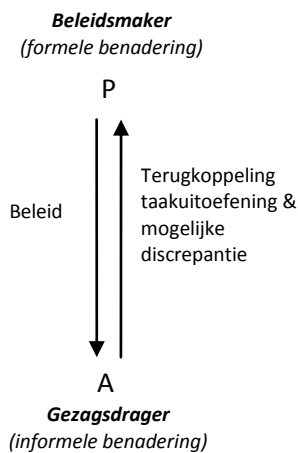
Figuur 4: Principal, agent, client model



Van oorsprong richt dit model zich op het 'traditionele' informatietekort tussen een principal (manager) en zijn agent (uitvoerder). Omdat een principal niet alles kan controleren en wegens de veelal specialistische kennis van een agent, ontstaat er door informatietekort bij de principal een bepaalde beleidsvrijheid/handelvrijheid voor de agent (Wolters & De Graaf, 2005; Eisenhardt 1989 in Bronk, 2010). Dit is een bron voor mogelijke problemen en conflicten tussen deze beide partijen. Gedacht kan worden aan een agent die de richtlijnen uit het beleid van de principal niet opvolgt, waar vervolgens bij slechte resultaten uiteindelijk de principal eindverantwoordelijke is.

Kijkend naar jongerenoverlast in Nederland en de mate van gezagsaanvaarding die daar een rol in speelt (§2.2.1), valt deze theorie ook hier toe te passen. Hierbij is het belangrijk te kijken naar de relatie tussen de principal (beleidsmaker) en de agent (gezagsdrager). Beleidsmakers bedenken en schrijven een bepaald beleid om jongerenoverlast aan te pakken, zij het vanuit zichzelf bedacht of van hogerop opgelegd (burgemeester en wethouders). De agent kan dus gezien worden als een gezagsdrager (formeel dan wel informeel) die gespecialiseerd is in zijn of haar werk. De cliënten zijn in dit onderzoek de overlastgevendende jongeren die aangesproken moeten worden op hun gedrag. Omdat een beleidsmaker niet altijd weet wat er zich precies voordoet op 'straat', ontstaat *informatievoorsprong* bij de gezagsdrager. Hij kent de jongeren, weet wat er gaande is en heeft op basis daarvan waarschijnlijk een bepaalde visie op de aanpak van deze jongeren (*informeel gezag* §2.2.2). Omdat er een verschil in 'informatie' bestaat tussen de gezagsdrager (de uitvoerder) en de beleidsmaker, kan het zijn dat geschreven beleid (*veelal formele insteek*) wellicht niet geheel passend is en/of geheel wordt nageleefd. Deze discrepantie is in figuur 5 weergegeven.

Figuur 5: Discrepantie principal - agent



Zoals in paragraaf 2.2.2 aangegeven, is een informele gezagsdrager vaak een ondernemer/strijder, ontdekkingsreiziger en grenszoeker. Dit houdt in dat meer dan eens van beleid wordt afgeweken en professionele grenzen worden opgezocht. Een beleidsmaker blijft vaak eindverantwoordelijke voor de uitvoering van zijn of haar beleid. Door beleidsafwijkingen kunnen conflicten ontstaan tussen beleidsmaker en uitvoerder. Gezien de gelaagdheid in de Nederlandse overheid en bijbehorende instanties, bestaat er altijd een bepaalde mate van beleidsvrijheid voor de gezagsdrager. De vraag is alleen in welke mate hij/zij daar gebruik van maakt en in hoeverre beleidsmakers ze hiervoor de ruimte geven?

Verwachting

Bij bovenstaande is belangrijk aan te geven dat een beleidsmaker niet altijd een formele insteek heeft en een gezagsdrager ook niet altijd een informele manier van benaderen heeft. Kijkend naar de nieuwe 'hang naar dwang' in Nederland (§1.1), is de verwachting dat beleid meer dan voorheen gericht is op een hardere aanpak van overlastgevende jongeren (strenger optreden, zwaarder en sneller straffen). De vraag is of beleidsmakers daarbij ook gebruikmaken van de inzet van informeel gezag. De verwachting is dat het merendeel van de beleidsmakers de voordelen en effectiviteit van informeel gezag zien, maar deze niet altijd in beleid opnemen. Dit mede dankzij de politieke koers in Den Haag; repressiever optreden.

2.2.4 Leeftijds- of generatieprobleem

Als laatste wordt dit theoretisch kader afgesloten met de verwachting of de genoemde overlastproblematiek en gezagsaanvaarding onder jongeren een leeftijdsprobleem is, iets wat bij jongeren hoort; het is er altijd geweest en het zal er altijd zijn. Of is het iets van deze generatie, een typisch symptoom van de moderne tijd?

"Onze jongeren (...) zijn slecht opgevoed, ze spotten met het gezag en hebben niet de minste eerbied voor de ouderen" (Socrates, 470-399 v. Chr. in Petitclerc, 2005 p.2).

Deze quote maakt duidelijk dat problemen met jongeren en gezagsaanvaarding niet alleen in deze tijd spelen. Kijkend naar onder andere het publieke debat dan leeft het nog steeds. Overlast en criminaliteit waren op de economische crisis na, bij de verkiezingen in 2010 wederom één van de belangrijkste thema's (Van Noije, 2010). Toch neemt de overlast kijkend naar de cijfers, zoals eerder aangegeven, niet toe. Opvallend is ook dat wanneer verschillende leeftijdsgroepen gevraagd wordt naar de overlastproblematiek in Nederland, ze een heel ander beeld geven dan wanneer gevraagd wordt naar persoonlijke ervaringen. Hoewel overlastmeldingen

dus niet toenemen, is de beleving van de hoeveelheid overlast wel toegenomen. Daarbij ervaren jongeren zelf meer overlast dan ouderen; *“het stereotype beeld van angstige bejaarden die de straat niet meer op durven, moet dus worden bijgesteld”* (Van Noije, 2010 p.450). Tegelijkertijd zijn het ook de jongeren die optimistischer zijn dan ouderen, die veelal kritischer zijn over overlast als modern probleem (Van Noije, 2010).

Er is dus een duidelijke kloof zichtbaar tussen het publieke debat, wat zorgt voor een bepaalde *beeldvorming*, en de persoonlijke *beleving* van overlast. Volgens onder andere Althoff (2005) spelen de media hier een rol in. Ze schetsen vaak een uniform beeld van criminaliteit en overlast, wat zorgt voor gevoelens van angst en onveiligheid. Het is niet zo dat de media nieuws verzinnen, maar ze geven de gebeurtenissen door de manier waarop ze selecteren, een bepaalde interpretatie. Hierdoor vormt de media *“een filter tussen gebeurtenissen en de perceptie daarvan door het publiek”* (Althoff, 2005 p.267). Door het veelvuldig berichten en aandacht vestigen op het afwijkend gedrag van jongeren, wordt ook de aandacht van de politiek daarop gevestigd. Zo is er in de twintigste eeuw geen enkele periode te benoemen waarin niet over het ‘normverlies’ van jongeren wordt gesproken. Toch kan niet geconcludeerd worden dat de normen van jongeren ten aanzien van recht en wet verschillen van de normen van ouderen. Er is ook geen sprake van een teloorgang van deze normen en waarden, wat niet wegneemt dat ze niet veranderd zijn (Vanderveen, 2001). Normen worden maatschappelijk geconstrueerd en zijn daarmee dynamisch. Ze veranderen wanneer de maatschappij verandert en daarin is zeker een verandering zichtbaar (Elffers & Hessing, 2000 in Vanderveen, 2001). Dit heeft volgens Petitclerc (2005) mede te maken met het aantal toegankelijke informatiebronnen, maar ook de opkomst van massamedia. Deze vele veranderingen zorgen er volgens hem voor dat de *culturele* afstand tussen generaties groter wordt. Het is moeilijker voor de volwassenen om geloofwaardigheid op te bouwen vanuit verworven kennis. Jongeren kunnen zelf ‘alles’ opzoeken en leren. Deze verschijnselen geven volwassenen het idee dat ze niet meer mee kunnen met de jongeren, wat invloed heeft op hun geloofwaardigheid. Daarnaast is het tolerantieniveau door onder andere de individualisering van de samenleving afgenomen; *“het is mijn kind niet, het is mijn probleem niet”* (Petitclerc, 2005 p.16). Het idee van ouders die hun kind niet alleen opvoeden is er niet meer. Daarbij komt dat ze, uit angst om niet ‘leuk’ te worden gevonden, niet snel ‘nee’ zeggen en geen duidelijke grenzen stellen (Petitclerc, 2005; Walsh, 2008). Deze combinatie van verschillende factoren zorgt ervoor dat er meer onbehagen is over het fenomeen jongerenoverlast.

Verwachting

Kort gezegd is de verwachting dat de genoemde problematiek gaat om een leeftijdsprobleem. Van oudsher zijn er klachten over overlast van jongeren en de matige gezagsaanvaarding. Dit sluit niet uit dat er veranderingen over de tijd zichtbaar zijn waar deze generatie anders in is dan de vorige. Mede door de snel veranderde technologie in de samenleving, gaat alles veel sneller. Volwassenen kunnen dit niet altijd volgen, waardoor de verhoudingen tussen jong en oud wel degelijk veranderen. Het genoemde probleem is dus niet generatiespecifiek, maar dit geldt naar verwachting wel voor de manier waarop het zich uit.

Het theoretisch kader heeft inzicht gegeven in de verwachtingen van dit onderzoek naar jongerenoverlast en gezagsaanvaarding in de publieke ruimte. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methodes waarmee de verwachtingen worden onderzocht.

3.1 Methodologische verantwoording

3.1.1 Een kwalitatieve onderzoeksbenadering

Zoals bij de relevantie aangegeven, is naar jongerenoverlast in relatie met gezagsaanvaarding weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan. Kwantitatieve en/of kwalitatieve gegevens naar deze relatie zijn dan ook niet of nauwelijks beschikbaar. De gestelde onderzoeksvragen moeten daarom beantwoord worden met nieuw te verzamelen gegevens. Voor het onderzoeken van de beleidsvisie op gezagsaanvaarding onder jongeren in relatie met jongerenoverlast, is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de achterliggende gedachten van deze beleidsmakers. Naast hun visie is het belangrijk te kijken *hoe* zij deze visie doorvertalen naar beleid en *waarom*. De methode voor het verzamelen van deze gegevens moet daarom voldoende ruimte bieden voor meningen en argumenten van de beleidsmakers. Bij de te verzamelen data past dan ook het beste een kwalitatieve onderzoeksbenadering (Boeije, 2005; Evers, 2007).

3.1.2 Semigestructureerde interviews

De benodigde informatie is verkregen door het afnemen van semigestructureerde expertinterviews. De invalshoek van dit onderzoek is de visie van beleidsmakers. Het onderzoek gaat over jongerenoverlast, waarbij de respondenten uit de interviews als expert op dit gebied fungeren. Iemand is een expert, als hij of zij deskundig is op een bepaald terrein (Boeije, 2005), in dit geval beleidsmakers, adviseurs of medewerkers op het gebied van jongerenoverlast.

Voor de interviews in dit onderzoek is gebruikgemaakt van een topiclist. Deze topics zijn opgesteld aan de hand van de onderzoeksvragen en het theoretisch kader. De topics lagen voorafgaand aan het interview vast, evenals de volgorde van de vragen en de manier waarop ze gesteld zouden worden ('t Hart, Boeije & Hox, 2005). De gebruikte topiclist en interviewhandleiding staan respectievelijk in bijlage A en B. Bij het afnemen van de interviews was er, gezien de semigestructureerde aard van het interview, de mogelijkheid door te vragen bij bepaalde antwoorden en een vraag over te slaan wanneer deze niet meer relevant bleek. Er is niet voor een volledig open interview gekozen omdat bij een semigestructureerd interview de antwoorden beter te vergelijken zijn. Dit kan nog beter bij een volledig gestructureerd interview, maar gezien de onderzoeksvraag is dat te beperkend omdat het geen ruimte biedt om door te vragen wanneer dat nodig wordt geacht.

3.2 Dataverzameling

3.2.1 Selectie van respondenten

Zoals aangegeven richt dit onderzoek zich op de visie van beleidsmakers. Dit kan een beleidsadviseur of -medewerker betreffen die een visie heeft op jongerenoverlast en gezagsaanvaarding onder jongeren in zijn of haar gemeente/woonplaats. Omdat veel beleid gericht op jongerenoverlast geïnitieerd wordt vanuit de gemeente, zijn voornamelijk beleidsmakers binnen gemeenten benaderd.

Een steekproef trekken verloopt anders in een kwalitatief onderzoek dan in een kwantitatief onderzoek. Omdat dit onderzoek zich richt op experts is het niet mogelijk deze te selecteren op toevalbasis (aselect). Er is gekeken

naar die gemeenten en beleidsgebieden waarvan gedacht werd dat dit het meeste opleverde en leerde over het onderwerp. Oftewel is er gekeken waar het onderwerp ‘jongerenoverlast’ zich het sterkst openbaart (Boeije, 2005). In dit onderzoek is gebruikgemaakt van doelgerichte steekproeftrekking en theoretische selectie. Met doelgericht worden respondenten bedoeld die bepaalde kenmerken representeren zoals het beleidsterrein (Jeugd, Jeugd & Veiligheid) of bepaalde gemeenten. Met theoretische selectie worden respondenten geselecteerd op basis van hun potentiële bijdrage aan de analyse (Boeije, 2005). Hierbij kan gedacht worden aan specialisatiegebieden zoals overlastaanpak of risicojongeren. Door tevens kleinere gemeenten te selecteren, wordt actief gezocht naar uitzonderingsgevallen, wat de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek vergroot.

Omdat, zoals in paragraaf 2.1.1 staat aangegeven, overlastgevend gedrag van jongeren naar verwachting vaak samengaat met stedelijkheid en wijksamenstelling (Sociaal Economische Status, bebouwing et cetera), is gekeken naar de 40-krachtwijken uit het landelijke overheidsbeleid (Haar, Schreven & Rienstra, 2008). Van deze wijken is bekend dat de overlast daar hoger dan gemiddeld is. Dit zijn dus plaatsen waar het onderwerp zich het sterkst openbaart. Deze veertig wijken bevinden zich in elf gemeenten in Nederland, waarvan in dit onderzoek vijftien respondenten uit zeven gemeenten zijn ondervraagd (tabel 2).

Tabel 2: Overzicht respondenten naar aanleiding van de 40-krachtwijken

Gemeente	Beleidssterrein
Amersfoort	Beleids- en projectmedewerker Sociale Veiligheid (Jeugd en Veiligheid, specialisatie jeugdgroepen)
Amsterdam	Projectleider Jeugd en Overlast (stadsdeel Oost). Voorheen Beleidsadviseur Jeugd (12+)
	Projectleider Veiligheid Stadsdeel West
	Stadsdeelvoorzitter Amsterdam West ³
Arnhem	Beleidsadviseur Jeugd (12+)
	Coördinator Jeugdoverlast (detachering vanuit politie)
Den Haag	Bestuurlijk beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid / Veiligheidshuis, Coördinator straatcoaches en gezinsmanagers
	Beleidsadviseur Jeugd
Eindhoven	Beleidsmedewerker Jeugd
	Casusregisseur Jeugd en Gezin
Rotterdam	Beleidsadviseur Jeugd en Veiligheid
	Beleidsadviseur Jeugd en Veiligheid (voorheen bij dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving)
	DOSA Regisseur (Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak) (nadruk op risicojongeren)
Utrecht	Beleidsadviseur Jeugd

Daarnaast hebben er acht respondenten uit vier andere, veelal *kleinere* gemeenten, hun medewerking verleend (tabel 3). Deze gemeenten kunnen gezien worden als *uitzonderingsgevallen* en zijn gekozen omdat ze geen benoemde krachtwijken hebben. Dit om een vergelijking tussen visies te kunnen maken en wellicht een tegenstelling van de theorieën te kunnen vinden.

³ Wegens omstandigheden eenmalig een telefonisch interview afgenomen door een onderzoeker van FORUM. Daarbij is dezelfde interviewhandleiding gebruikt.

Tabel 3: Overzicht overige respondenten

Gemeente	Beleidssterrein
Breda	Coördinator Integrale Veiligheid
	Stadsmarinier Breda Noordoost (Veiligheidsregisseur/Coördinator) (Portefeuille Overlast)
	Coördinator Zuid Surplus Welzijn (voorheen specialisatie jongerenoverlast)
Helmond	Beleidsmedewerker Jeugd en Veiligheid
	Beleidsmedewerker Sport
Meppel	Voorzitter SamZwem Drenthe en Bestuurslid VSG (Vereniging Sport en Gemeenten)
Vlissingen	Coördinator Sociale Veiligheid
	Beleidsmedewerker Jeugd

Twee respondenten zijn niet direct aan een gemeente verbonden (Breda, Meppel), maar ontwikkelen of coördineren wel beleid op het gebied van overlastaanpak. Deze twee zijn tevens geselecteerd omdat zij een andere visie kunnen hebben dan medewerkers binnen een ambtelijke organisatie. Er is nog één respondent opvallend in vergelijking met de andere en dat is de beleidsmedewerker sport (Helmond). Omdat sport tegenwoordig vaak gebruikt wordt als middel om (probleem)jongeren te benaderen, was het interessant tevens deze invalshoek te belichten. De non-respons is nagenoeg niet relevant te noemen omdat weinig beleidsmakers het verzoek tot medewerking hebben afgewezen. Van de twee die niet mee konden werken, had er één geen tijd en mogelijkheid om een interview in te plannen en de ander was op de dag van de afspraak ziek.

Bij de benaderde respondenten is veelal getracht mensen te interviewen die ofwel op het gebied van Jeugdbeleid werkzaam zijn of op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid. Sommige gemeenten hebben echter een gecombineerde afdeling Jeugd en Veiligheid. In dat geval is een medewerker van die afdeling benaderd. Gezien de overlap op deze terreinen zijn bij sommige gemeenten twee respondenten geïnterviewd, waarvan een aantal gelijktijdig en een aantal apart hebben plaatsgevonden. Aan het tegelijk interviewen zitten duidelijke voordelen (elkaar aanvullen, duidelijk verschil in visies zien), maar tevens ook nadelen (eerder instemmen, wellicht minder vrijuit spreken). Gezien het verlenen van medewerking van deze beleidsmakers, was het soms handiger twee respondenten tegelijk te interviewen. Uiteindelijk is er met tweeëntwintig respondenten een semigestructureerd diepte-interview afgenomen.

3.2.2 Constructie van de interviewhandleiding

Voor het afnemen van de interviews met de beleidsmakers is zoals aangegeven een interviewhandleiding opgesteld (bijlage B). Deze is geformuleerd aan de hand van de eerder opgestelde topiclist (bijlage A). Een dergelijke interviewhandleiding biedt houvast in het interview. De interviewer kan bijhouden of de belangrijkste onderwerpen (topics) aan bod zijn gekomen om zo de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. De interviewhandleiding bestaat bijna volledig uit open vragen. Hierdoor is er voor de beleidsmakers veel ruimte om hun eigen mening en inzichten kenbaar te maken en waar nodig aanvullende informatie te geven. Er zijn aan de hand van vijf 'hoofdtokens'; jongerenoverlast, gezag, generatie- of leeftijdsprobleem, specifiek beleid en gedeeld gezag, vragen voorgelegd. Het laatste onderwerp, gedeeld gezag, is in de loop van het onderzoek door afwisseling van dataverzameling en –analyse een topic geworden. Het bleek na een aantal interviews een vaak terugkerend en daarbij voor het onderzoek interessant onderwerp (toelichting §3.3 en §3.4).

3.2.3 Verloop van de interviews

De interviews zijn allen in april en mei 2012 afgenomen. Ze vonden plaats in kantoorruimtes van de desbetreffende beleidsmakers en namen zo'n zestig tot negentig minuten in beslag. Na een waarschuwing vooraf, mochten alle interviews met een voicerecorder opgenomen worden. Ook dit heeft zijn voor- en nadelen die bij de betrouwbaarheid van het onderzoek aan bod komen. Zoals aangeven waren sommige interviews met twee respondenten tegelijk. Ondanks de voor- en nadelen hiervan, is de inschatting van deze interviews dat de respondenten zich op hun gemak voelden, juist meer vertelden en verschil in visies lieten zien.

3.3 Methodologische kwaliteit

Maso en Smaling (1998) geven aan dat de conclusies in een onderzoek sterker zijn, naarmate het onderzoek een hogere methodologische kwaliteit heeft. Hier is getracht rekening mee te houden door te letten op de waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.3.1 Betrouwbaarheid

Bij betrouwbaarheid gaat het kortgezegd om de afwezigheid van toevallige fouten (Boeije, 2005). Wanneer een onderzoek volledig betrouwbaar is, worden bij herhaling exact dezelfde resultaten gevonden. Dit is echter bij dit kwalitatief onderzoek en het bestaan van de sociale werkelijkheid, niet geheel realistisch. De beleving van tweeëntwintig experts staat in dit onderzoek centraal en deze beleving kan op verscheidene momenten in de tijd anders zijn. Door gebruik te maken van semigestructureerde interviews is er tevens ruimte voor improvisatie waardoor de ene keer wellicht meer wordt doorgevraagd dan de andere keer. Om het onderzoek toch zo betrouwbaar mogelijk te maken is bewust gekozen voor een groot aantal respondenten/experts (tweeëntwintig). Dit zorgt voor een objectiever beeld, wat de kans op toevallige fouten verkleint en de betrouwbaarheid vergroot. Tevens is gekozen voor een afwisseling van data-verzameling en data-analyse. Door tussendoor te analyseren worden reeds gedane waarnemingen gerepliceerd (Boeije, 2005). Omdat het analyseproces evenmin is gestandaardiseerd, is gekozen gebruik te maken van bewezen methoden (toelichting §3.4). Verder zijn en worden de genomen stappen binnen dit onderzoek duidelijk omschreven en beargumenteerd (*methodische verantwoording*). Wanneer duidelijk is opgeschreven wat, hoe en waarom een bepaalde keuze is gemaakt (*transparantie*), stelt het anderen in staat het onderzoek te herhalen. Door gebruik te maken van semigestructureerd interviews met interviewhandleiding, is de manier van data-verzamelen meer gestandaardiseerd dan bijvoorbeeld bij een open interview. Dit en de keuze om alle interviews digitaal op te nemen en te transcriberen, maakt vergelijken makkelijker en vergroot de betrouwbaarheid (Boeije, 2005). Een geluidsregistratie komt de kwaliteit ten goede omdat je je tijdens het interview meer kunt concentreren op het gesprek dan op het maken van aantekeningen. Het transcriberen zorgt voor minder vervormde en te korte aantekeningen en biedt meer inzicht in het onderwerp door uitgetypte vragen *en* antwoorden (Boeije, 2005). Er kan echter ook een nadeel genoemd worden. Tijdens het interviewen was er verschil in de mate waarin de beleidsmakers zich focusten op de voicerecorder. Dit bewustzijn van opname, kan ervoor zorgen dat een aantal beleidsmakers wellicht minder openhartig waren.

3.3.2 Validiteit

Bij validiteit gaat het er om dat je onderzocht hebt wat je beoogde te onderzoeken (Evers, 2007). Oftewel, meten wat je wilt meten ('t Hart, Boeije & Hox 2005). Om de validiteit te waarborgen is gekeken naar zowel interne als externe validiteit.

Interne validiteit

De interne validiteit heeft te maken met het aanwezig of afwezig zijn van systematische fouten ('t Hart, Boeije & Hox, 2005). De dataverzamelmethode is zoals aangegeven minder gestandaardiseerd, maar vooraf wel gecontroleerd door experts van FORUM. Dit vergroot de validiteit van de gebruikte methode (Evers, 2007). Verder kan de afwisseling in dataverzameling en analyse voor tussentijdse interpretaties zorgen. Een ander voordeel van deze methode is dat de onderzoeker kan waarnemen (horen, zien, vragen) wat op dat moment volgens hem/haar relevant lijkt. Dit doorvragen verkleint tevens de mogelijkheid op sociaal wenselijke antwoorden en draagt zodoende bij aan de validiteit van de verzamelde gegevens (Verhoeven, 2004; Boeije, 2005). Wat tevens bijdraagt is de vertrouwensband met de respondent (de geïnterviewde). De betrokkenheid met de beleidsmakers in een interview vergroot het vertrouwen. Dit vergemakkelijkt het gesprek wat weer helpt meer informatie boven tafel te krijgen (*meer meten wat je wilt meten*). Een nadeel is de kans dat dit de kritische blik kan doen afnemen (Boeije, 2005). Belangrijk hierbij is er voorafgaand bewust van te zijn. Een laatste nadeel is het besef van de beleidsmakers dat ze meewerken aan een onderzoek. Het is belangrijk er bewust van te zijn dat mensen de neiging hebben hierdoor hun gedrag/antwoorden aan te passen. Het besef dat het interview wordt opgenomen werkt hier niet aan mee. Door ze de mogelijkheid te geven hun naam te anonimiseren, is dit verschijnsel wellicht ingeperkt tot een minimum.

Externe validiteit

Dit heeft te maken met de generaliseerbaarheid van het onderzoek (de reikwijdte). De statistische generaliseerbaarheid is vaak een lastig punt bij kwalitatief onderzoek wegens de aard en vaak geringe omvang van de steekproef (Verhoeven, 2004; Boeije, 2005). Op basis van tweeëntwintig interviews, wat een behoorlijk aantal is voor kwalitatief onderzoek, kan alsnog niet met zekerheid worden gezegd dat de resultaten voor alle beleidsmakers op het gebied van jongerenoverlast in Nederland gelden. Door gebruik te maken van doelgerichte steekproeftrekking en theoretische selectie, is getracht de externe validiteit zoveel mogelijk te vergroten. In dit onderzoek kunnen echter geen *harde* uitspraken gedaan worden. Gezien de exploratieve aard van het onderzoek ligt hier ook niet de grootste nadruk op. Er is wel sprake van theoretische generalisatie. Theoretische inzichten, begrippen en de getoetste theorieën kunnen ook in gelijksoortige onderzoeken en situaties omtrent jongerenoverlast en gezagsaanvaarding worden toegepast (Boeije, 2005). Zo kunnen de definiëringen van gezag en jongerenoverlast alsook bijvoorbeeld de gebruikte theorie over hedendaags gezag, gebruikt worden in ander onderzoek. Wanneer hetzelfde onderzoek met andere respondenten binnen *vergelijkbare* gemeenten in Nederland wordt uitgevoerd, *kunnen* dezelfde conclusies gevonden worden en overschrijdt dit onderzoek de unieke onderzoekssituatie (Baarda et al., 2001 in Verhoeven, 2004).

3.4 Methode van analyseren

In vergelijking met kwantitatief onderzoek zijn er minder duidelijke methodologische richtlijnen en regels beschikbaar (Boeije, 2005). Toch zijn er in dit kwalitatieve onderzoek duidelijke stappen in het analyseproces te onderscheiden. De getranscribeerde interviews zijn gecodeerd en gestructureerd aan de hand van een uitgebreide topiclist. Dit helpt de gegevens uiteen te rafelen en te interpreteren. Bij de start is allereerst open gecodeerd. Dit betreft het zorgvuldig lezen van de uitgetypte interviews en het indelen van fragmenten. Het resultaat hiervan was een overzichtelijke 'codeboom', een uitgebreide topiclist (bijlage C) die is gebruikt in het verdere coderen (axiaal coderen). Waar het bij open coderen gaat om redeneren vanuit de gegevens naar het ontstaan van codes, gaat het bij axiaal coderen veelal om het redeneren vanuit codes naar gegevens (Boeije, 2005). Dit zorgt voor inzicht in hoofcodes (hoofd- en bijzaken) in het onderzoek. Zo is een hoofdcode in dit onderzoek *gezag*, met als subcodes opvatting/definiëring en persoonlijke en contextuele factoren. Als laatste is

er selectief gecodeerd. Dit zorgt voor inzichten in terugkerende verschijnselen, zoals bepaalde kernmerken van effectieve gezagsdragers.

Een toegevoegde waarde bij kwalitatief onderzoek is constante vergelijking. Er is gebruikgemaakt van een afwisseling van dataverzameling en data-analyse (interviewen en coderen/analyseren). De uitkomsten van korte tussentijdse analyses van de interviews, geven richting aan de vragen die nog belangrijk zijn om te stellen in komende interviews. Dit zorgt voor een verdieping van het analyseproces (Boeije, 2005). Per hoofdtopic zijn alle verzamelde fragmenten vergeleken en is gekeken wanneer opvattingen veel overeenkomen of juist veel verschillen. Door dit alles te vergelijken ontstaat een overkoepelend beeld van de visie van beleidsmakers op jongerenoverlast en gezagsaanvaarding onder deze jongeren. Bij afwijkende bevindingen van dit beeld is getracht achterliggende interpretaties te vinden. Doordat gebruik is gemaakt van transcriptieverslagen betreft de informatie in de analyse ook letterlijke uitspraken van respondenten. Naast alle uitgewerkte verslagen zijn memo's bijgehouden in de vorm van geschreven en getypte stukken tekst met opvallendheden. Dit om uiteindelijk wellicht 'extra' patronen in het onderzoek te ontdekken.

In dit hoofdstuk komen de resultaten uit de afgenomen expertinterviews aan bod. De indeling van de resultaten komt grotendeels overeen met die uit het theoretisch kader en de topiclist. Er wordt zoveel mogelijk getracht aan te geven hoeveel respondenten een bepaald antwoord hebben gegeven. De resultaten worden ondersteund met quotes uit de interviews, waar gezien de privacy van de respondenten, de ene keer wel en de andere keer niet de naam van de desbetreffende gemeente benoemd wordt.

4.1 Jongerenoverlast in de publieke ruimte

Deze paragraaf gaat in op jongerenoverlast in de publieke ruimte, waarin achtereenvolgens aangegeven wordt of het een thema is binnen gemeenten en of beleidsmakers het als een probleem beschouwen. Vervolgens wordt ingegaan op het begrip overlast, om afsluitend een beeld te schetsen van de beïnvloedende factoren (verbanden) en veranderingen over de tijd. De gegevens in deze paragraaf moeten antwoord geven op deelvraag één.

4.1.1 Jongerenoverlast is een thema maar niet altijd een probleem

Alle beleidsmakers geven aan dat jongerenoverlast een belangrijk thema is binnen hun gemeente. Dit kan zijn om gemeentelijke redenen, het hebben van overlastklachten, of vanwege politieke redenen.

“Dat is vooral ook omdat de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie daar heel veel prioriteit aan geven.”

Ook gemeenten geven er veel prioriteit aan. Jeugd en overlast blijft een belangrijk thema, dit is ook terug te zien in budgetten. Zo geeft bijvoorbeeld de gemeente Utrecht ongeveer vier miljoen euro uit aan jongerenwerk. Daarvan komt zestig procent uit veiligheidsgelden dat wordt ingezet op het terugdringen van jongerenoverlast. Deze budgetten zijn in de meeste gemeenten aan het teruglopen wegens de bezuinigingen die ook op dit gebied voelbaar zijn.

Opvallend is dat voornamelijk de grotere steden; Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, overlast als een probleem aanduiden. Gezien de verwachte samenhang tussen overlast en de mate van stedelijkheid, waar later in deze paragraaf op terug wordt gekomen, is dit niet heel verrassend. In Amsterdam verschilt het per wijk, maar komt overlast toch duidelijk terug als één van de grote ergernissen van burgers;

“(…) als je dan vraagt wat is de grootste ergernis, dat is een beetje een gevecht met rommel op straat, viezigheid, maar daarnaast is jeugdoverlast altijd prominent bovenaan het lijstje aanwezig.”

Toch geven ook Eindhoven en Helmond duidelijk aan overlast als een probleem te beschouwen. Dit komt mede door de negatieve media-aandacht voor beide steden. In Helmond is ophef geweest over jongerenproblematiek in een specifiek gedeelte van de stad en Eindhoven stond een paar jaar achtereen in de misdaadmonitor van het Algemeen Dagblad op plaats één. Dit heeft er eveneens voor gezorgd dat jongerenoverlast daar een ‘issue’ is. Dit brengt ons bij de beeldvorming van overlast, waar de media duidelijk een grote rol in spelen.

“Media speelt absoluut een rol, maar ook in het creëren van.”

Hiervan gaven de beleidsmakers in Helmond een treffend voorbeeld, namelijk een uit de hand gelopen situatie vorig jaar. Naar aanleiding van een aantal krantenberichten stond opeens een oorlogsverslaggever op de stoep om de probleemsituatie met overlastgevende jongens in beeld te brengen. Door de aandacht in

krantenberichten op dit probleem te vestigen, leek de situatie erger dan de werkelijkheid. De rol van de media wordt nader toegelicht in paragraaf 4.4.2.

4.1.2 *Overlast, een intersubjectief begrip*

Een belangrijke vraag naar aanleiding van bovenstaande is dan ook; is er echt sprake van een 'grote' mate van overlast? Dan komen we uit bij het woord overlast. Alle beleidsmakers gaven aan dit een lastig begrip te vinden. Er zit een grote mate van subjectiviteit in. Zo gaf een beleidsmaker in Rotterdam aan dat het gaat om het *gevoel* bij mensen, zoals angst voor een groep jongeren. Het gevoel bij de mensen is echt, maar is het ook overlast? Wat de één dus als overlast ervaart hoeft de ander, zoals ook in het theoretisch kader aangegeven, niet zo te ervaren. Toch zijn er duidelijk meetbare factoren van overlast naar voren gekomen. Hierbij is het opvallend dat bijna alle beleidsmakers dezelfde uitingen van overlast noemden. Onderstaande tabel 4 geeft tevens een antwoord op de *wat*-vraag van overlast; een overzicht van de uitingen die het meest genoemd zijn.

Tabel 4: Uitingen van overlast

Objectief meetbaar	Subjectief
Intimideren/lastigvallen van mensen (bedreigingen)	Herrie maken (geluidshinder)
Drank- en drugsgebruik op straat	Hangen in een groep
Rommel op straat (vervuiling)	Provocerend gedrag /grote mond
Vernielingen (vandalisme)	Bal in de tuin
Vechtpartijen (agressie)	

Van de objectief meetbare uitingen van overlast valt alsnog te betwisten of het niet met de beleving van mensen te maken heeft. Zo kan de één zich storen aan rommel op straat en de ander niet. Maar het feit dat de genoemde uitingen van overlast bij nagenoeg alle beleidsmakers overeenkomen, geeft een belangrijke indicatie aan. Overlast kan dus, zoals verwacht, gezien worden als een *intersubjectief* begrip. Ook al zit er verschil in de ervaring van de uitingen van overlast, de meeste opvattingen en ervaringen worden door een meerderheid gedeeld. We kunnen ons allemaal iets voorstellen van provocerend gedrag, terwijl er wel verschil kan zitten in wanneer iets provocerend is voor iemand of niet. Dit maakt het begrip niet geheel subjectief of objectief, maar intersubjectief.

4.1.3 *Wie en waar?*

Waar alle tweeëntwintig respondenten het over eens waren en hetgeen overigens ook objectief meetbaar is, is de wie-vraag. Wie zorgen er voor overlast? Allen gaven aan dat het overlastprobleem, zoals verwacht, voornamelijk over jongens gaat. Dit sluit niet uit dat er nooit meiden bij betrokken zijn of dat zij geen problemen hebben, maar zij uiten dit niet of nauwelijks in overlastgevend gedrag. Na een gemiddelde te hebben berekend van de genoemde leeftijden, kan een leeftijdscategorie van dertien tot en met tweeëntwintig jaar worden aangegeven. Hierbij komt naar voren dat het zwaartepunt, voor wat overlast betreft, rond de zeventien jaar ligt. Opvallend hierbij is dat Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Breda expliciet twaalf-min problematiek noemden. Zij zien bij de meldingen over problemen op straat in de vorm van overlast, steeds meer tienjarigen. Daarbij blijkt de overlast vaak over groepen jongeren te gaan. Alle gemeenten werken met de Beke Shorlistmethode. Dit is een door de politie gebruikte methode om groepen jongeren te definiëren van aanvaardbaar tot en met crimineel (§2.1.1). Ondanks dat hier gebruik van wordt gemaakt, zitten er volgens de meeste beleidsmakers duidelijke voor- en nadelen aan. Een voordeel van deze methode is dat het zicht geeft

op de specifieke problematiek die er speelt; gaat het om hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag? Daarnaast zitten er ook een aantal nadelen aan:

“Tegen de tijd dat die inventarisatie klaar is, dan is de helft van die groepen alweer opgelost of zijn er groepen bijgekomen.”

“Als het een hinderlijke groep is, wil dat niet zeggen dat er geen crimineel tussen zit.”

De tweede quote geeft het nadeel aan van ‘het in hokjes plaatsen’ van jongeren. Wanneer een groep bijvoorbeeld is aangeduid als crimineel, wil dat niet zeggen dat iedereen in die groep crimineel is. Vervolgens gaven de beleidsmakers in Amsterdam en Den Haag aan dat het verschijnsel ‘groepen’ jongeren steeds minder wordt. Het gaat volgens hen meer over individuen of kleine groepjes van twee, drie jongens die voor overlast en problemen zorgen. Een beleidsmaker gaf daarbij aan: *“ik spreek dan ook liever van een lijst van individuen”*. De reden van deze verandering is wellicht de nadruk die gemeenten de laatste jaren hebben gelegd op de aanpak van groepenoverlast. Het overall beeld dat naar voren komt, is dat er nog steeds sprake is van overlast door groepen, maar dat deze niet lang dezelfde samenstelling hebben. Het is daarom erg lastig om van *vaste* groepen te spreken. De achterliggende reden die onder andere de gemeente Arnhem hiervoor geeft, is dat de jeugd van nu veel mobieler is. Jongeren gaan niet meer automatisch naar de school het dichtst bij hun huis en de social media zorgen voor eenvoudig contact tussen jongeren. Ze gaan dus gemakkelijk aan de andere kant van een stad met vrienden afspreken en ‘hangen’.

Wat tevens naar voren komt is het culturele aspect. In Eindhoven gaven ze duidelijk aan dat het daar voornamelijk om homogene groepen gaat. De etnische afkomst speelt daar een grote rol. In de meeste steden gaat het echter zowel om homogene als heterogene groepen, waarbij opvallend is dat voornamelijk de Marokkaanse afkomst vaak genoemd wordt. Van de tweeëntwintig beleidsmakers, gaven negen expliciet aan veel overlast te hebben van Marokkaanse jongeren in vergelijking met jongeren van een andere afkomst. In Vlissingen worden Antilliaanse jongeren expliciet genoemd en veel van de anderen gaven aan soms wel verschil in verhoudingen te zien tussen autochtoon - allochtoon. Hierbij gaat het niet altijd om volledig Marokkaanse of Antilliaanse groepen, maar zijn het wel groepen waar deze jongeren een hoofdrol in spelen; *“de angels in de groep”*. Rotterdam geeft een ietwat ander beeld, daar gaat het veelal om duidelijkere heterogene samengestelde groepen:

“Integratie in jeugdgroepen lukt vrij goed.”

Al zijn daar ook een aantal groepen waar een bepaalde etniciteit nadrukkelijk naar voren komt. Toch is het de vraag in hoeverre dit een rol speelt. Wanneer gevraagd wordt naar de redenen achter het overlastgevend gedrag onder bijvoorbeeld Marokkaanse jongeren, worden vaak kenmerken als lage sociaaleconomische status (SES) en kleine huizen genoemd. Men durft niet expliciet te zeggen dat het samenhangt met cultuur wanneer ook gecontroleerd wordt voor andere factoren. Hetgeen wel vaak genoemd wordt is het idee van; *“uit het huis is uit het zicht”*. Thuis heeft voornamelijk de vader het gezag, maar buiten ligt de verantwoordelijkheid niet bij hem. Duidelijk is in ieder geval dat bij de kenmerken van overlastgevende jongeren veel samenhang is met de verwachte verbanden van overlast (§4.1.4).

Kijkend naar de waar- vraag van overlast, dan komt duidelijk naar voren dat de problematiek zoals verwacht en eerder aangegeven, meer speelt in grote steden. Ook dit hangt samen met de verwachte verbanden van overlast zoals lage SES, weinig groen et cetera (§4.1.4). Dit zijn toch vaak kenmerken die meer voorkomen in de grotere steden. Daarnaast gaat het in alle gemeenten, behalve in Arnhem, over bepaalde wijken waar het meer voorkomt dan in andere. In Arnhem werd specifiek aangegeven dat overlast door alle sociale lagen van de

maatschappij heen gaat en groepen jongeren en overlastgevend gedrag niet wijk-gebonden is. De overige beleidsmakers gaven aan dat het dikwijls om bepaalde wijken gaat, waarbij gemeenten met krachtwijken, deze vaak expliciet noemden.

“Toch wel de krachtwijken, de sociaaleconomisch zwakste wijken.”

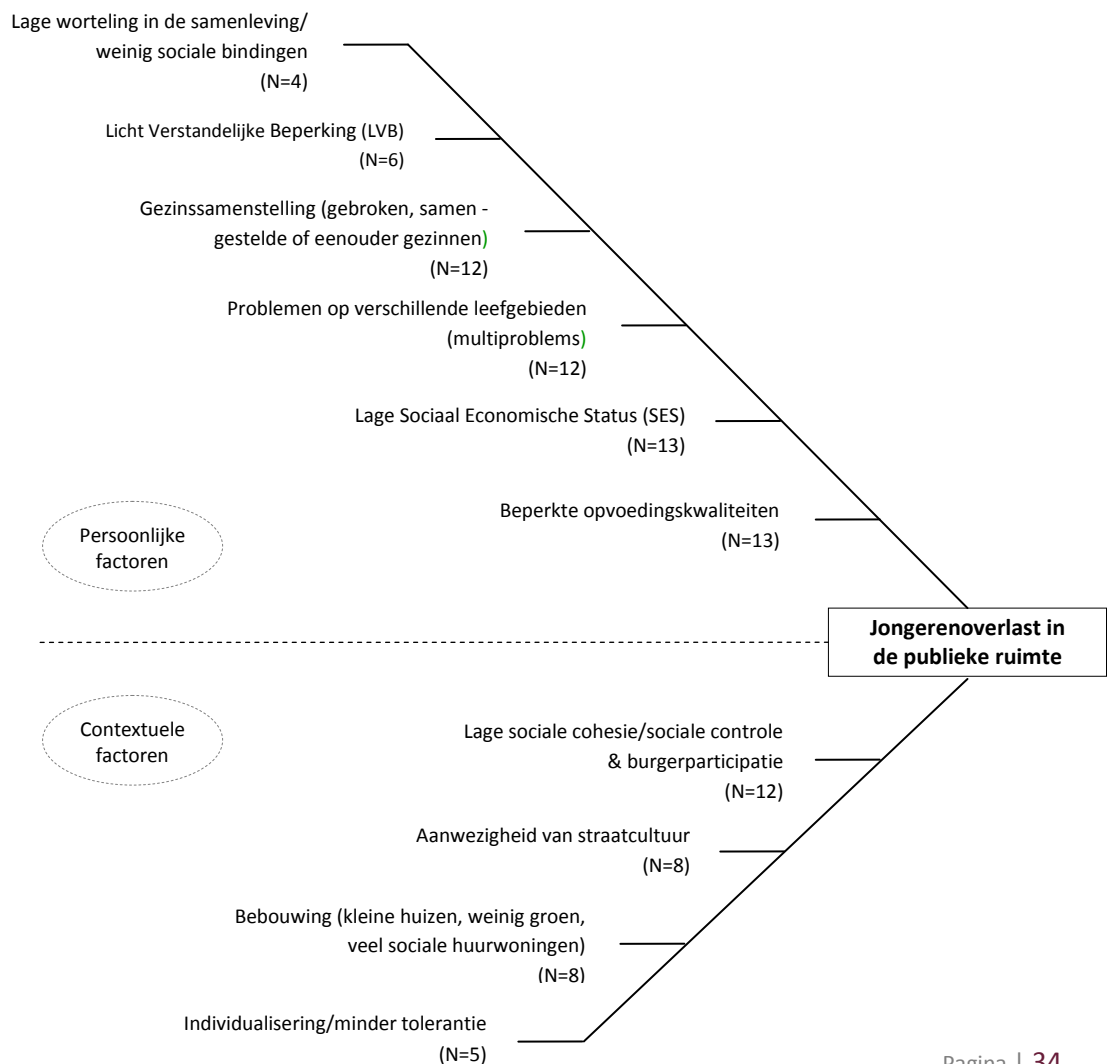
“Stel dat alles gelijk zou zijn qua aandacht ervoor en qua optreden, dan zijn sommige wijken nadrukkelijker in beeld (...).”

Daarnaast vindt overlast ook vaak plaats op plekken waar jongeren graag hangen. Dit kan gaan om een winkelcentrum, een voetbalplein of een bankje in een park. Zoals een beleidsmaker in Breda aangaf gaat het bij de plek voornamelijk om *“veel kunnen zien, maar ook gezien worden”*.

4.1.4 Beïnvloedende factoren

In paragraaf 2.1.1 zijn verwachte factoren genoemd die van invloed kunnen zijn op de mate van overlast. Deze zijn daar weergegeven door middel van een visualisatie. Hieronder staat eenzelfde overzicht (figuur 6) van de meest genoemde factoren in dit onderzoek, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen contextuele en persoonlijke factoren. De N staat voor het aantal respondenten die de factor *expliciet* genoemd hebben. Het betreffen wederom positieve relaties; des te meer een kenmerkt voorkomt, des te groter de kans op overlast.

Figuur 6: Visualisatie gevonden positieve verbanden van overlast



Opvallend is het verband worteling in de samenleving/sociale bindingen, dat niet in de verwachtingen is genoemd. Daarmee wordt bedoeld hoe meer bindingen jongeren hebben (familie, werk, vrienden et cetera), hoe minder overlast ze veroorzaken. Een oververtegenwoordiging van allochtone gezinnen is in de verwachting naar voren gekomen, maar in de interviews niet expliciet genoemd. Duidelijk aangegeven is wel, dat het vaak allochtone mensen zijn die in achterstandswijken wonen en een lage SES hebben. Dit kan verbonden zijn met de genoemde 'Marokkanen' overlast, waardoor het er indirect dus wel mee te maken heeft. Belangrijk om bij dit figuur aan te geven is wederom de sociaaleconomische status (SES). Naast dit kenmerk werd tevens werkgelegenheid/werkloosheid genoemd (N=7), het opleidingsniveau (N=7) en het wonen in een achterstandswijk of arbeiderswijk (N=5). Deze zijn niet in het overzicht opgenomen omdat dit naar verwachting samenhangt met een lage(re) SES.

Licht Verstandelijke Beperking (LVB) is als beïnvloedende factor niet uitzonderlijk veel genoemd, maar degenen die het aangaven (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Vlissingen), benadrukten het belang hiervan. Dit is geen nieuw probleem, maar het krijgt nu steeds meer aandacht omdat blijkt dat een grote groep van de overlastgevers LVB zijn of er naar neigen. Dit is belangrijk om te weten omdat deze jongeren een andere aanpak nodig hebben. Daarnaast wordt ook opvoeding genoemd, het gaat dan veelal over het stellen van grenzen. Opvallendheden die verder een enkele keer als beïnvloedende factor van overlast genoemd zijn:

- Individualisering van de samenleving;
- Puberteit;
- Herstructurering: plaatsen van koopwoningen naast sociale huurwoningen. Er is verschil in normen waardoor de mensen met een koopwoning zich storen en gaan melden;
- Veranderende samenleving en de invloed van media (zie §4.4). De vraag naar en beschikbaarheid van materiele zaken (Iphone, kledingmerken), die niet elke jongere kan betalen.

Als laatste is belangrijk om aan te geven dat veel factoren, net zoals in de verwachtingen aangegeven, elkaar beïnvloeden en versterken. Hoe meer factoren er dus voorkomen, hoe groter de kans op het *ervaren* van overlast. Dit geldt ook voor jongeren. Hoe meer deze factoren hun referentiekader beïnvloeden, des te kleiner de stap naar overlast en soms ook criminaliteit.

4.1.5 Een tijdsbeeld: er is overlast maar in afnemende mate

Uit alle interviews kwam, in lijn met het theoretisch kader, duidelijk naar voren dat de overlast de laatste tien jaar is afgenomen. De ene beleidsmaker was bij deze uitspraak wat voorzichtiger dan de andere. Belangrijk om hierbij aan te geven is dat het *overlast* betreft en de daar soms bijbehorende 'hangroepen'. Beide beleidsmakers in Den Haag en Rotterdam gaven aan een lichte stijging in criminaliteit te zien. Zij gaven hiervoor de volgende reden:

"(...) in crimineel gedrag zit een lichte stijging. Maar er is behoorlijk geïnvesteerd op overlast. Als je hier drukt, bij hinderlijk en overlastgevend, dan zou je mensen kunnen duwen naar de criminaliteit."

Ook Amersfoort, Breda en Amsterdam gaven aan dat er veel geïnvesteerd is op overlast; meer handhaving en toezicht, een stevigere groeps- en individuele aanpak. Dit kan een reden zijn waarom de overlast is afgenomen maar er ook voor hebben gezorgd, zoals de quote reeds aangeeft, dat een aantal van de jongeren doorstroomt naar de criminaliteit. Dit is echter iets wat minder zichtbaar is. Eindhoven gaf aan; *"hetgeen je niet ziet maar er wel is, is criminaliteit"*. Overlast mag dan afnemen, maar dat betekent niet automatisch dat er geen problemen meer spelen. Volgens Amersfoort is het soms symptoombestrijding, overlast ontstaat vaak uit bestaande problemen op verschillende leefgebieden en die worden bij de aanpak van overlast niet altijd opgelost.

Belangrijk om nog te benoemen is Rotterdam, dat een daling kent in het aantal groepen, maar niet in de hoeveelheid overlast. De meldingen vanuit de bewoners nemen toe, al valt dit volgens hen ook te wijden aan de lagere tolerantiegrens ten opzichte van jongeren. Verder is opvallend dat er een tegenstrijdigheid zit in Breda. De één geeft aan minder overlast te ervaren, maar ziet een toename van criminaliteit (*‘het drugsgebeuren’*). De ander ziet; *“niet zozeer een afname in de hoeveelheid, maar wel in de gradatie”*. Dit valt wellicht te wijden aan het verschil in organisatie (ambtelijk/niet ambtelijk) en de focus van de aanpak. De welzijnsinstelling richt zich niet op criminaliteit, waar de gemeente zich wel mee bezighoudt. Als laatste is het nog belangrijk om bij het tijdsbeeld aan te geven dat het idee van groepen, zoals in subparagraaf 4.1.3 reeds aangegeven, steeds minder wordt en volgens Amsterdam zelfs achterhaald is. Groepen verdwijnen snel en poppen ergens anders weer op. Het gaat met periodes en golfbewegingen. Een mogelijke reden hiervoor geeft Amsterdam.

“Het komt misschien ook wel een beetje door de social media, door die telefoontjes enzo, het zijn net netwerkorganisatietjes, ze weten elkaar heel makkelijk te vinden. Jongeren zijn veel flexibeler geworden.”

4.2 Gezag

In deze paragraaf ligt de nadruk op gezag. Wat is gezag? En is er een verschil te zien tussen formeel en informeel gezag? Vervolgens wordt ingegaan op het verband tussen gezagsaanvaarding en jongerenoverlast. Na deze visies in beeld te hebben gebracht volgt een overzicht van kenmerken die volgens beleidsmakers belangrijk zijn voor een gezagsdrager om effectief te zijn bij jongeren. Deze paragraaf wordt afgesloten met een beeld van de veranderingen over de tijd omtrent gezagsaanvaarding. De gegevens in deze paragraaf moeten een antwoord geven op deelvraag twee.

4.2.1 Definitie gezag

Gezag kort en bondig definiëren vanuit bestaande wetenschappelijke literatuur was lastig. Uit de van te voren opgestelde definitie waren een aantal elementen te onderscheiden (§2.1.2):

- Een *erkende* hiërarchische relatie;
- Bepaalde vorm van *gehoorzaamheid*, het *willen* luisteren naar de gezagsdrager;
- *Aanvaarding* van ongelijkheid in de relatie;
- Eigen *vrijheid* behoudend, zonder bepaalde vormen van dwang/macht.

Gezien de complexiteit van het begrip was het niet verwonderlijk dat de meeste beleidsmakers het ook een moeilijk begrip vonden. Onderstaand de associaties die de beleidsmakers hadden bij het begrip gezag, het gaat om expliciet genoemde kenmerken.

- Een vorm van *respect* (N=8); *“het gaat om een wederzijds iets”*;
- Natuurlijk overwicht (N=5);
- Het gaat om *verdienen*, je krijgt gezag niet zomaar (N=5);
- *Vertrouwen* speelt een rol (N=4);
- Het hangt samen met *hoe* je iemand *benadert* of je gezag hebt of niet (N=8);
- Dat je *invloed* kan hebben op iemand (N=4);
- Het gaat niet om *macht* (N=4);
- Tegen iemand *opkijken* (N=2).

De stadsdeelvoorzitter uit Amsterdam gaf een pakkende definitie van gezag; *“gezag betekent dat je een moreel overwicht hebt op iemand. Dat je dus iets te vertellen hebt over wat goed en fout is, zonder dat je dit op macht of dwang baseert”*. Dit idee van moreel overwicht is ook in het theoretisch kader aan bod gekomen. Geen één beleidsmaker gaf overigens aan dat gezag overeenkomt met macht. Beleidsmakers in Arnhem en Amersfoort maakten dat duidelijk door te zeggen;

“Het heeft absoluut niet met macht te maken, als het daarmee te maken heeft ga je nat.”

“Het gaat niet om macht. Je hebt gezag bij een jongere op het moment dat er een soort van respect en vertrouwen is.”

Bovenstaande sluit niet uit dat een gezagsdrager geen macht *kan* hebben, maar dat hoeft volgens een beleidsmaker in Den Haag niet te betekenen dat je het gebruikt; *“soms verlies je het gezag door alleen maar macht te hebben”*. De genoemde kenmerken als overwicht en opkijken tegen iemand doen een hiërarchische relatie vermoeden, al is dit volgens een aantal beleidsmakers niet altijd noodzakelijk, het kan ook vanuit een gelijkwaardigheidspositie. De kenmerken respect en vertrouwen geven daarbij indirect het element van *willen* luisteren aan. Veel beleidsmakers zien gezag dan ook als een combinatie van factoren. Zo gaf een beleidsmaker in Utrecht aan dat alleen het hebben van overwicht in haar ogen geen gezag is. Het heeft volgens haar en een beleidsmaker in Amsterdam ook met vertrouwen te maken.

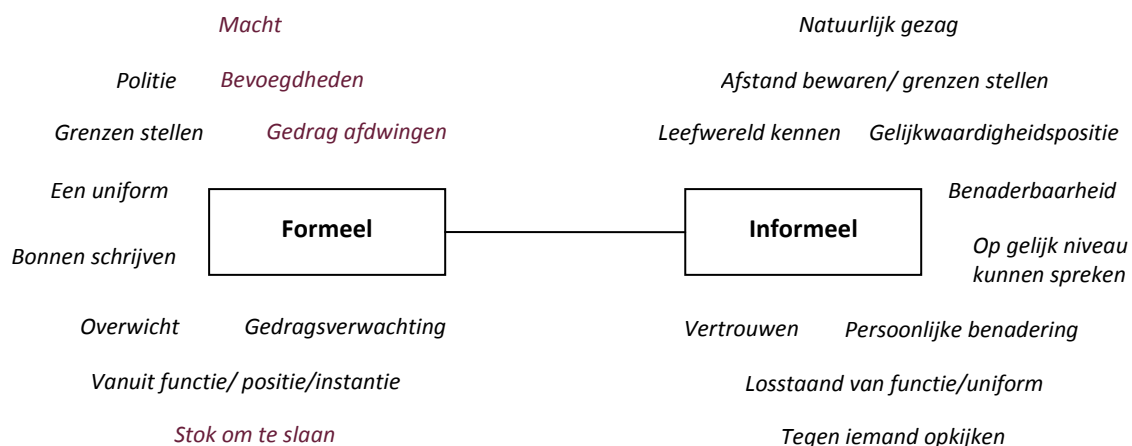
“Je hebt gezag als er een vertrouwensrelatie is, een wat langere. Iemand die blijft en niet iemand die even komt invliegen. Je kunt natuurlijk ook met druk, met moeten, of met gerechtelijke middelen even iets doordrukken. Als je gezag zou benoemen als de mogelijkheid om iemand daadwerkelijk zo te veranderen in zijn gedrag, dan denk ik dat dat maar ten dele gezag is.”

Gezag wordt vervolgens ook gezien als iets dat, overeenkomend met het theoretisch kader, los kan staan van een uniform. Het zijn dus niet alleen mensen die aangesteld zijn vanuit een instelling die over gezag kunnen beschikken. Een functie *kan* belangrijk zijn, maar het is vaak een combinatie van functie en persoon. *“Ik ken buurtbewoners die hebben meer gezag dan de gemiddelde politieagent”* (Den Haag). Je hebt volgens Rotterdam dan ook een duidelijk onderscheid tussen *natuurlijk* gezag en gezag met *bevoegdheden*. Waarbij gezag met bevoegdheden gaat over gezag ontleend aan een bepaalde functie/positie.

“Volgens mij kan je het gezagvraagstuk overal toepassen, hier in ons werkveld heb je ook een bepaalde manier van gezag. Ik heb een afdelingshoofd die formeel gezag heeft, maar natuurlijk gezag ligt misschien veel meer bij een medecollega, dat zou zomaar kunnen.”

Dit brengt ons bij het onderscheid tussen formeel en informeel gezag. Hier zagen beleidsmakers duidelijke verschillen in. In figuur 7 zijn de meest genoemde kenmerken van zowel een formele als een informele gezagsdrager weergegeven. Deze kenmerken komen nagenoeg overeen met het gemaakte onderscheid in het theoretisch kader.

Figuur 7: Kenmerken van formeel en informeel gezag



Kijkend naar gezag, wordt er door beleidsmakers vaak het onderscheid gemaakt tussen natuurlijk gezag (informeel) en mensen die gezag ontlenen aan een uniform (formeel). Daarbij valt op dat bij formeel gezag een aantal machtsaspecten zijn benoemd (met paars aangeduid). Dit is niet vreemd omdat formeel gezag samenhangt met bevoegdheden. Daarentegen wordt aangegeven dat het 'echt' hebben van gezag, toch vaak te maken heeft met natuurlijk overwicht.

"Ik zie het verder dan alleen het uniform dat zegt foei foei, mag niet, anders ga ik schrijven."

"Ik denk een goede wijkagent heeft zijn formele gezag niet nodig, die heeft gewoon gezag."

Daarbij komt ook dat gemiddeld genomen werd gezegd dat gezag *deels* kan worden aangeleerd, maar dat het wel in je moet zitten. Daar is de ene beleidsmaker wat stilliger in dan de andere. Vlissingen geeft duidelijk aan dat het in je zit of niet.

"Ik denk dat gezag, (...) natuurlijk gezag, dat kleeft aan je kont of niet. Sommige mensen komen binnen en iedereen luistert er naar, andere mensen komen binnen en die worden niet eens gezien."

Er was één gemeente onder de respondenten die wat moeite had met het woord gezag in relatie tot jongerenoverlast. Zij gaven aan dat mensen in het algemeen aan gezag een andere betekenis geven; *"dat is gewoon doen wat ik zeg"*. Het gaat in relatie met jongerenoverlast veel meer over woorden als beïnvloeding of betrokkenheid en niet om gezag. Dat roept volgens hen een verkeerde associatie op. Het gaat om de manier van benaderen. Maar kijkend naar de andere beleidsmakers, kan gesteld worden dat het hebben van gezag samengaat met de manier waarop je jongeren benadert. Dit brengt ons bij de relatie tussen gezagsaanvaarding en jongerenoverlast in de publieke ruimte.

4.2.2 Een negatief verband tussen gezagsaanvaarding en jongerenoverlast

Buiten bovengenoemde gemeente om zag iedereen een relatie tussen gezag en overlast. Opvallend hierbij was dat een beleidsmaker in Amsterdam opmerkte dat er een verschil bestaat tussen *positief* en *negatief* gezag. Hiermee doelde zij op de invloed die iemand heeft. Er is altijd wel een bepaalde mate van gezag van invloed op jongerenoverlast. Dit kan ook gezag *in* een groep zijn, daar is ook vaak sprake van hiërarchische verhoudingen. Er is volgens haar altijd ongeveer evenveel gezag, maar het zit soms bij de verkeerde mensen. Er zijn verschillende voorbeelden van gezagsdragers in onder andere Helmond en Vlissingen die een verschil hebben gemaakt in de mate van overlast. Dit geeft eigenlijk al aan dat er een verband bestaat tussen beide.

"Hoe meer respect en gezag er is voor toezichthouders of voor bewoners, hoe minder je geneigd zult zijn om overlast te veroorzaken."

Den Haag vult dit aan met het idee dat het niet altijd om één persoon gaat, maar een hele buurt die eenduidig is in wat wel en wat niet kan. Een beleidsmaker in Utrecht gaf vervolgens aan dat gezag en jongerenoverlast altijd op gespannen voet staan.






"Jongeren en gezagsaanvaarding, dat botst. Je bent een puber en dat is ook de ontwikkelingsfase waarin je zit, dat is logisch."

Dit vulde een Rotterdamse beleidsmaker aan met veranderingen over de tijd. Er is volgens hem een relatie tussen gezag en overlast door de veranderingen in normen. De vanzelfsprekendheid van gezag is weg, alles moet bediscussieerd kunnen worden en dat geeft een vorm van onduidelijkheid. Sommige mensen kunnen daar niet mee om gaan en uiten dit bijvoorbeeld in overlastgevend gedrag. Over het tijdsbeeld van gezag wordt verder ingegaan in paragraaf 4.2.4.

4.2.3 Profielschets 'hedendaagse' informele gezagsdrager

Aan de beleidsmakers is naast een definiëring van het begrip gezag en het verschil tussen formeel en informeel gezag, gevraagd naar specifieke kenmerken van gezagsdragers. Het gaat dan om persoonlijke en contextuele factoren die ervoor zorgen dat een gezagsdrager effectief is bij jongeren. Dit staat los van iemand zijn functie. Het kan dus zowel om een wijkagent gaan, een jongerenwerker of een buurtbewoner. Om een inzicht te geven van wat beleidsmakers als 'hedendaags' gezag zien, zijn vijf schetsen gemaakt van genoemde personen die effectief zijn bij jongeren. Het gaat om gezagsdragers waarvan de beleidsmakers aangaven dat ze een rol hebben gespeeld in het terugdringen van overlast in hun stad/gemeente. Hier is, net als in het onderzoek van Van der Pennen (2012), in interviews met beleidsmakers in Den Haag gesproken over Hans Rasenberg.

Tabel 5: Hedendaagse informele gezagsdrager

Wie	Kenmerken
 <p><u>Said Bensellam</u> Stichting Connect Amsterdam</p>	<p>Eerlijk, duidelijk, echt betrokken, oprecht, betrouwbaar en consequent.</p> <p><i>"Je moet niet met hem sollen en dat waarden ze eigenlijk heel erg."</i></p> <p>Iemand met vuur/passie, de jongeren weten dat hij echt iets voor hen doet. Iedereen kent hem (jong/oud), hij is er altijd, komt zelf uit de wijk en heeft zo'n verleden. Jongeren kunnen aan hem relateren en hij heeft status. Het is een grote man met uitstraling en een kickboks-achtergrond;</p> <p><i>"Slechts weinigen hebben gezag en status zo in hun persoonlijkheid zitten."</i></p>
 <p><u>Hans Rasenberg</u> Voormalig wijkagent en initiatiefnemer rolmodellenproject Den Haag</p>	<p>Het gaat bij hem om benaderbaarheid, het starten vanuit een gelijkwaardigheidspositie. Hij heeft een netwerk; hij kent alle jongeren en heeft vroeger ook in de wijk gezeten. Hij maakt gebruik van "ons kent ons". Mobiliseert vrijwilligers om zo de sociale cohesie maar voornamelijk ook controle in de wijk(en) te vergroten.</p> <p>Het gaat bij hem om motivatie, doorzettingsvermogen en gedrevenheid. Hij heeft er veel voor over (tijd & energie).</p>
 <p><u>Chaib El Maach</u> Sportschooleigenaar Helmond</p>	<p>Hij leert jongeren regels, beheersing, normen en waarden. Hij heeft zelf een bepaald aanzien vanwege zijn kickboks-achtergrond. Hij heeft een bepaald ideaal, hij wil dat het goed gaat met de Marokkanen in Helmond. Iets positiefs veranderen, iets bijdragen aan de maatschappij. Bevlogenheid speelt een rol, jongeren kunnen van hem op aan. Straalt een bepaald soort rust uit, heeft een goed rechtsvaardigheidsgevoel. Het zit hem in zijn manier van benaderen en in zijn tijd en energie (toewijding).</p> <p><i>"Het zijn vaak mensen die meer buiten zijn dan hun eigen partner zien."</i></p>
 <p><u>Angelo Anzola</u> Stichting ROAT Vlissingen</p>	<p>Gericht op (voornamelijk) Antilliaanse jongeren. Hij kent iedereen, dat maakt de drempel lager. Hij heeft natuurlijk gezag, straalt iets uit, rust, iets non-verbaals. Hij is duidelijk, consequent. Hij spreekt jongeren rechtstreeks aan als iets hem niet zint. Hij heeft bepaalde voelsprietten en toewijding, geen negen tot vijf instelling.</p> <p><i>"Hij heeft hét."</i></p> <p>Hij heeft een netwerk en draagvlak. Hij is standvastig, iemand met gezag, maar geeft tegelijkertijd ook respect weg (<i>wederzijds</i>).</p>
 <p><u>Kapster</u> Vlissingen</p>	<p>Problemen met hangjongeren op de hoek van de straat bij haar kapperszaak. Een jonge vrouw die de jongeren 'gewoon' aanspreekt, op ze afstapt. Ze praat met ze en zegt het wanneer iets haar niet aanstaat. Ze hebben respect voor haar. Ze heeft gezag door de manier waarop ze de jongeren benadert.</p>

Belangrijk te benoemen bij bovenstaande tabel is de kapster. Zij is qua bereik niet te vergelijken met de andere gezagsdragers, maar desalniettemin een pakkend voorbeeld van iemand met hedendaags informeel gezag. Kijkend naar de andere vier, vallen kenmerken op als de wijk kennen, dezelfde achtergrond bezitten en het hebben van een (succesvol) sportverleden. Daarbij gaat het in dit geval over kickboksen, maar voetbal is ook genoemd als een sport dat *aanzien* (status) heeft onder jongeren. Over het algemeen gaat het bij deze gezagsdragers vaak om zeldzame figuren die zowel de taal van de jongeren op straat spreken als volwassenen begrijpen; *“dit is iets wat maar weinigen kunnen”*. Dit komt overeen met de verschillende rollen van Van der Pennen (2012) in het theoretische kader (ondernemer/ strijder, ontdekkingsreiziger en grensonderzoeker). Ze zijn typische voorbeelden van hedendaagse informele gezagsdragers waar (delen) van de verschillende rollen in terug te zien zijn. Zo zijn Hans Rasenberg en Angelo Anzola bijvoorbeeld duidelijke grensonderzoekers. Zij hebben een sluitend netwerk met draagvlak en nemen een positie in tussen de verschillende betrokken instanties.

“Deze mensen zijn vaak een spin in het web.”

“Hij is eigenlijk de smeerolie om de dingen weer op gang te krijgen.”

Zo is er bij allen ook een bepaalde mate van strijd te zien in de vorm van inzet en gedrevenheid. Het zijn gemiddeld genomen mensen met vuur, niet altijd de gemakkelijkste personen: *“mensen waar je niet makkelijk 65 mee wordt”* en *“mensen die de grenzen van de mogelijkheden opzoeken”*. Kenmerken als oprechtheid (N=17), betrouwbaarheid/geloofwaardigheid (N=12) en duidelijkheid (N=9) komen, zoals het theoretisch kader deed verwachten, nadrukkelijk bij deze gezagsdragers naar voren. Verder wordt ook uitstraling genoemd (N=14), benaderbaarheid en zichtbaar zijn in de wijk (N=12). Hierbij gaat het om een ‘bekend gezicht zijn’.

“Je moet mensen in de wijk hebben, in de haarvaten van de wijk die de mensen kennen, dan kun je ook pas gezag en draagvlak daarvoor verwerven.”

“Iemand die zich nooit bij de groep laat zien maar alleen op momenten dat het verkeerd gaat, die krijgt geen contact met de groep, absoluut niet.”

Daarnaast gaat het ook om lokale kennis van de buurt (N=9). De jongeren, cultuur en bestaande problematieken kennen; *“weten wat er speelt”*. Ze zijn duidelijk en stellen grenzen en daarmee dwing je ook gezag af. Het gaat vaak om jongeren die al veel onduidelijkheden in hun leven hebben. Je moet geen ‘vriendjes’ worden en dingen de ene keer wel en de andere keer niet toestaan; *“daarmee ondermijn je, je eigen gezag gigantisch”*. In tabel 6 staan overige genoemde kenmerken. Daarin is een onderscheid gemaakt tussen hetgeen naar aanleiding van het theoretisch kader verwacht werd en genoemd is en kenmerken die daar niet aan bod zijn gekomen, maar wel duidelijk naar voren kwamen in de expertinterviews.

Tabel 6: Kenmerken van hedendaagse (effectieve) gezagsdragers

Overeenkomend met verwachtingen	Niet benoemd in verwachtingen
Betrokken zijn/interesse tonen (N=17)	Sociale vaardigheden (humor/zelfspot) (N=9)
Bepaalde manier van benaderen hebben (N=15)	Consequent zijn (N=9)
Je in kunnen leven/ tot op bepaalde hoogte kunnen identificeren met de jongeren/ de ‘taal’ spreken (N=6)	Combinatie van formeel/informeel (N=7)
Overredingskracht/vrijzinnigheid/bevlogenheid (N=5)	Uiterlijke kenmerken <i>kunnen</i> helpen, maar <i>hoeft</i> niet (N=4)
Eigenwijsheid/standvastigheid, een ‘lastig persoon’ (N=5)	Niet te belerend zijn (N=4)
Vorm van wederzijds respect (N=5)	

Afwijken van beleid als in de randen van de mogelijkheden opzoeken (N=4)

Overschrijden van werkvelden (N=3)

In de interviews is ook aan bod gekomen of een vrouw een effectieve gezagsdrager kan zijn. Hierover zijn in het theoretisch kader geen uitspraken gedaan, maar er was bij de beleidsmakers niemand die expliciet aangaf dat dit niet zou kunnen. Het gaat volgens een beleidsmaker in Amersfoort om sociale vaardigheden en zelfvertrouwen en dat kan, zoals de kapster laat zien, ook een vrouw zijn. Amsterdam en Arnhem geven tevens expliciet aan dat het ook een vrouw kan betreffen waar Den Haag het een moeilijke kwestie vindt. Het is volgens haar vaak lastiger en ingewikkelder dan bij een mannelijke gezagsdrager.

Daarnaast is ook over het belang van cultuur en het hebben van dezelfde achtergrond gesproken. Waarbij het idee eigenlijk overeenkomt met uiterlijke kenmerken. Het kan handig zijn om een entree te hebben, een ingang, maar het maakt uiteindelijk weinig uit.

“Je kan met een roze broek aan komen zetten, maar als je het gewoon op een leuke manier weet te vertellen is dat prima. Maar als je met een grote tatoeage in je nek aan komt zetten en je bent echt een grote sukkel, dan heb je echt geen gezag.”

Het zit hem in houding, contact en niet in uiterlijkheden of culturele achtergrond. Een beleidsmaker in Amsterdam geeft aan dat het soms zelfs beter is wanneer de culturele achtergrond verschilt; *“dat geeft ook weer eens een andere visie”*. Daarbij is opvallend dat van de vier ‘hedendaagse gezagsdragers’, de kapster niet meenemend, drie een andere culturele achtergrond dan de Nederlandse hebben. Eenzelfde culturele achtergrond kan drempelverlagend werken, maar is *geen* vereiste. Als laatste is de persoonsgebonden factor belangrijk om te noemen. Er zit verschil in de visie van beleidsmakers in hoeverre gezag aangeleerd kan worden, maar ze zijn het er allemaal over eens dat het in ieder geval voor een gedeelte in je moet zitten.

“Je kunt het deels leren, je kunt groeien, maar het moet wel in je zitten.”

“Het zit hem in de manier van benaderen, het is sommige mensen echt gegeven.”

Daarnaast staat gezag slechts *gedeeltelijk* los van iemands functie. Een politieagent bijvoorbeeld, zal altijd iets formeler moeten blijven dan een jongerenwerker. Dat hangt samen met zijn positie, wetnaleving en geloofwaardigheid. Daarbij gaven, zoals weergegeven, zeven beleidsmakers expliciet aan dat een combinatie van formeel en informeel gezag het effectiefst is. Je moet met iemand mee kunnen gaan tot een bepaald punt, maar daarbij wel je afstand bewaren.

“Het gaat om een combinatie. Informeel gezag en duidelijke regels. Kansen bieden en grenzen stellen.”

“Je moet goed kunnen samenwerken en kunnen schakelen tussen de systeemwereld en de leefwereld.”

“Het gaat om een mix van formeel/informeel. Op het moment dat je alleen leunt op formeel gezag (...), dan ben je gauw klaar, dat is geen gezag. Je moet kunnen schakelen (...) er een juiste balans in weten te vinden en dat op tactische, strategische momenten juist inzetten.”

Daarbij blijft de persoonlijkheid van iemand heel belangrijk, je moet dicht bij jezelf blijven:

“De ene is meer zichzelf met formeel gedrag en de ander meer met informeel gedrag. Maar ik denk wel, als je iets wilt bereiken, is een bepaalde nabijheid nodig en dat vergt een mate van informeel gezag. Dus hoe beter iemand dat kan, hoe succesvoller hij is.”

4.2.4 Tijdsbeeld: verschuiving van formeel naar informeel gezag

Hetgeen allereerst duidelijk naar voren komt, is dat gezag wel degelijk veranderd is. Achttien respondenten gaven expliciet aan een verandering te zien in gezagsaanvaarding. Hierbij gaat het voornamelijk om meer tegenspraak en het minder snel accepteren van gezag (Den Haag).

“Als gezag is; dat moet je doen, dan accepteren ze dat minder snel.”

Ook Amersfoort geeft aan dat gezag door jongeren minder snel geaccepteerd wordt, maar dat je er uiteindelijk wel doorheen komt. Vlissingen geeft aan dat er een afname is in gezagsaanvaarding wat zou samenhangen met de verhuftering van de samenleving. Dit sluit aan bij Rotterdam, die spreken van minder snelle acceptatie en meer brutaliteit door onder andere de individualisering en verharding van de samenleving. Deze verharding komt ook in Eindhoven naar voren. Daarnaast wordt duidelijk aangegeven dat het volgens beleidsmakers een verschuiving in gezag betreft. Er is een verschuiving zichtbaar van formeel gezag naar informeel gezag.

“Een streep of een ster was vroeger een collectief gewaardeerde vorm van gezag.”

“Men heeft niet meer zoveel gezag, respect of ontzag voor de formele gezagsdragers.”

Overeenkomend met de verwachtingen zou dus gesteld kunnen worden dat traditioneel, maar voornamelijk ook rationeel-legaal gezag is afgenomen; *“het automatische van het is een agent of het is van een instelling, dat is er niet meer bij een bepaalde groep”*. Dit zou wederom samengaan met de veranderde maatschappij, individualisme, maar ook met cultuur. Mensen met andere culturele achtergronden zijn van oudsher vaak meer sociale controle gewend. Mede door de individualisering, maar volgens de beleidsmakers in Arnhem ook de mobiliteit van de jongeren, is er minder sociale controle.

“Het heeft ook met de buurt te maken. Jongeren zijn veel mobieler, als je uit je raam naar een groep kijkt, dan ken je ze vaak niet meer. Dat was vroeger wel zo. Dan spreek je ze ook makkelijker aan.”

Wat volgens een beleidsmaker in Breda ook met cultuur samengaat, is de leeftijd dat kinderen zich op straat manifesteren. De leeftijd dat dit van ouders mag, wordt volgens hem steeds jonger. Daarnaast heeft het tevens met het onderwijs te maken (Utrecht). Er wordt veel meer initiatief van kinderen verwacht. De leraar is meer een begeleider, dat doet verhoudingen veranderen. Volwassen gedragen zich daarbij ook anders in hun gezagsuitoefening. Een opvallende is echter Helmond. Daar gaven ze aan dat er niet zozeer een verandering was in gezagsaanvaarding, maar dat het met jongeren te maken heeft; ‘het puberbrein’. Vroeger zetten jongeren zich ook al af tegen gezag.

Terugkomend op de veranderde mate van gezagsaanvaarding, zijn een aantal beïnvloedende factoren genoemd. Zo zou opvoeding er mee te maken hebben in de zin van ‘drukke’ ouders; voltijd werkende ouders of samengestelde gezinnen. Dan kan niet van bijvoorbeeld een leraar verwacht worden dat die dat ‘even’ gaat corrigeren. Daarnaast speelt straatcultuur een rol. Amersfoort gaf aan dat; *“kinderen al streetwise zijn voor ze de straat opgaan”*. Dit heeft mede te maken met media en internet. Ondanks deze veranderingen kan volgens de beleidsmakers niet gesproken worden van de mediaterm ‘gezagscrisis’;

“Een gezagscrisis is overigens gelul. Jongens willen ook allemaal een huisje, auto, vrouw en kind.”

Er is nog gezag, zeker bij degenen die *natuurlijk* gezag hebben, maar het is meer in de vorm van *verdienen*. Hierbij is het belangrijk te benoemen dat dit niet betekent dat er geen probleem zijn.

4.3 Specifiek beleid

Deze paragraaf gaat in op de visie van beleidsmakers omtrent overlast en gezag en de vertaling daarvan naar beleid. Hierin komt allereerst naar voren waar de nadruk in beleid op ligt (preventie/repressie). Vervolgens wordt gekeken naar de samenwerking tussen de verschillende actoren op het gebied van overlastaankpak, waarna deze paragraaf wordt afgesloten met de genoemde knelpunten en succesfactoren. De gegevens in deze paragraaf moeten antwoord geven op de deelvragen drie en vier.

4.3.1 Combinatie preventie/repressie: 'prepressie'

Kijkend naar de visie en de nadruk in gemeenten valt grofweg een onderscheid te maken in preventie/repressie en groepsaankpak of individuele aankpak. Kijkend naar het eerste onderscheid en gedane uitspraken, zijn onder andere Arnhem, Utrecht en Vlissingen duidelijker preventief ingesteld.

“Als we gaan verrechtsen, veel meer blauw op straat, repressie, de harde aankpak, dan gaat het denk ik fout. Dat is een te formele insteek. Als je met de botte bijl er in gaat, dan bereik je het averechtse.”

“De insteek is preventief. Kijken naar wat iemand kan. We zijn natuurlijk altijd wel erg goed in het vaststellen wat iemand niet kan.”

In Rotterdam ligt een duidelijkere nadruk op repressie; *“heel zwart wit zitten wij mijn inzien veel meer op formeel, op handhaven van de wet”*. Dit is ook terug te zien in de veranderingen die ze doorvoeren in het jongerenwerk. Het stellen van grenzen, signaleren en samenwerken met de politie wordt daar steeds belangrijker. Dit is volgens de beleidsmakers een Rotterdamse trend waarbij *“de populatie vraagt om een andere aankpak”*. Toch is het iets dat ook in andere gemeenten naar voren komt. De meeste geven niet expliciet aan de nadruk op preventie of repressie te leggen, maar geven een combinatie van beiden aan of zoals een gemeente aangaf je moet ‘knuffelen en knijpen’.

“Je moet aan de ene kant zeggen wij bieden jou mogelijkheden, maar op een gegeven moment houdt het op. Als jij niet de kansen pakt die je krijgt, dan moeten we als overheid gewoon hard ingrijpen.”

Hierin zit volgens een beleidsmaker in Den Haag ook een verschil tussen criminaliteit en overlast. Criminaliteit moet gewoon aangepakt worden, repressie. Maar bij overlastgevende jongeren is het meer op preventie gericht. Hier is de uitdrukking *“zacht als het kan, hard als het moet”* wellicht op zijn plaats. Daarbij wordt overigens meerdere keren aangegeven dat je er met repressie alleen ook niet komt:

“Dwang heeft ook zijn beperkingen. Daar gaan we het echt niet mee redden.”

“Wanneer je slaat krijg je altijd een klap terug.”

Het gaat namelijk ook om de context. Dit is bij jongerenoverlast en gezagsaanvaarding erg belangrijk. Daar is ook de individuele aankpak terug te vinden. Er is een verschuiving zichtbaar van een nadruk op groepsaankpak naar een meer individuelere aankpak of een welbekende beleidsterm; de ‘kopstukkenaanpak’. Zoals een beleidsmaker in Utrecht het aangeeft; *“jongeren kan je niet over één kam scheren”*. Het is belangrijk te kijken wat voor jongere je voor je hebt en je aankpak daar op afstemmen/aanpassen. Arnhem geeft ook aan dat het gaat om maatwerk. Zij werken daardoor met kaders en niet met vastgestelde wijkopdrachten. Hierbij moet wel gewaarborgd worden dat er afstemming en consequentie is, *“je moet goed afstemmen, je kan niet aan de ene kant leuke dingen doen en aan de andere kant bestraffen. Dat zijn twee boodschappen die niet met elkaar rijmen”*.

Anders dan op basis van het theoretisch kader verwacht, gaat het bij de aanpak van overlast veelal om een combinatie van preventie en repressie: prepressie. Dit woord is nog niet zo bekend, maar houdt kort gezegd in ‘op tijd bijsturen’. Het opvoedende effect daarvan zou veel groter zijn dan ingrijpen wanneer iets misgaat (Politieacademie, 2012). Dit komt overeen met een ‘bekend gezicht zijn’ uit de vorige paragraaf. Het werkt niet wanneer je alleen je gezicht laat zien wanneer er iets misgaat. Je moet volgens een beleidsmaker in Amsterdam “consequenties van niet passend gedrag veel eerder duidelijk maken”. Dit mag volgens sommige ook op een ‘hardere’ manier; “ga maar bij de ouders langs om te vertellen wat hun zoon doet”. Hierin is wederom het idee van prepressie terug te zien. Dit woord wordt namelijk zo nu en dan ook gebruikt om aan te geven dat preventieve maatregelen soms niet zo preventief of zachtaardig zijn als gedacht (Postma, 2008).

4.3.2 Goede samenwerking met veel beleidsvrijheid

Kijkend naar het thema jongerenoverlast, dan valt dit onder verschillende beleidsgebieden binnen de gemeenten te plaatsen. Zo kan het per gemeente verschillen of het onder Jeugd, Openbare Orde en Veiligheid, Jeugd en Veiligheid of het veiligheidshuis valt. In de Randstad zijn een aantal steden in duidelijke stadsdelen/deelgemeenten opgedeeld (Amsterdam/Rotterdam). Binnen elk stadsdeel zit een eigen afdeling die zich bezighoudt met jongerenoverlast. Opvallend is Rotterdam, daar heeft elke deelgemeente bepaalde eigen verantwoordelijkheden en een eigen politieke kleur. Het kan dus per deelgemeente uitmaken waar de nadruk bij overlast op ligt. Dit is vaak een punt van discussie.

Kijkend naar de totstandkoming van beleid op het gebied van overlastaanpak, dan gebeurt dit volgens de beleidsmakers altijd in samenwerking met andere partijen. Het verschilt per gemeente welke partijen hier bij betrokken worden. Zo wordt in sommige gemeenten duidelijk het jongerenwerk er bij betrokken zoals in Breda, waar in andere gemeenten de politie meer inspraak heeft. Over het algemeen is de rol van de gemeente initiatiefnemer.

“De gemeente heeft de regiekaart en regie is niet sturen. De gemeente brengt partijen bij elkaar. De precieze focus wordt samen met de uitvoering, met andere partijen, gecreëerd.”

De gemeente levert dus kaders waar met onderling afstemmen met de uitvoerende partijen een beleid op wordt gemaakt. In het beleid gaat het om richtlijnen, uitgangspunten, doelstellingen en rolverdelingen. Een beleidsmaker in Den Haag gaf aan:

“De kunst van een aanpak is dat je draagvlak hebt. We maken dus samen een plan, maar al werkend wordt het aangepast.”

Beleidsmakers in Breda, Vlissingen en Arnhem gaven ook aan dat het beleid daar al werkend tot stand is gekomen (*bottum-up*). In Amsterdam zit er een specifieke Projectleider Overlast per stadsdeel. Degene die het beleid daar schrijft, ‘maakt’ dus als het ware instrumenten aan, die de projectleider kan gebruiken om overlast aan te pakken. Kijkend naar de belangrijkste spelers omtrent overlastaanpak, dan zijn de onderstaande ‘hoofdactoren’ te benoemen.

Tabel 7: Hoofdactoren overlastaanpak

Gemeentelijk	Overig
Stadsdelen/deelgemeenten	Politie
Wijkbureaus	Justitie
Veiligheidshuis	Openbaar Ministerie

Stadsmariniers/gebiedscoördinatoren	Welzijnsinstellingen (jongerenwerk/straathoekwerk)
Afdeling Jeugd	Hulpverlening
Afdeling Buitenruimte	Jeugd Interventieteam (JIT)
Afdeling Openbare Orde en Veiligheid	Woningbouwcoöperaties
Stadstoezicht	Projecten/Stichtingen
Straatcoaches	Sleutelfiguren in de wijk

Het verschilt per gemeente welke mensen daadwerkelijk betrokken worden bij de totstandkoming van beleid. Gemiddeld genomen kan gedacht worden aan de gemeente (afdeling Jeugd en afdeling Openbare Orde en Veiligheid), politie en jongerenwerk. In de uitvoering wordt er echter vaak met meerdere partijen samengewerkt. Zo is er overal een periodiek overleg inzake overlast, variërend van tweewekelijks (Amsterdam) tot gemiddeld genomen maandelijks. In dit overleg sluiten bij de meeste gemeenten partijen aan die op dat moment betrokken zijn bij overlastsituaties. Gaat het om een bepaalde plek, dan kan het best zijn dat de ene keer iemand van de woningbouw aansluit en de andere keer iemand van de afdeling buitenruimte. Het hangt dus vaak af van de context, het is situatiespecifiek.

De meeste beleidsmakers geven aan dat er voornamelijk de laatste jaren veel geïnvesteerd is op de aanpak van jongerenoverlast. Er zijn in de meeste gemeenten duidelijkere afspraken gekomen over wie wat doet. Zo heeft onder andere Utrecht een protocol waarin staat wat de politie, de gemeenteambtenaren en de jongerenwerkers doen. Daarin staat ook aangegeven op welke manier ze gegevens uitwisselen. Ook in Arnhem zijn bepaalde convenanten ondertekend inzake de gegevensuitwisseling. Een aantal jaren terug was het in verschillende gemeenten nog niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was, nu is er veelal een duidelijkere rolverdeling en meer afstemming.

Kijkend naar zo'n overleg, dan gaat het meestal over wat er zich in de buurten afspeelt; *“is er nog overlast geweest? Zijn er problemen met specifieke personen?”*. Er wordt dus gevraagd hoe het op straat gaat en passend bij de invalshoek gaat dit over groepen en/of specifieke personen. Gemiddeld genomen wordt hier dan een globaal plan van aanpak op gemaakt. Opvallend is Amsterdam, daar maken ze gebruik van sleutelfiguren in de wijk; *“die staan bekend in de wijk, die kennen alle jongens van jongs af aan. Daar heb je ook die langere vertrouwensband (...). Ze hebben een sportschool (...) of ze helpen altijd met formulieren invullen en dan komt dus iedereen altijd met zijn vraagjes daar”*. Dit zijn eigenlijk voorbeelden van informele gezagsdragers (§4.2.3) die ingezet worden om een steentje bij te dragen aan het terugdringen van overlast. En zo heeft Vlissingen bijvoorbeeld vrijwillige straatcoaches rondlopen, mensen uit de buurt die de jongeren kennen en aanspreken.

Terugkomend op de samenwerking, kan over het algemeen gesteld worden dat deze als positief ervaren wordt. Natuurlijk blijft iedereen in een bepaalde mate zijn eigen instellingbelang houden en wordt er door een eigen bril naar de problematiek gekeken, maar dit lijkt steeds minder te worden. Een beleidsmaker in Amsterdam geeft aan dat het netwerk voor haar heel belangrijk is. Haar rol is de overlast aan te pakken, daar heeft ze een team voor nodig en daarvan moet ze weten wat de verschillende rollen zijn en of er geen overlap is. Je hebt alle mensen in je netwerk nodig zodat je ze op het goede moment kan inzetten, dat is situatiespecifiek. Volgens Eindhoven is het hier belangrijk dat ondanks dat iedereen iemand benadert vanuit zijn eigen functie, dezelfde boodschap wordt uitgedragen. De gemeente Den Haag, maar ook andere gemeenten geven aan:

“We hebben een redelijk evenwicht gevonden in de verschillende aanpakken van de samenwerkingspartners,

het verloopt goed. Wanneer het niet lekker loopt ligt het vaak ook aan individuen. Ieder heeft zijn eigen rol, dus als het goed is vult dat elkaar aan."

Een overkoepelend beeld is dat de samenwerking als versterkend wordt ervaren.

"Het is een verbetering op het moment dat je het stuurt. Als helder is wie eerst verantwoordelijk is voor dat (...) en wie voor dat. Als je dat in lijn hebt en je gaat daar de successen met elkaar delen en je ziet dat het wat oplevert, dan heb je wat te pakken."

Als laatste is het hierbij belangrijk aan te geven dat rekening moet worden gehouden, zeker kijkend naar de grote investeringen op dit gebied, met sociaal wenselijke antwoorden. Dit geldt natuurlijk voor alle verzamelde data, maar zeker wanneer het de samenwerking betreft.

Beleidsvrijheid

In het theoretisch kader is een verwachting gegeven van de mate van beleidsvrijheid. Wegens de politieke koers, de 'hang naar dwang', werd verwacht dat de nadruk vanuit beleid op repressie zou liggen. Zoals eerder aangegeven blijkt dit niet geheel te kloppen omdat veelal sprake is van een tussenvorm. Daarbij komt dat beleidsmakers de uitvoerders bewust vrij laten in hun aanpak: *"we maken afspraken, maar gaan er flexibel mee om. De organisatie bepaalt zelf hoe ze het gaan doen"*. Er is dus duidelijk sprake van beleidsvrijheid/handelingsvrijheid. Dit verschilt overigens per gemeente. Breda is bijvoorbeeld minder flexibel in deze vrijheid. Er is handelingsvrijheid, maar er zijn wel duidelijke rollen en afspraken: *"elke week krijgen ze van ons een overzicht van alle opdrachten met daarbij ook aangegeven hoe ze het moeten doen"*. Deze opdrachten zijn dan weer wel vaak in overleg tot stand gekomen. Ze geven zelf aan dat niet alles valt dicht te timmeren, maar dat duidelijke opdrachten wel nodig zijn; *"anders gaat iedereen alle kanten op"*.

Over het algemeen is echter sprake van een bewuste grote vrijheid van handelen. Zo geeft Arnhem bijvoorbeeld aan dat iedereen tot op zekere hoogte mandaat heeft, *"ze kunnen alles doen zolang het binnen hun tijd valt"*. Een andere gemeente geeft aan dat: *"the sky is eigenlijk de limit"*. Het gaat bij hen om het doel, de middelen zijn niet bepalend. *"Een beleidsnota is eigenlijk al oud zodra de inkt is opgedroogd."* Bij de aanpak van overlast gaat het vaak om specifieke situaties. Daarbij heeft een gezagsdrager inderdaad een *informatievoorsprong* en dat is één van de redenen waardoor het lastig is gezagsdragers beperkte handelingsvrijheid te geven. Een beleid moet volgens een andere beleidsmaker een kader zijn waarmee je een beetje kunt stoeien en spelen. Er moet ruimte zijn om er creatief mee om te gaan. Dit geldt verassend genoeg zowel voor gezagsdragers (uitvoerders) als beleidsmakers. Zij moeten ook aan richtlijnen van bovenaf (gemeente/Den Haag) voldoen en zoeken met regelmatig de randen van de mogelijkheden op. Zeker wanneer het gaat om informele gezagsdragers. Maar daarbij moet je jezelf wel kunnen verantwoorden waarom je afwijkt, je moet er een geldige reden voor hebben.

Daarnaast zijn er ook gemeenten waar ze bewust gebruikmaken van informeel gezag. Daar zijn de genoemde informele gezagsdragers in de vorige paragraaf een voorbeeld van, maar ook Amsterdam, die per stadsdeel sleutelfiguren inzet. Er zit een verschil in gemeenten in de mate dat ze hier *bewust* gebruik van maken. Maar zoals de conclusie van de vorige paragraaf aangaf, beschikt niet iedereen over die (gezags)kenmerken en wanneer je het niet hebt, kun je het ook niet inzetten.

4.3.3 Gezag versterken door het te delen

Wat tijdens het onderzoek is ontstaan vanwege een terugkerend onderwerp in de expertinterviews, maar niet in het theoretisch kader is genoemd, is gedeeld gezag. Door de manier waarop verschillende partijen, veelal

politie (wijkagent) en jongerenwerk met elkaar samenwerken, ontstaat een soort positieversterking. Het idee van gedeeld gezag is door samenwerking, het zorgen voor en entree in een groep of samen jongeren aanspreken, elkaars gezagspositie versterken. Een beleidsmaker in Breda gaf van deze samenwerkingsvorm een voorbeeld:

“Ik noem dat dan altijd de spijkerbroek lift mee op het uniform, dan ging het wat strakker en af en toe moest het uniform meeliften op de spijkerbroek en dan ging het wat lossier.”

Ook een beleidsmaker in Amsterdam gaf aan dat het versterkend is voor je netwerk: *“dat je soms zegt van doe jij deze even, dat is meer jouw ding”*. Wanneer je voelt dat het netwerk sluit, helpt dat jongeren zich te gedragen. Ook in Eindhoven hebben ze het over het sluiten van het netwerk in de vorm van dezelfde normen en waarden uitdragen. Wanneer de verschillende instanties en gezagsdragers dit doen, dwing je daar ook gezag mee af. Voorheen was het nog meer de wij/zij sfeer. Nu zie je dit al meer gebeuren in de aanpak van jongerenoverlast (Den Haag). Er wordt volgens Arnhem wel eens een wijkagent door een jongerenwerker opgebeld of andersom. Maar dit is wel per persoon verschillend. De mogelijkheid is er nu in ieder geval en daar wordt ook gebruik van gemaakt. Al is dit volgens de beleidsmaker in Amersfoort niet helemaal het delen van gezag. Volgens hem heeft ieder zijn eigen gezag en dat kun je niet delen. Je kunt slechtst door samenwerking iemand zijn positie versterken. Wellicht is de woordkeuze voor samenwerken in plaats van delen passender, maar het idee er achter is nagenoeg hetzelfde. Gezagsdragers kunnen elkaars positie versterken, waarbij dit in Vlissingen volop wordt toegepast doordat een gezagsdrager een ingang kan zijn voor een ander gezagsdrager. Belangrijk hierbij te benoemen is dat een gezagsdrager ook iemand zijn gezag kan doen verdwijnen. Dit is wellicht het nadeel van het ‘delen’ van gezag. Wanneer afspraken niet worden nagekomen, kan je het gezag van een ander ondermijnen en wellicht de geloofwaardigheid doen verminderen.

4.3.4 Succesfactoren en knelpunten

Naast vragen over visies omtrent overlastaanpak en de samenwerking met andere actoren, is ook gevraagd naar succesfactoren en knelpunten. Opvallend is dat niemand van de geïnterviewde beleidsmakers aangaf dat de samenwerking niet goed loopt. Zoals aangegeven kan hier een bepaalde mate van sociaal wenselijke antwoorden meespelen. Maar overkoepelend kijkend, dan is het beeld dat de samenwerking tussen de eerder genoemde actoren met de jaren steeds beter gaat. De achterliggende reden hiervoor is waarschijnlijk de aandacht die het vraagstuk krijgt. Er ligt veel nadruk op jongerenoverlast en de meeste gemeenten hebben de laatste jaren dan ook veel geld geïnvesteerd in de aanpak. De benoemde succesfactoren zijn eigenlijk in te delen in vier categorieën, te weten; samenwerking/netwerk, de insteek van de aanpak, gebruikmaken van sleutelfiguren en de bezuinigingen positief benaderen. Deze categorieën worden in onderstaande tabel 8 nader toegelicht.

Tabel 8: Succesfactoren omtrent de aanpak van jongerenoverlast en gezagsaanvaarding

Succesfactor	Toelichting
Samenwerking/netwerk	Utrecht is één van de vele gemeenten die als succesfactor de samenwerking benoemt. Voorheen was er nog onvoldoende samenwerking en ontevredenheid over elkaar. Nu is er een protocol opgesteld met een duidelijkere rolverdeling en meer afstemming. Dit zorgt voor meer continuïteit en vertrouwen tussen de partijen. Zo geeft Breda ook aan dat je door samenwerking de kennis bij elkaar brengt, <i>“dat is de kracht”</i> . De afstand tussen het uniform (agent) en de jongerenwerkers is kleiner en dat levert goede resultaten op. Door het creëren van functies als een Coördinator Overlast (Arnhem), is er

meer overleg en afstemming. Daarnaast is vaak sprake van een uitgebreid netwerk. Wanneer er iets gebeurt, kunnen direct een aantal acties uitgezet worden. Helmond geeft aan dat het hebben van één doel belangrijk is, partijen *willen* daar ook graag samenwerken. Den Haag geeft dit aan met onderstaande quote:

“Het kan altijd beter, maar ik denk dat een grote stap die wij gemaakt hebben absoluut de samenwerking is met de verschillende partijen: politie, OM, gemeente. De driehoek zit gewoon op één lijn. We hebben samen een beleid afgesproken en voeren het samen uit.”

Als afsluiting werd aangegeven dat samenwerken echt het sleutelwoord is in de breedste zin van het woord. Dat met elkaar duidelijk afgestemd is wie wat doet.

De insteek van de aanpak	Een aantal beleidsmakers waaronder die in Utrecht en Arnhem gaven aan dat ze hun insteek, de <i>preventie-kant</i> van de aanpak, als een succesfactor zien. Het gaat dan veelal om preventief contact leggen met de jongeren en maatwerk. Daarnaast geeft Den Haag als succesfactor de <i>straatcoach</i> aan. Daar zijn in gemeenten verschillende vormen van, maar in Den Haag is het echt een tussenvariant van een jongerenwerker en een wijkagent. Daarnaast wordt daar heel erg in en, en gedacht en niet in of, of. <i>“Dit heeft, als het lukt, op de langere termijn meer effect.”</i> In Arnhem is een succesfactor dat vanwege de mobiliteit van hun groepen, de jongerenwerkers daar niet langer wijk-gebonden zijn. Wanneer een groep zich verplaatst, kan de jongerenwerker ‘meeverhuizen’. Daarnaast is hun aanpak, net als die in Vlissingen, praktisch van insteek. Niet op voorhand een beleid volledig uitschrijven, maar het als sluitstuk zien: <i>“Kaders zijn door samenwerking tot stand gekomen, waardoor we veel meer van elkaar weten wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn.”</i>
--------------------------	---

Sleutelfiguren	Een belangrijke succesfactor zijn de informele gezagsdragers die in sommige gemeenten duidelijk te onderscheiden zijn. Mensen als een Said Bensellam en Chaib El Maach, waar bewust gebruik van wordt gemaakt in de desbetreffende gemeenten. Dit zijn de mensen met ‘natuurlijk’ gezag en degenen die volgens de beleidsmakers ook daadwerkelijk iets voor elkaar krijgen. Deze mensen moet je koesteren. Daarnaast wordt er in Amsterdam bewust gebruikgemaakt van sleutelfiguren in de wijk, dit zijn mensen die iedereen daar kent. Ook Vlissingen heeft via de stichting van Angelo Anzola vrijwillige ‘straatcoaches’, oudere buurtbewoners die vrijwillig naar overlastmeldingen toegaan.
----------------	--

Bezuinigingen	De bezuinigingen worden over het algemeen als een knelpunt gezien en dat is het hoofdzakelijk ook. Er is immers minder geld beschikbaar. Dit sluit volgens onder andere Helmond niet uit dat je het ook positief kunt benaderen. Het kan namelijk zorgen voor meer flexibiliteit en creativiteit. <i>“Ga elkaar opzoeken en ga geen dingen dubbel doen.”</i> Opvallend aan dat interview was ook de combinatie van een beleidsmedewerker op het gebied van Jeugd en één op het gebied van Sport. Dit geeft wellicht al aan dat daar een bepaalde mate van samenwerking zit wanneer het gaat om jongeren(overlast).
---------------	--

Naast succesfactoren zijn ook de knelpunten tijdens de interviews aan bod gekomen. Deze zijn in onderstaande tabel 9 opgenomen en kort toegelicht.

Tabel 9: Knelpunten omtrent de aanpak van jongerenoverlast en gezagsaanvaarding

Knelpunt	Toelichting
Afstemming	<i>“Niet tussen de partijen binnen het stadsdeel onderling, maar op hoger niveau.”</i> Volgens een beleidsmaker in Amsterdam wordt er tussen bepaalde stadsdelen veel gecommuniceerd, maar met anderen vindt er nog te weinig uitwisseling plaats. Succesfactoren en knelpunten kunnen nog meer gedeeld worden.
Beeldvorming	Wat bij verschillende gemeenten naar voren komt (Arnhem, Vlissingen, Utrecht) is het

	beeld van de jongeren. Er wordt nog teveel met de bril van een probleem naar jongeren gekeken in plaats van dat ze de toekomst zijn. <i>“Landelijk zitten ze ook in een verdomhoekje, dat is jammer.”</i>
Bezuinigingen	Dit wordt over het algemeen als een probleem gezien. Dan gaat het voornamelijk om het behoud van het aantal fte en angst voor het ‘afbrokkelen’ van opgebouwde kennis; <i>“dat we de club niet meer compleet kunnen maken”</i> . Hierbij is het belangrijk aan te geven dat een verandering niet altijd een verslechtering is (zie succesfactor).
Continuïteit	Werken op het gebied van jongerenoverlast is zwaar en het verloop is dan ook groot. Maar de constante wisseling van jongerenwerkers is funest voor je aanpak. <i>“Het kost tijd om een vertrouwensbasis op te bouwen, ze moeten je gezicht kennen.”</i>
Criminaliteit	Het gaat bij overlast steeds meer, maar bij criminaliteit helemaal, om netwerken. Er mag nog meer specifieke aandacht komen voor de netwerkbenadering. Daarnaast valt criminaliteit niet meer onder de verantwoordelijkheid van de overlastaanpak, maar is het een zaak van het Openbaar Ministerie. Volgens een gemeente moet daar nog meer de samenwerking worden gezocht en zijn daar nog flinke slagen te maken.
Deelgemeenten/stadsdelen	Rotterdam is hier een mooi voorbeeld van. Daar hebben de deelgemeenten allemaal een eigen politieke kleur. Dit kan betekenen dat het centrale bestuur een richting kiest (bijvoorbeeld repressie), maar dat een deelgemeente kiest voor talentontwikkeling. <i>“Dat clasht, daar zit nog wat rek en strekwerk.”</i>
Groepsaanpak	Omdat sommige gemeenten (Arnhem/Amsterdam) aangeven dat er niet meer echt sprake is van groepen, of in ieder geval van veel afwisseling en mobiliteit in groepen, is het de vraag in hoeverre de nadruk op de groepsaanpak-benadering nog altijd passend is.
Hoeveelheid meldpunten	Nederland heeft veel meldpunten, zo melden burgers overlast zowel bij de gemeente als de politie. Dit zou eenduidiger kunnen en daarnaast is het volgens Arnhem zo dat mensen snel het idee hebben; ik heb het gemeld, nu is het opgelost. Maar zo werkt het vaak niet.
Hoeveelheid partijen	Bij de aanpak van jongerenoverlast zijn vaak vele partijen betrokken. Ondanks de verbetering in samenwerking en onderlinge afstemming vinden er nog wel eens tegenstrijdigheden plaats. Gedacht kan worden aan een uitruk van de surveillancedienst. Dit kan ingaan tegen de afspraken van de wijkagent/jongerenwerker, waardoor die hun geloofwaardigheid verliezen. De afstemming tussen <i>alle</i> partijen kan soms nog beter. Hierbij gaat het ook om de afstemming en samenwerking met sleutelfiguren (informele gezagsdragers). <i>“Die beginnen vaak vanuit zichzelf, dan is vaak niet zo helder waar de grenzen liggen van wat zij doen en wat niet.”</i> Er moet dus duidelijk afgestemd worden dat er moet worden samengewerkt willen zij zich aansluiten bij het netwerk.
LVB (Licht Verstandelijk Beperkten)	Veel aanpakken zijn gericht op begrip en praten met elkaar. LVB’ers zijn vaak mondig, je ziet niet aan ze dat ze beperkt zijn of neigen naar LVB. Maar de bestaande aanpakken werken niet bij hen. Het gaat veel meer om laten zien in plaats van praten. Verschillende gemeenten (Amsterdam, Utrecht) zijn druk bezig met het ontwikkelen van een gerichtere aanpak. Maar dit geeft aan dat er soms nog meer maatwerk nodig is.
Meidenproblematiek	Meiden komen overduidelijk in mindere mate naar voren in de overlastproblematiek. Omdat aanpakken vaak ontwikkeld worden op basis van wat men ziet, richten weinig aanpakken zich op meidenproblematiek. Ondanks dat we ze niet vaak in het straatbeeld zien, wil dat niet zeggen dat er geen problemen spelen. Utrecht, maar ook Vlissingen zijn bezig te kijken naar wat er meer voor meiden gedaan kan worden.
Persoonsgebonden factor	Hetgeen onder andere Vlissingen en Amsterdam aangeven, is de persoonsgebonden factor die zo belangrijk is bij het succes van een overlastaanpak (Said Bensellam/Angelo Anzola). Omdat het zo in de persoon gelegen is, maakt dat het kwetsbaar. Hoe kan het gewaarborgd worden? In wetenschappelijke literatuur komt ook terug dat charisma niet altijd vervangbaar is (winkels, 1989).

Repressie	Dit betreft de 'hang naar dwang' die zichtbaar is in de media en politiek. Deze nadruk op repressie zien vele beleidsmakers niet als dé oplossing; <i>"als je niet aan de voorkant gaat dweilen, dan kan je aan de achterkant wel een heleboel doen, maar dan blijft het komen"</i> .
Sociale cohesie in de wijk	Dit is volgens onder andere een beleidsmaker in Breda laag. Er wordt veel geïnvesteerd om de sociale cohesie te versterken. Indirect gaat het dan ook om het versterken van de sociale controle, die tevens veelal laag is. Wanneer mensen in een buurt elkaar beter kennen, is het wellicht makkelijker anderen aan te spreken op hun gedrag.
Vertrouwelijkheid	Er is in veel gemeenten nog steeds sprake van de welgekende strubbelingen inzake gegevensuitwisseling tussen politie en jongerenwerk. Het blijft lastig voor de jongerenwerkers omdat zij met vertrouwelijkheid zitten. Maar jongeren zijn volgens een beleidsmaker in Den Haag ook niet achterlijk; <i>"die weten dondersgoed dat een jongerenwerker met de politie praat, dan kun je er beter open en eerlijk over zijn"</i> . Hier zijn de meeste gemeenten volop mee bezig door middel van het ontwikkelen van convenanten.

Opvallend bij bovenstaande is dat een meerderheid van de beleidsmakers aangaf dat wanneer er echt conflicten zijn, dit vaak te maken heeft met individuen in plaats van algemene aanpakken. Maar daarnaast gaf een beleidsmaker die tien jaar werkzaam is geweest op het gebied van risicojongeren in Rotterdam aan, dat er altijd dingen misgaan op dit gebied. Je wordt benoemd als risicojongere wanneer de reguliere instanties niet meer weten hoe ze je kunnen helpen, dus; *"die tien jaar dat we met elkaar aan tafel hebben gezeten bestaat bij de gratie van het gegeven dat het permanent misgaat. Zo simpel is het"*.

4.4 Overige uitkomsten

In deze paragraaf komen de overige resultaten uit de expertinterviews aan bod. Deze vallen niet allemaal direct onder een onderzoeksvraag te plaatsen, maar zijn in het kader van het onderwerp belangrijk om te benoemen. Allereerst wordt ingegaan op het soort problematiek, leeftijd- of generatiegebonden, zoals ook in het theoretisch kader aan bod is gekomen. Daarnaast wordt er ingegaan op de invloed van media, waarna de paragraaf wordt afgerond met een terugkoppeling naar het opgestelde gezag-schema.

4.4.1 Een leeftijdsprobleem met generatiespecifieke uitingen

Geen van de beleidsmakers geeft aan dat het overlastprobleem iets van alleen deze generatie is. Het gaat volgens hen om een leeftijdsprobleem. Een beleidsmaker in Amsterdam gaf duidelijk aan dat het bij de puberteit hoort; *"dat is een tijd dat je gaat proberen wat je kunt doen. Dat hoort erbij"*. Meerdere beleidsmakers gaven aan dat deze jongens uiteindelijk ook de 'drie W's' willen; *"Wonen, Werken, Wijf"*. Dan stabiliseert hun leven en is de overlast vaak ook klaar. Een beleidsmaker in Rotterdam vertelde sarcastisch dat hij er bijna een datingbureau voor wilde starten. Daarnaast is er tevens een groep die te ver over de scheef gaat, maar dit is volgens beleidsmakers ook altijd zo geweest en zal altijd zo blijven. Een beleidsmaker in Den Haag gaf duidelijk aan dat het bij de leeftijd hoort maar dat de uitingen *nu* anders zijn. Dat het overkoepelend als een leeftijdsprobleem wordt gezien sluit dus niet uit dat het zich bij deze generatie op een andere manier kan uiten. Daarbij komt dat de gezagsverhoudingen, kijkend naar een langere periode, wel degelijk veranderd zijn. Hierbij gaat het voornamelijk, zoals eerder aangegeven, om formeel gezag; *"vroeger waren ze veel gevoeliger voor bijvoorbeeld de politie"*. Dit ligt overigens niet alleen aan de jongeren:

"Als ouders deden wat mijn vader vroeger deed, draai om je oren, schop onder je hol. Als ze dat nu doen, dan kunnen ze het meldpunt kindermishandeling bellen."

Maar ook grenzen stellen bij jongeren speelt volgens een beleidsmaker in Arnhem een rol; *"nu is het bij negen van de tien ouders mijn kind doet dat niet"*. Daar creëer je een bepaalde generatie mee; *"jongeren zijn het"*

product van de samenleving”. Er worden tegenwoordig ook andere dingen van jongeren verwacht. Het gaat nu veel meer om eigen initiatief tonen, zelf dingen aanpakken en uitzoeken. Dat was vroeger volgens de beleidsmaker in Utrecht ook zo, maar toen waren er nog niet de informatiemogelijkheden die er nu zijn (§4.4.2).

De problemen die spelen met jongeren, overlast maar ook gezagsaanvaarding, hebben dus grotendeels met een leeftijdsprobleem te maken. Kenmerken van deze tijd als individualisering (*ik-maatschappij*), minder sociale cohesie en verharding van de samenleving, kunnen er wel voor zorgen dat het zich op andere manieren uit. De straatcultuur is ook veel belangrijker geworden, waarbij het nu meer dan voorheen gaat om status en materiele zaken. Hierin spelen ook de opkomst van social media en de voortschrijdende technologie (smartphones) een rol. Het probleem is dus hetzelfde, maar de uiting is anders. De stedelijkheid in Nederland, met kleine huizen en weinig open ruimten, kan een ‘snelkookpan’ creëren waardoor de tolerantiegrens van burgers omlaag gaat. Als laatste geven zowel de beleidsmakers in Helmond als een beleidsmaker in Rotterdam aan dat het om golfbewegingen gaat. Het gaat volgens de beleidsmaker in Rotterdam om golfbewegingen in de manier waarop we met elkaar omgaan, wat de laatste vijftig jaar volgens hem een beetje verstoord is door transcontinentaal verkeer.

4.4.2 De media beïnvloeden de beeldvorming van overlast

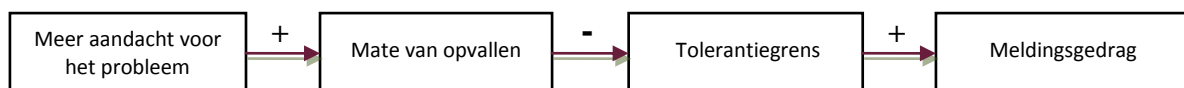
Allereerst is overlast een onderwerp dat veel aandacht krijgt. Hierbij gaat het zowel om aandacht in de media als aandacht binnen de politiek. De beleidsmakers geven allen duidelijk aan dat media een grote rol spelen in de beeldvorming van overlast.

“Als het in Amsterdam een keer helemaal de spuigaten uitloopt, dan is dat hier voor onze deur ook.”

“De berichtgeving in de media (...), die stigmatiseren ongelooflijk en dat zorgt voor beeldvorming.”

De geschetste situatie van de oorlogsverslaggever in Helmond geeft aan hoe erg media-aandacht uit de hand kan lopen. De beleidsmakers daar, gaven dan ook aan geschrokken te zijn van de macht van de media; *“het is echt macht. Die kunnen het maken of breken”*. Arnhem gaf hier ook een voorbeeld van; *“wanneer er jaarlijks auto’s worden vernield bij hockeyfeesten staat het niet groots in de krant, maar als er iets gebeurt in Broek (een krachtwijk), dan wel”*. De aandacht in de media voor het overlastprobleem en de jongerenproblematiek in het algemeen, zorgt er volgens een aantal beleidsmakers voor dat de tolerantiegrens lager wordt. Deze relatie is in figuur 8 weergegeven.

Figuur 8: Relatie media-aandacht en meldingsgedrag



Hoe meer aandacht er voor overlast en probleemgedrag van jongeren is, hoe meer het opvalt, hoe lager de tolerantie en hoe eerder er gemeld wordt. Naast deze invloed op beeldvorming heeft de media ook invloed op het gedrag van jongeren; *“de jongeren gaan zich er ook naar gedragen”*. Media spelen daarnaast een rol in de beeldcultuur van jongeren. Ze zien ontzettend veel op televisie (MTV), internet (Youtube) en dat zorgt vaak voor vertekende beelden. Modellen met een maatje 32 zijn daar een voorbeeld van. Dit is allemaal enorm toegenomen. Het is volgens een beleidsmaker in Utrecht fijn dat het er allemaal is *“maar het heeft ook zijn*

schaduwkanten". Als laatste is het belangrijk te noemen dat niet ontkend kan worden dat de samenleving ontzettend veel veranderd is. De technologie verandert razendsnel en dat zal waarschijnlijk ook zo blijven. Dit heeft wel degelijk invloed op jongeren zoals ook een beleidsmaker in Arnhem aangeeft:

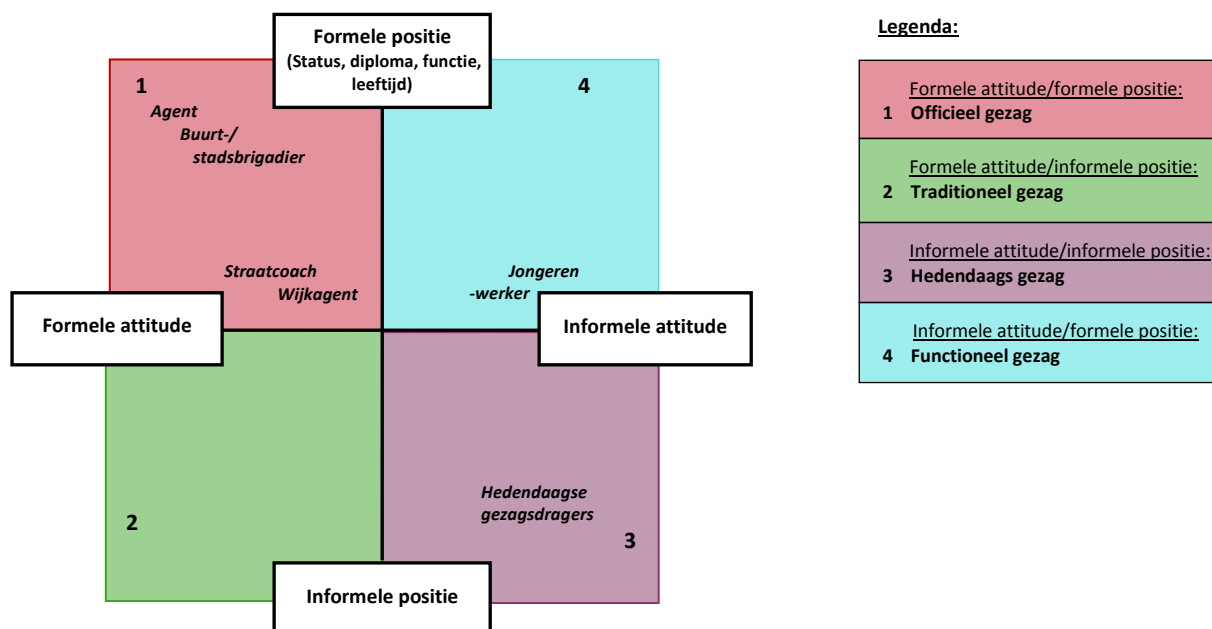
"Er gebeurt zoveel in de samenleving, die verandert zo snel. Volwassenen kunnen dat echt niet allemaal meer bijbenen, en jongeren worden zo snel overladen met informatie en contacten met elkaar."

Een beleidsmaker in Rotterdam vult dit aan door terug te koppelen naar gezag en veranderde verhoudingen; *"vroeger was je afhankelijk van je ouders, je leraren en noem maar op. Dat is tegenwoordig niet meer zo"*. De media en technologie zorgen ervoor dat we overladen worden met informatie. De opmerking over kinderen die al streetwise zijn voor ze de straat opgaan, past hier goed bij. Deze veranderingen zorgen wel degelijk voor een verandering in de samenleving, waar ook gezag in vergelijking met 'vroeger', een andere rol in heeft. Een beleidsmaker gaf een voorbeeld van een op Youtube geplaatst filmpje van een leraar, waardoor hij zijn gezag helemaal was kwijtgeraakt. Dit is ook een voorbeeld van de invloed van technologische vernieuwingen op gezagsaanvaarding.

4.4.3 Schema gezag

De beleidsmakers is gevraagd de verschillende actoren op de assen formeel- informeel te plaatsen. Voornamelijk de vraag naar de positie was erg lastig. Gaat het dan alleen om aangesteld zijn vanuit een instantie of kan het daar los van staan? Figuur 9 geeft een overall beeld van de posities van de actoren. Hierbij geldt, dat wanneer een actor is aangesteld vanuit een instelling, hij/zij automatisch een formele positie heeft. In de mate van formaliteit zit wel verschil. Zo heeft bijvoorbeeld een surveillanceagent een formelere positie dan een wijkagent.

Figuur 9: Gezag



Opvallend bij het invullen van onderstaand schema was de straatcoach. Gemiddeld genomen wordt hij gezien als formeler dan een wijkagent, omdat ze er vaak zijn voor orde en handhaving. Een wijkagent is er toch meer voor het opbouwen van een band met de jongeren en de buurt (informelere insteek). Maar de rol van een

straatcoach verschilt erg per gemeente. Zo is een straatcoach in Amsterdam erg formeel (orde en handhaving) en is een straatcoach volgens een beleidsmaker in Den Haag weer wat informeler.

“Het is meer een tussenvorm (...). Ze gaan je wel aanspreken als je iets verkeerd doet, maar ze gaan je tegelijkertijd wel helpen wanneer je hulp vraagt voor school, werk of wat dan ook.”

Zo mogen sommige straatcoaches ook beboeten als in bonnen schrijven (Amersfoort, Rotterdam), hebben sommige uniforms aan (Amsterdam, Rotterdam), waar andere dit niet mogen of aanhebben. Dit heeft allemaal invloed op hun plek in het schema. Daarnaast was de wijkagent tevens lastig te plaatsen. Hij zit vaak op de scheidslijn informeel/formeel. Die benadering inzetten, die hem in een bepaalde situaties het geschiktst lijkt. Dit is ook zo bij de hedendaagse gezagsdragers. Sommige hebben inmiddels een stichting waardoor de positie wat formeler wordt. Een belangrijk kenmerk bij deze gezagsdragers is dat ze zich bewegen op de verschillende vlakken (assen), zichzelf plaatsen *tussen* de verschillende instanties om zo hun doel te bereiken. Hierbij moet aangegeven worden dat de term hedendaagse gezagsdrager ook gebruikt kan worden voor mensen met een andere positie of attitude. Een wijkagent kan ook een hedendaagse effectieve gezagsdrager zijn. Dus ondanks dat het schema een *algemeen beeld* van posities schetst, kunnen deze actoren overeenkomend met het theoretisch kader, zich ook in andere vakken bevinden.

De resultaten uit de interviews worden in dit hoofdstuk teruggekoppeld naar de hoofdvraag van het onderzoek. Bij het beantwoorden van de hoofdvraag wordt indirect ook een antwoord gegeven op de deelvragen. Het trekken van conclusies vraagt wel enige voorzichtigheid, omdat niet met zekerheid gezegd kan worden dat de conclusies voor heel Nederland gelden. Maar gezien het aantal experts en variëteit in gemeenten, wordt verwacht dat de conclusies ook kloppend zijn in *overeenkomstige* gemeenten. Als afsluiting van dit hoofdstuk is een discussieparagraaf toegevoegd, daarin wordt kritisch gereflecteerd op het onderzoek en suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

5.1 Conclusie

De hoofdvraag van het onderzoek bestaat feitelijk uit twee delen. Het eerste deel van de hoofdvraag luidt:

'In hoeverre bestaat er volgens beleidsmakers een verband tussen (informeel) gezag en jongerenoverlast in de publieke ruimte?'

Hierbij kan allereerst aangegeven worden *dat* er een verband is tussen gezagsaanvaarding van jongeren en de mate van overlast. Er zijn vele factoren van invloed op de mate van jongerenoverlast, waarbij onderzoek zich vaak richt op andere verbanden zoals de invloed van de sociaaleconomische status van de ouders. Maar desondanks is gezagsaanvaarding een verband dat niet ontkend kan worden. Hierbij gaat het om een negatieve relatie; hoe *meer* jongeren gezag aanvaarden, hoe *minder* overlast er is. Daarbij gaat het om positief gezag. Jongeren kunnen wellicht ook gezag aanvaarden van iemand met een negatieve invloed, maar dat is in dit onderzoek niet verder onderzocht.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat een verschuiving zichtbaar is van formeel naar informeel gezag. Gezag wordt steeds minder ontleend aan een bepaalde functie of positie, het gaat meer om gezag krijgen door wat je doet (gedrag) in plaats van wat je bent (functie). Hier sluit de uitspraak van Wijngaarden; *"iemand heeft geen gezag, als er geen gezagserkenning is"*, goed op aan (in Biersteker, 1975 p.42). Hierbij moet echter wel aangegeven worden dat gezag soms niet helemaal los kan staan van een functie. Een bepaalde functie of positie brengt immers richtlijnen met zich mee waar niet altijd van afgeweken kan of mag worden.

Kijkend naar de effectiviteit van gezagsdragers bij jongerenoverlast, kan geconcludeerd worden dat een andere manier van benaderen nodig is. Hierbij gaat het voornamelijk over mensen die van nature gezag hebben, waarbij het dus wederom niet afhangt van iemands functie/positie. Een beleidsmaker in Rotterdam verwoorde dit door aan te geven dat; *"het niet om veel vertoon gaat of veel woorden. Je ziet het, je proeft het, je voelt het, oftewel je hebt het"*. Ondanks dat het om persoonsgebonden eigenschappen gaat en beleidsmakers van zeldzame personen spreken, zijn bij een effectieve 'hedendaagse' gezagsdrager toch duidelijk overeenkomende kenmerken te onderscheiden. Zo hebben verschillende steden treffende voorbeelden van deze gezagsdragers en zijn bij allen kenmerken als; *betrouwbaar, duidelijk, geloofwaardig, oprecht, grenzen stellen, uitstraling en zichtbaar zijn* te onderscheiden. Daarbij gaat het vaak om mensen die niet altijd 'de makkelijkste' zijn. Ze zijn dikwijls *gedreven, eigenwijs* en *zoeken de grenzen* van de mogelijkheden op. Het zijn personen die zich kunnen plaatsen tussen enerzijds de systeemwereld en anderzijds de leefwereld van de mensen in de buurten. Volgens beleidsmakers zijn deze gezagsdragers vaak mensen die het formele en het informele gezag kunnen combineren, daarbij gaat het om weten wanneer wat ingezet moet worden (tactisch gebruiken). Kenmerken als leeftijd, cultuur en uiterlijk spelen een kleine rol. Het *kan* een rol spelen in het verlagen van de drempel of het bieden van een entree, maar het is *geen* vereiste.

Het tweede deel van de hoofdvraag luidt:

'In hoeverre wordt met dit verband rekening gehouden bij het ontwikkelen van (gemeentelijk) beleid?'

Allereerst moet hierbij aangegeven worden dat de verwachte nadruk op repressie, de aangegeven *'hang naar dwang'*, niet altijd terug te zien is in beleid. Er zijn een aantal gemeenten waar de nadruk hoofdzakelijk bij preventie of bij repressie ligt, maar over het algemeen is sprake van een tussenvorm; *prepressie*. Hierbij gaat het om gezagsdragers die jongeren preventief benaderen, maar ze daarbij op tijd en duidelijk bijsturen wanneer het dreigt mis te gaan (Politieacademie, 2012). Beleidsmakers geven veelal aan, dat de informele kant van gezag effectief is bij het benaderen van jongeren. Dit is ook terug te zien in beleid. Maar de mate waarin daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van deze informele aspecten, hangt echter wel af van de aanpak in desbetreffende gemeenten. Een gemeente als Rotterdam, waar de nadruk toch meer op repressie ligt, maakt bijvoorbeeld minder gebruik van informele gezagsdragers en sleutelfiguren in de wijk dan een gemeente als Vlissingen of Amsterdam. Ze kiezen eerder voor bekende organisaties die zich al bewezen hebben op het gebied van jongerenoverlast. Dit sluit echter niet uit dat personen binnen deze organisaties overeen kunnen komen met het geschetste profiel van een hedendaagse gezagsdrager.

Duidelijke uitingen van informeel hedendaags gezag zijn bijvoorbeeld sleutelfiguren in de wijk en informele initiatieven. Bij sleutelfiguren kan gedacht worden aan een buurtbewoner met een sportschool die status heeft onder jongeren. Hij heeft de rol van iemand waarnaar jongeren *willen* luisteren. Een ander voorbeeld is een buurtbewoner die opgegroeid is in de wijk en daar de mensen, de achtergrond en de problematieken kent en door zijn manier van benaderen jongeren kan bereiken. Bij informele initiatieven kan gedacht worden aan individuele aanpakken zoals die van Said Bensellam of Angelo Anzola. Mannen die graag iets willen betekenen voor de jongeren, betrokken zijn, er veel voor over hebben hun doel te bereiken en daarbij ook de grenzen van de mogelijkheden opzoeken. Door beleidsmakers is dan ook duidelijk aangegeven dat, bij de aanpak van jongerenoverlast, *dit* de mensen zijn die *echt* effectief zijn. Duidelijk benoemd is dat het bij deze gezagsdragers om in de persoon gelegen kenmerken gaat. Dit maakt hun aanpak effectief, maar tevens ook kwetsbaar. Juist omdat deze mensen vaak vanuit zichzelf starten, moet de gemeente de samenwerking zoeken. Dit is niet alleen voor de waarborging belangrijk, maar door de vele verschillende partijen die betrokken zijn bij het aanpakken van overlast, is onderlinge afstemming nodig.

Mede door de nadruk en investeringen de laatste jaren op overlast, omschrijven de beleidsmakers de samenwerking als 'steeds beter'. Er is meer overleg en er wordt meer afgestemd met de verschillende partijen. Deze afstemming is ook nodig om strubbelingen tussen 'actoren' te voorkomen. De benoemde gezagsdragers hebben de neiging grenzen op te zoeken wanneer dit in het belang is van hun gestelde doel. Hierbij kunnen zij echter 'op de tenen gaan staan' van andere instellingen. Wanneer rollen niet duidelijk afgestemd zijn en gecommuniceerd worden, kunnen dus grenzen overschreden worden en conflicten tussen samenwerkingspartners ontstaan. De beleidsmakers omschrijven de samenwerking echter als goed, waarbij soms zelfs sprake is van gedeeld gezag. Dat is op zo'n manier samenwerken, dat de ene gezagsdrager de positie van een andere gezagsdrager kan versterken. Dit kan zijn door samen jongeren te benaderen (jongerenwerker/wijkagent) of door een entree te zijn voor een andere gezagsdrager zodat diegene de jongeren makkelijker kan bereiken.

Daarnaast wordt aangegeven dat er bewust sprake is van beleidsvrijheid/handelvrijheid voor gezagsdragers. Problemen met jongerenoverlast zijn vaak situatiespecifiek. Beleidsmakers geven gezagsdragers de ruimte een eigen inschatting te maken van hetgeen volgens hen in die situatie het effectiefst is. Dit

geschiedt uiteraard wel binnen bepaalde kaders zoals wetgeving. Ondanks deze aangegeven handelingsvrijheid, zitten er dus ook beperkingen aan. Zeker wanneer het gaat over informele hedendaagse gezagsdragers met een eigen aanpak die niet altijd volledig aansluit bij de aanpak van instellingen. Sommige van deze gezagsdragers zijn ooit gestart bij een instelling en voor zichzelf begonnen om 'de touwtjes in eigen handen te hebben'. Ze wilden onder andere meer vrijheid voor een eigen aanpak. Toch is er na verloop van tijd vaak een samenwerking met andere instellingen omdat er zoveel partijen bij overlast betrokken zijn. Bij deze samenwerking gaven beleidsmakers aan dat de aanpak grotendeels binnen hun (gemeentelijk) beleid moet passen. Ze krijgen vaak veel vrijheid, maar moeten ook aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet het veilig, pedagogisch verantwoord en acceptabel zijn. Bij een samenwerking met de gemeente, moet je jezelf als beleidsmaker kunnen verantwoorden. Deze mensen zijn effectief, maar zoals aangegeven vaak niet de makkelijkste personen. Toch valt er voor beleidsmakers winst te behalen wanneer zij deze mensen bij hun aanpak betrekken. Deze samenwerking zal niet altijd 'gemakkelijk' zijn, er moet ook vanuit de gemeente geïnvesteerd worden. Maar als ze dit ook daadwerkelijk doen, kan het zeker effectief zijn.

Overige conclusies

Het overkoepelend doel van het onderzoek was inzicht krijgen in hedendaags gezag vanuit de visie van beleidsmakers. In de inleiding is aangegeven dat er volgens de media sprake zou zijn van een 'gezagscrisis'. Allereerst kan aangegeven worden dat van een *crisis* volgens de beleidsmakers geen sprake is. Dit sluit niet uit dat er problemen spelen. Overlast is binnen alle gemeenten een belangrijk thema, waar het bovendien in voornamelijk de grote steden als een probleem wordt beschouwd. Toch is overlast de laatste tien jaar niet toegenomen en in vele gevallen zelfs ligt afgenomen. Eén van de achterliggende redenen hiervan is wellicht de nadruk in gemeenten op overlastaanpak. Hoe het toch komt dat het idee van een gezagscrisis bestaat, heeft mede te maken met de invloed van de media en hun rol in de beeldvorming van mensen.

Kijkend naar jongerenoverlast en gezagsaanvaarding, dan is er sprake van een leeftijdsprobleem. Overlast van jongeren en het minder willen aanvaarden van gezag in de 'puberteit', zijn problemen die al van oudsher spelen. Hierbij moet worden stilgestaan dat het er dus altijd is geweest en het er waarschijnlijk ook altijd zal zijn. Daarbij kan geconcludeerd worden dat ondanks het bestaan van een leeftijdsprobleem, niet uitgesloten kan worden dat er sprake is van generatiespecifieke uitingen. Groepen overlastgevendende jongeren zijn minder vast van samenstelling en verdwijnen met regelmaat om weer ergens anders op te poppen. In verband met onder andere de social media zijn jongeren veel mobieler in waar ze bijvoorbeeld met elkaar afspreken. Daarnaast zijn, kijkend naar de problemen omtrent gezagsaanvaarding, gezagsverhoudingen zoals aangegeven wel degelijk veranderd en met name aan de formele kant. Er is sprake van het minder snel accepteren van formeel gezag. Een mogelijke uitleg hiervoor is de individualisering van de samenleving, maar ook (wederom) de technologische ontwikkelingen. Jongeren worden door onder andere nieuwe technologieën overladen met informatie. Eerst hadden gezagsdragers in de vorm van een leraar of een ouder nog een grote rol in het doorgeven van kennis en informatie. Deze rol is echter kleiner geworden door de mogelijkheid voor jongeren om 'alles' zelf op te zoeken. De geloofwaardigheid van volwassenen (gezagsdragers) in de vorm van informatieverschaffers neemt af en dat zorgt voor veranderde gezagsverhoudingen. Dit idee is niet nieuw, Peters gaf in zijn onderzoek (1959) reeds aan dat veranderingen in de wetenschap en moraliteit van invloed zijn op het afbrokkelen van oude gezagsstructuren. Daarnaast wordt van jongeren ook steeds meer initiatief en zelfstandigheid gevraagd, waarmee een bepaalde generatie wordt gecreëerd. Deze veranderingen in de samenleving zorgen ook voor veranderde normen en waarden. Kijkend naar de ondertitel van dit onderzoek; '*een zoektocht naar 'hedendaags' gezag: de visie van beleidsmakers*', kan aangegeven worden dat jongeren niet meer zomaar iets van iemand aannemen, zeker niet van een anonieme vertegenwoordiger van een

instantie. Daarbij stellen ze niet zozeer vragen bij *het* gezag, maar juist bij de *geloofwaardigheid* van diegenen die menen het gezag te bezitten. En deze geloofwaardigheid is juist één van de kenmerken die de genoemde effectieve informele *hedendaagse* gezagsdragers in zich hebben.

5.2 Discussie

Ondanks dat er veel onderzoek gedaan is naar jongerenoverlast, is het specifieke verband tussen gezagsaanvaarding en jongerenoverlast niet vaak onderzocht, terwijl het beide toch punten zijn die zowel in de media als in de politiek veel aandacht krijgen. Dit was dan ook een mooi startpunt voor een exploratief onderzoek naar dit verband. Gezien de breedte en veelomvattendheid van het onderwerp, is het onderzoek afgebakend tot de visie van beleidsmakers. Zij zijn degenen die daadwerkelijk beleid ontwikkelen op het gebied van jongerenoverlast. Hier zit echter ook meteen het grootste kritische punt van dit onderzoek. Wanneer een beeld geschetst wordt van hedendaags gezag in de Nederlandse samenleving, is het wellicht beperkend dat alleen naar de visie van beleidsmakers is gekeken. Omdat niet meerdere invalshoeken worden belicht, kan het zorgen voor een gekleurd beeld. Zo zijn bijvoorbeeld bij de benadrukking van de *goede* samenwerking een aantal vraagtekens te plaatsen. Is deze samenwerking daadwerkelijk zo goed en geven, wanneer je het ook aan gezagsdragers zou vragen, zij hetzelfde beeld van deze samenwerking? Er dient dus rekening te worden gehouden met de gekozen invalshoek en de mate van sociaal wenselijke antwoorden. Zeker wanneer gekeken wordt naar bijvoorbeeld de Principal-Agent theory. Hierbij gaat het over de mate van beleidsvrijheid voor een gezagsdrager en mogelijke discrepanties met betrekking tot de aanpak tussen een beleidsmaker en een uitvoerder (gezagsdrager). In dit onderzoek is echter maar één kant van het verhaal belicht. Wanneer tevens gezagsdragers geïnterviewd waren, had het wellicht een ander en vollediger beeld opgeleverd. Dit geldt niet alleen voor deze theorie. Wanneer in dit onderzoek naast de genoemde gezagsdragers ook jongeren waren benaderd, had dit nog meer gezegd over hedendaags gezag in de samenleving en de toepasbaarheid van de theorieën.

Terugkomend op de omschreven samenwerking, had achteraf gezien wellicht meer doorgevraagd kunnen worden naar intenties. Nu is bijvoorbeeld alleen gevraagd naar hoe beleidsmakers de samenwerking zien en ervaren. Om sociaal wenselijke antwoorden meer te beperken, had bijvoorbeeld een casus voorgelegd kunnen worden. Omdat hierdoor duidelijker wordt *hoe* ze het aanpakken, geeft dit meer inzicht in achterliggende intenties van hun gedrag.

Deze kritische punten kunnen dan ook als aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gezien. Wanneer in een onderzoek meerdere partijen worden betrokken, gezagsdragers *en* jongeren, kunnen de bevindingen uit dit onderzoek wellicht getoetst en verder uitgebreid worden. Er kan dan ook gekeken worden naar de onderlinge relaties tussen de partijen. Hebben ze bijvoorbeeld hetzelfde beeld over de samenwerking en hetzelfde idee over wat voor kenmerken een gezagsdrager nodig heeft om effectief te zijn? Het in de inleiding genoemde onderzoek van FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken, belicht deze drie invalshoeken en is wellicht interessant voor degene die zich verder wilt verdiepen in dit onderwerp.

In dit onderzoek geven beleidsmakers een negatief verband aan; hoe meer gezagsaanvaarding onder jongeren, hoe minder overlast. Dit gevonden verband kan wellicht getoetst worden in kwantitatief onderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan vergelijkbare wijken, waar in de ene wijk een informele hedendaagse gezagsdrager werkzaam is en in de andere wijk niet. Wanneer het dan wellicht ook mogelijk is een vergelijking over de tijd te maken, kan getoetst worden of er verschil zit in de mate (toename/afname) van jongerenoverlast.

Kwantitatief onderzoek zorgt daarbij voor betrouwbaardere gegevens, omdat onder andere het aantal respondenten hoger ligt. In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering waar, zoals in de methodesectie reeds aangegeven, duidelijk voor- maar ook nadelen aan zitten. Gezien de exploratieve insteek van dit onderzoek was de keuze voor kwalitatief onderzoek passender. Vooraf was het moeilijk, vanwege de genoemde veelomvattendheid van het onderwerp, een precieze afbakening van het onderzoek te maken. Er kon niet met zekerheid ingeschat worden wat allemaal samenhangt met het verband tussen gezag en jongerenoverlast. Vanwege de keuze voor kwalitatief, kon iets afgeweken worden van het op vooraf vastgestelde kader door onder andere *semigestructureerde* interviews (kunnen doorvragen). Dit heeft ervoor gezorgd dat er tevens beter gereflecteerd kon worden op wat er gaande is in onze tijd. Hierbij moet echter aangegeven worden dat de nadelen van kwalitatief onderzoek doen, zoals de representativiteit en mate van subjectiviteit, blijven bestaan.

Om af te sluiten met het startpunt van dit onderzoek, de door de media geschetste 'gezagscrisis', valt aan te geven dat zij volgens beleidsmakers een grote rol spelen in de beeldvorming van overlast en gezagsaanvaarding onder jongeren. Hier dient nog te worden stilgestaan bij het woord 'crisis'. Net als jongerenoverlast is het ervaren van een gezagscrisis gedeeltelijk subjectief. Om hier daadwerkelijk uitspraken over te doen, moet naar meer facetten van de ervaren 'crisis' gekeken worden dan alleen de visie van beleidsmakers. Het was een mooi startpunt voor dit exploratieve onderzoek, al lag de nadruk hier niet op. Wellicht is het voor vervolgonderzoek interessant te kijken naar het daadwerkelijke effect van beeldvorming op overlast en gezagsaanvaarding. In hoeverre beïnvloedt het bijvoorbeeld beleidsvorming? Hierbij kan gedacht worden aan vergelijkingen tussen steden/gemeenten waar een verschil te zien is in de hoeveelheid negatieve media-aandacht. Is er bijvoorbeeld extra geïnvesteerd in de aanpak van jongerenoverlast en wordt er een specifieke richting gekozen (repressief/preventief) doordat men negatief in het nieuws komt?

Het onderzoek levert verschillende relevante inzichten op voor beleid met betrekking tot jongerenoverlast en gezagsaanvaarding onder jongeren. Op basis van het onderzoek zijn een aantal punten naar voren gekomen die belangrijk zijn om bij stil te staan wanneer men een beleid ontwerpt. Daarnaast zijn ook een aantal concretere adviezen opgesteld die in de praktijk toe te passen zijn.

6.1 Wat is belangrijk bij de aanpak van jongerenoverlast?

Kijkend naar de conclusies is het allereerst belangrijk stil te staan bij het fenomeen groepenoverlast. Duidelijke vaste hanggroepen zijn steeds minder vanzelfsprekend. Gezien de nadruk de laatste jaren op groepsaanpak en de invoering van de Beke Shortlistmethodiek, is het de vraag of deze aanpak nog volstaat of dat wellicht een individuelere aanpak passender is. Daarbij komt dat jongeren na verloop van tijd 'immuun' worden voor een bepaalde aanpak. Ze zijn slim genoeg een aanpak door te krijgen en hun gedrag daar op af te stemmen. Daarom moet je als beleidsmaker mee met deze ontwikkelingen en je aanpak daarop aanpassen. Bij het ontwikkelen van beleid is de naam van de aanpak tevens iets om over na te denken. Beleid op het gebied van jongerenaanpak heeft de neiging een 'flitsende' naam te krijgen zoals de *Top 600* in Amsterdam. Een lijst met de meest overlastgevendende en criminele jongeren en jongvolwassenen in Amsterdam. Een dergelijke naam is echter erg interessant voor jongeren en het werkt zelfs statusverhogend wanneer leeftijdsgenoten weten dat jij daar in staat.

Daarnaast is het belangrijk aan te geven dat het thema jongerenoverlast nu erg speelt. Er ligt veel nadruk op dit gedrag van jongeren omdat het zichtbaar is en mensen er last van hebben. Hierbij moet men wel bewust zijn dat bij de aanpak van puur overlast, sprake is van symptoombestrijding. Jongeren die dit gedrag vertonen hebben vaak ook te maken met achterliggende problemen. Een van de genoemde verbanden met overlast was problemen op verschillende leefgebieden (schooluitval, schulden et cetera). Met het aanpakken van overlast worden deze problemen vaak niet verholpen. Daarbij is ook meerdere malen door beleidsmakers genoemd dat door de nadruk op voornamelijk overlast, jongeren of richting hinderlijk/aanvaardbaar gaan of richting criminaliteit. De nadruk van beleid moet wellicht niet alleen bij overlastgevendende jongeren liggen.

6.2 Beleidsadvies

Maak gebruik van 'hedendaagse' gezagsdragers en zorg voor waarborging

Hierbij moet met eerlijkheid worden aangegeven dat deze mensen niet 'met rijen dik voor de deur staan'. Het is niet dat deze mensen onvindbaar zijn, soms is het duidelijk in een wijk wie een sleutelrol vervult en andere keren is dit minder duidelijk. Ondanks de persoonlijke factor, zijn wel degelijk bepaalde eigenschappen bij deze mensen te onderscheiden die ervoor zorgen dat ze effectief zijn. Belangrijk hierbij is dat je mensen niet kunt pushen deze kenmerken/eigenschappen aan te leren. Een bepaalde manier van benaderen moet ook bij je passen. Wanneer het wordt aangeleerd maar het niet bij je past, merken jongeren dat het niet geloofwaardig en oprecht is, waardoor de aanpak niet effectief is.

De persoonlijke factoren zorgen voor effectiviteit, maar tevens voor kwetsbaarheid. Hierop voortbouwend is waarborging van zo'n 'best practice' belangrijk. Hoe kunnen deze effectieve gezagsdragers gevonden worden en op welke manier kan hun aanpak gewaarborgd worden? Om deze waarborging te bewerkstelligen zijn een aantal mogelijkheden opgesomd:

- Gezien het vaak uitgebreide netwerk van de informele hedendaagse gezagsdrager, is de kans groot dat hij mensen kent waarvan hij vermoedt dat ze effectief kunnen zijn in de aanpak van jongerenoverlast. Bij de waarborging van

de aanpak, kun je als gemeente deze gezagsdragers de ruimte bieden zelf 'versterking' te zoeken voor hun aanpak;

- Daarnaast kennen deze gezagsdragers de jongeren in de wijk. Vaak komen ze zelf uit de wijk, hebben ze een gelijksoortige achtergrond of zijn ze een bekend gezicht. Dit geeft hen ook inzicht in de veelbelovende, wellicht voorheen overlastgevende jongeren. Deze, vaak wat oudere jongeren, kunnen wellicht benaderd worden om een rolmodel te zijn voor de huidige generatie (overlastgevende) jongeren. Door 'mee te lopen' met de gezagsdrager kan de jongere ingewerkt worden en wennen aan zijn nieuwe rol;
- Binnen gemeenten is vaak duidelijk met naam en toenaam in beeld, wie de overlastgevers zijn. Waarom niet ook een soort database bijhouden van jongeren die wellicht in de buurtcentra *positief* gedrag laten zien? Deze jongeren kunnen benaderd worden om een positieve invloed te hebben op andere jongeren bij overlastsituaties;
- Natuurlijk kan een gemeente zelf ook op zoek gaan naar hedendaagse gezagsdragers. Een voorbeeld is Amsterdam, waar per stadsdeel een Projectleider Overlast in dienst is. De insteek van de aanpak is daar erg gericht op het netwerk. Door zelf de buurt in te gaan is bekend welke figuren in de wijk een sleutelrol vervullen. Door deze bij het netwerk te betrekken, is wellicht een samenwerking tussen deze verschillende gezagsdragers mogelijk, wat de aanpak kan versterken.

Houd rekening met licht verstandelijk beperkte jongeren (LVB)

Veel van de jongerenoverlastaanpakken zijn gericht op corrigeren, eigen initiatief en met jongeren praten. Nu er steeds meer aandacht is voor het niveau van de overlastgevende jongeren is bekend dat een deel licht verstandelijk beperkt is of er naar neigt. De bovengenoemde aanpakken zijn bij deze jongeren niet effectief. Je ziet niet aan ze dat ze LVB zijn, ze zijn mondig, maar ze snappen je vaak niet. Omdat ze dikwijls niet precies snappen wat je bedoelt, worden ze sneller brutaal of agressief. Dit is hun manier om zich te verdedigen. In dit onderzoek ligt de nadruk niet op het ontwikkelen van specifieke overlastaanpakken van jongeren, maar duidelijk is dat zij een andere benadering nodig hebben dan de meeste trajecten die er momenteel bestaan. Er moet volgens verschillende beleidsmakers een gerichtere aanpak komen waarin het meer gaat om deze jongeren iets te laten *zien* dan om het alleen te *vertellen*. Daarbij gaat het niet om het schrijven van bonnen om ze te laten zien dat iets niet mag. Hier sluit het idee van de effectieve hedendaagse gezagsdragers goed op aan; een beetje gechargeerd juist geen afgestudeerde psycholoog deze jongeren laten benaderen, maar een kickbokser met dezelfde achtergrond die laat zien hoe het kan. Utrecht is één van de steden die momenteel bezig is met het ontwikkelen van een pilot met een gerichtere aanpak. Wellicht een mooi voorbeeld voor andere steden.

Samenwerken met één visie

Wat volgens meerdere beleidsmakers belangrijk is in de aanpak van overlast is één visie hebben. Er zijn in de meeste gemeenten/steden veel partijen betrokken bij de aanpak van jongerenoverlast. Kleine kinderen hebben al snel door bij wie ze voor wat moeten zijn om iets voor elkaar te krijgen en zo zijn jongeren nog steeds. Wanneer je als verschillende betrokken partijen dezelfde visie uitdraagt, sluit dit het netwerk. Jongeren hebben duidelijkheid, weten wat ze aan je hebben en kunnen mensen minder goed tegen elkaar uitspelen. Daarbij is samenwerking tussen de verschillende partijen belangrijk. Gezien de resultaten van dit onderzoek gaat die samenwerking en afstemming de laatste jaren steeds beter. Die samenwerking is belangrijk om in te blijven investeren, waarbij eenzelfde visie centraal moet staan. Daarbij moet er voor gezagsdragers de mogelijkheid zijn hun gezag te 'delen'; op zo'n manier samenwerken dat je elkaars positie versterkt. Het gaat dan om een samenwerking waarin ook gegevens gedeeld kunnen worden. Het opstellen van een convenant waar richtlijnen en afspraken omtrent gegevensuitwisseling in worden vastgelegd, is aan te raden.

Een kanttekening bij deze samenwerking is het delen van succesfactoren en knelpunten op hoger niveau. Overlegstructuren zijn vaak gericht op het eigen lokale niveau, terwijl de problemen die in het ene stadsdeel spelen vaak ook in (bepaalde) andere stadsdelen voorkomen. Wellicht een goed idee om naast een lokale overlegstructuur ook een gemeentelijke of stedelijke overlegstructuur te ontwikkelen, waarin meerdere keren per jaar de succesfactoren en knelpunten als vast agendapunt besproken worden.

Gebruik de bezuinigingen positief

Afsluitend wil ik nog even terugkomen op de bezuinigingen die momenteel overal in gemeenten spelen, dus ook op het gebied van Jeugd en Jeugd & veiligheid. Veel beleidsmakers zien dit als een knelpunt voor hun aanpak. Ondanks dat het hoofdzakelijk een knelpunt betreft, ben ik van mening dat het ook positief benaderd kan worden. Bekijk de bezuinigingen als een uitdaging, het zorgt voor een mogelijkheid om te kijken waarom het beleid bijvoorbeeld al jaren zo wordt uitgevoerd. Er moeten prioriteiten worden gesteld wat voor scherpste zorgt. Maak een afweging van wat echt speelt in desbetreffende gemeente en richt je daar op. Het vergt ook een bepaalde mate van creativiteit. Jongeren worden al vaak benaderd door sport (kickboksen/voetbal), dus waarom bijvoorbeeld geen samenwerking met de afdeling Sport om jongerenoverlast en -problematiek tegen te gaan? Tevens kan deze periode mooi gebruikt worden om te kijken naar sleutelfiguren in de wijk. Bijvoorbeeld buurtbewoners met eigen initiatieven om de jongeren in de buurt aan te spreken, er bij te betrekken en te zorgen dat de overlast verminderd. Hieraan zitten tevens voordelen voor de financiën. Door gebruik te maken van deze sleutelfiguren, ontstaat als het ware een vorm van sociale controle die tevens besparingen in tijden van bezuinigingen oplevert.

Referenties

- Althoff, M. (2005). Het beeld van de jeugd als criminaliteits- en veiligheidsprobleem. Een discours-theoretische verklaring. *Pedagogiek*, 25: 4, pag. 262-278.
- Arendt, H. (1994). *Tussen verleden en toekomst. Vier oefeningen in politiek denken*. Leuven/Apeldoorn: Garant uitgevers N.V.
- Biersteker, H., Stalpers, J.A., Wijngaarden, H.R., Gerbrandy, S. & Gennep, F.O. (1975). Macht over macht. Veranderde opvattingen over gezag en macht. Bundel van essays. *Annalen van het Thijmgenootschap*, 63: 3.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bossche, M. van den & Vandemeulebroecke, R. (2009). *Humanismen. Filosofische beschouwingen over diversiteit en pluraliteit*. Brussel: VUBPRESS uitgeverij.
- Bransen, J. (2011). Nou, zeg, waar bemoei je je mee. *Algemeen Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte*, 103: 1, pag. 4-20.
- Broekhuizen, J. & Wonderen, R. van (2012). *Samenleven met verschillen. Signaleren van spanningen en versterken van vertrouwen in Amsterdamse buurten*. Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek en Verwey-Jonker Instituut.
- Bronk, J. (2010). *Toepassing Performance Management & Minderheidsdeelnemingen in Ontwikkelingslanden*. Universiteit Maastricht: Msc Accounting & Control.
- Evers, J. (2007). *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde*. Den Haag: Lemma uitgeverij.
- Furedi, F. (2011). *De terugkeer van het gezag. Waarom kinderen niets meer leren*. Amsterdam: J.M. Meulenhoff bv.
- Gommer, H. (2008). Afscheid van het mythisch gezag. *Trema*, 31: 2, pag. 54-59.
- Haar, D. ter, Schreven, L. & Rienstra, M. (2008). *Outcome Krachtwijken Nulmeting*. Den Haag: Centrum voor Beleidsstatistiek.
- Hart, H. 't, Boeije, H. & Hox, J. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Houben, L. (2008b). *Ernstige overlast en verloederings in de eigen woonbuurt*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- House, R.J. & Howell, J.M. (1992). Personality and Charismatic Leadership. *Leadership Quarterly*: 3: 2, pag. 81-108.
- Klop, C.J. (1995). *Macht en gezag*. Kampen: Uitgeverij Kok.

- Laan, A.M. van der & Blom, M. (2006). *Jeugd delinquentie: risico's en bescherming. Bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Lammers, C.J. (2005). *Vreemde overheersing*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Leidelmeijer, K., Bogaerts, A. & Roet, W. (2010). *Jongerenoverlast in perspectief. Een analyse van de omstandigheden die van invloed zijn op de overlast van jongeren*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Maso, I. & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief Onderzoek: Praktijk en Theorie*. Amsterdam: Boom uitgeverij.
- Nijnatten, C.H.C.J. (1995). *Het gezicht van gezag. Visies op gezagsrelaties*. Amsterdam: Boom uitgeverij.
- Nijnatten, C.H.C.J. (2001). Verbleekt gezag. Individualisering en individuatie. *Justitiële verkenningen*, 27: 1.
- Noije, L. van (2010). *De jeugd van tegenwoordig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noorda, J.J. & Veenbaas, R.H. (2006). *Rondhangende jongeren*. Amsterdam: Vrije Universiteit, Faculteit der Psychologie en Pedagogiek.
- Pennen, T. van der (2012). Bijzonder optreden bij openbare ordehandhaving. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11: 1, pag. 30-44.
- Peters, R.S. (1959). *Authority, Responsibility and Education*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Petitclerc, J. (2005). Er is geen gezag meer. Overgenomen uit: Dierynck, R., Loots, C., Schaumont, C., (Red), *Over de grens. Gezag en structuur in salesiaans perspectief*. Oud-Heverlee: Don Boscovormingscentrum.
- Pleysier, S. & Deklerck, J. (2006). Over hondenpoep en hangjongeren. Een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken en groenzones. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 5: 1.
- Postma, D.W. (2008). Ingrijpen om erger te voorkomen? *Pedagogiek in Praktijk*, 14: 46.
- Sieckelink, S. (2012). *Gezag* (in druk). Utrecht: FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.
- Shepsle, K.A. (2010). *Analyzing Politics. Rationality, Behaviour and Institutions*. Second Edition. Harvard University.
- Ultee, W., Arts, W. & Flap, H. (2009). *Sociologie: Vragen, Uitspraken, Bevindingen*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.
- Vanderveen, G.N.G. (2001). Nederland vroeger veiliger? De veranderde beleving van onveiligheid. *Justitiële verkenningen*, 27: 1, pag. 34-48.
- Verhoeven, N. (2004). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger beroepsonderwijs*. Amsterdam: Boom uitgeverij.
- Vijver, C.D. van der & Gunther Moor, L.G.H. (2001). Het gezag van de politie. *Justitiële verkenningen*, 27: 1.

- Vroege, M. de (2008). *Aanpak van hangjongeren in gemeenten*. Utrecht: Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid: veiligheid door samenwerking.
- Vuijsje, H. & Wouters, C. (1999). *Macht en gezag in het laatste kwart: inpakken en wegwezen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Walsh, D. (2008). *Nee! Waarom ouders het niet zeggen en kinderen het wel moeten horen*. Zeist: Uitgeverij Christoffor.
- Weijers, I. (2008). Het gaat niet slecht met de Nederlandse jeugd. *Justitiële verkenningen*, 34:8. Pag. 38-48.
- Winkels, J. (1989). *Gezag in Nederland, 1970-1985. Een sociologisch onderzoek naar gezagsrelaties in het gezin en in het politiek bestel*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Psychologische, Pedagogische en Sociologische Wetenschappen.
- Wolters, W. & Graaf, N.D. de. (2005). *Maatschappelijke problemen. Beschrijvingen en verklaringen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Wouters, C. (1997). Veranderingen in het patroon van sociale controle en zelfcontrole: Over de stijging van criminaliteit sinds 1950 en de sociogenese van een 'derde natuur'. *Tijdschrift voor criminologie*, 39: 3. Pag. 200-216.

Internetbronnen

- Arendt, H. (1954). "What is Authority?" Geraadpleegd op 2 februari 2012 via <https://webpace.utexas.edu>
- De Groene Amsterdammer. (2011, april 20). 'De tien grootste problemen van Nederland'. Geraadpleegd op 3 februari 2012 via <http://www.groene.nl>
- Houben, L. (2008a). *Overlast en verloederings ontsleuteld*. Geraadpleegd op 12 februari 2012 via Webmagazine Sociaal Cultureel Planbureau.
- Politieacademie. (2012). *Beschavingsoffensief: hier ligt een taak voor de politie*. Geraadpleegd op 9 juni 2012 via <http://spl.politieacademie.nl>
- Sanders, E. (2010). *Oorlogtaal in verkiezingstijd. In Almere rekenen stadscommando's straks keihard af met straatterroristen*. Geraadpleegd op 23 maart 2012 via <http://weblogs.nrc.nl>
- Trouw. (2011). *Iedereen worstelt met gezag, ook de leraar*. Geraadpleegd op 6 februari 2012 van <http://www.trouw.nl>

Afbeeldingen/figuren

- Afbeelding voorkant. Folder *masterclass Gemeente & Gezag*. Utrecht: FORUM Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.
- Buuren, S. van, Quataert, M. & Sieckelincx, S. (2012). *Schema Gezag* (In druk). Utrecht: FORUM Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.

Overig

Jong, J.D. de (2012). *Workshop Overlast door jongeren en kinderen van 8-14 jaar. Said Bensellam, Connect Amsterdam*. Congres 'Samenleven met verschillen'. Amsterdam: Pakhuis de Zwijger.

Pauw, J. & Witteman, P. (Presentatie). (2012, 9 januari). Marcouch en Brinkman over gezag van politie, VARA. (TV-uitzending). Hilversum: VARA.

Vuijsje, H. (2012). *Congres 'Samenleven met verschillen'*. Amsterdam: Pakhuis de Zwijger.

Interviews

- Gemeente Amersfoort, Beleids- en Projectmedewerker Sociale Veiligheid, 7 mei, 2012.
- Gemeente Amsterdam, Projectleider Jeugd en Overlast, 11 mei, 2012.
- Gemeente Amsterdam, Projectleider Veiligheid, 21 mei, 2012.
- Gemeente Amsterdam, Stadsdeelvoorzitter Amsterdam West, 7 mei, 2012.
- Gemeente Arnhem, Beleidsadviseur Jeugd (12+), 23 mei, 2012.
- Gemeente Arnhem, Coördinator Jeugdoverlast, 23 mei, 2012.
- Breda, Surplus Welzijn Coördinator Zuid, 25 april, 2012.
- Gemeente Breda, Coördinator Integrale Veiligheid, 9 mei, 2012.
- Gemeente Breda, Stadsmarinier Breda Noordoost, 9 mei, 2012.
- Gemeente Den Haag, Beleidsadviseur Jeugd, 24 mei, 2012.
- Gemeente Den Haag, Bestuurlijk Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid (Veiligheidshuis)/ Coördinator straatcoaches en gezinsmanagers, 10 mei, 2012.
- Gemeente Eindhoven, Beleidsmedewerker Jeugd, 14 mei, 2012.
- Gemeente Eindhoven, Casusregisseur Jeugd en Gezin, 14 mei, 2012.
- Gemeente Helmond, Beleidsmedewerker Jeugd en Veiligheid, 23 april, 2012.
- Gemeente Helmond, Beleidsmedewerker Sport, 23 april, 2012.
- Meppel, Voorzitter SamZwem Drenthe en Bestuurslid Vereniging Sport en Gemeenten, 4 mei, 2012.
- Gemeente Rotterdam, Beleidsadviseur Jeugd en Veiligheid, 3 mei, 2012.
- Gemeente Rotterdam, Beleidsadviseur Jeugd en Veiligheid, 3 mei, 2012.
- Gemeente Rotterdam. DOSA Regisseur Charlois, 23 mei, 2012.
- Gemeente Utrecht, Beleidsadviseur Jeugd, 8 mei, 2012.
- Gemeente Vlissingen, Beleidsmedewerker Jeugd, 25 mei, 2012.
- Gemeente Vlissingen, Coördinator Sociale Veiligheid, 25 mei, 2012.

Bijlage A: Topiclist beleidsmakers**Persoonlijk**

- Naam
- Functie/beleidsgebied
- Aantal jaar in dienst

Jongerenoverlast

- Probleem/thema
- Wie, wat, waar
(persoonlijke & contextuele factoren)
- Mate/frequentie
- Tijdsbeeld
- Verbanden/beïnvloedende factoren

Gezag

- Opvatting/definiëring
- Formeel/informeel
- Persoonlijke & contextuele factoren
- Cultuur
- Tijdsbeeld
- Relatie met jongerenoverlast

Generatie- of leeftijdsprobleem**Specifiek beleid**

- Besluiten *(beleidsvrijheid)*
- Actoren & samenwerking
- Spanningen intern en extern
- Informeel gezag
- Succesfactoren & knelpunten

Bijlage B: Interviewhandleiding beleidsmakers

Algemene informatie

Datum:

Naam:

Functie:

Plaats/gemeente:

1. Persoonlijk

Op wat voor gebied bent u beleidsmaker?

Hoelang bent u werkzaam in uw huidige vakgebied (*problematiek rondom jongeren*)?

2. Jongerenoverlast

Is jongerenoverlast (in de publieke ruimte) hier volgens u een probleem? Is het een thema?

Op welke manier uit de jongerenoverlast zich?

Welke problemen spelen er?

Wat wordt er gemeld vanuit wijken?

Wie veroorzaken overlastgevend gedrag in uw gemeente?

Jongens en/of meisjes?

Leeftijd?

Culturele achtergrond?

(de persoonlijk kenmerken)

Waar vindt de overlast plaats? Welke plekken/wijken? *(de contextuele kenmerken)*

Hoe groot is de overlast? Aantal jongeren/plekken?

Is jongerenoverlast de laatste jaren (5-10) toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven? En waar ligt dit volgens u aan?

Waar hangt jongerenoverlast in de publieke ruimte volgens u *voornamelijk* mee samen/ wat zijn de mogelijke beïnvloedende factoren?

3. Gezag

Wat verstaat u onder het begrip gezag (in de publieke ruimte)? *(definiëring)*

Ziet u verschil in formeel en informeel gezag, wellicht in de manier van benadering?

In hoeverre hangt jongerenoverlast in de publieke ruimte volgens u samen met gezag of het mogelijke gebrek daaraan?

Welke *persoonlijke* factoren/kenmerken zijn volgens u belangrijk bij een gezagsdrager om effectief te kunnen zijn betreffende jongerenoverlast in de publieke ruimte?

In hoeverre speelt cultuur en de kennis daarvan volgens u een rol?

Welke *contextuele* factoren/kenmerken zijn volgens u belangrijk wil een gezagsdrager effectief kunnen zijn bij de aanpak van jongerenoverlast?

In hoeverre heeft er volgens u de laatste jaren (5- 10) een verandering in gezag (gezagsaanvaarding) plaatsgevonden?

Is deze (mogelijke) verandering van invloed geweest op de mate van jongerenoverlast in de publieke ruimte?

4. Generatie- of leeftijdsprobleem

Is jongerenoverlast en het mogelijke gebrek aan gezagsaanvaarding een generatie- of een leeftijdsprobleem? En waarom wel/niet?

5. Specifiek beleid

Kijkend naar uw beleid op dit gebied: wie neemt de besluiten over de richting van het beleid?

Hoe worden die besluiten genomen en is er een bepaalde mate van beleidsvrijheid?

Samenwerking

Werkt u samen met andere instanties die zich bezighouden met jongerenproblematiek?

Waarom wel/niet?

Zo ja, wat voor instanties?

Hoe ziet die eventuele samenwerking er uit?

Waarom werkt dit eventueel wel/niet?

Hoe verhoudt uw beleid zich tot mogelijke andere beleidstukken/instanties?

Loopt u tegen tegenstrijdigheden aan? Of levert het spanningen op? (*intern/extern*)

Heeft u het idee dat ander beleid gericht op deze problematiek uw beleid versterkt of verzwakt/ of heeft het geen invloed?

Hoe speelt u hier op in/hoe houdt u hier rekening mee in uw beleid?

Kijkend naar uw werk als beleidsmaker, maakt u dan gebruik van informeel gezag in uw beleid? Of ziet u in uw werk, collega's die gebruikmaken van informeel gezag in hun beleid/aanpak?

Hoe uit dit zich in uw beleid? (Of in het beleid van een collega?)

Zo ja, welke succesfactoren en knelpunten ziet u?

Hoe speelt u hier vervolgens zelf op in kijkend naar uw beleid?

6. Gedeeld gezag (*later toegevoegd*)

Kun je gezag delen?

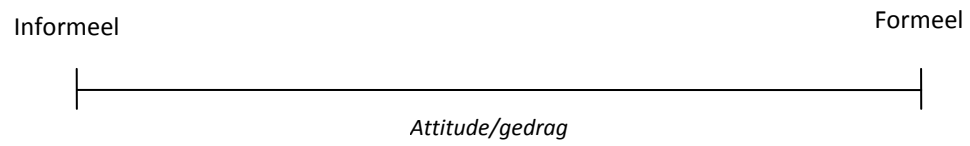
Zo ja met wie?

Ziet u het delen van gezag als versterkend of juist verzwakkend voor de handhaving van jongerenoverlast?

Waarom wel/niet?

7. Positionering gezagsdragers

Het plaatsen van actoren op een eendimensionale schaal.



Bijlage C: 'Codeboom'

