

2013

Universiteit Twente

16-10-2013

Lisanne Oude Booijink

Bachelorscriptie ter afsluiting van de
bachelor Bestuurskunde

Begeleider: Dr. Herman Oosterwijk
Tweede lezer: Dr. Guus Meershoek



[OPTREDEN OF DOOR DE VINGERS ZIEN?!]

Een onderzoek naar de discretionaire bevoegdheid van jeugdagenten en welke argumenten doorslaggevend zijn bij het gebruiken van discretionaire bevoegdheid.

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie waarmee ik de bachelorfase van mijn opleiding bestuurskunde aan de Universiteit Twente zal afronden. De keuze voor de organisatie waarvoor ik mijn scriptie heb geschreven, is uiteraard naast de Universiteit Twente, niet heel verassend. De afgelopen jaren heb ik mij vooral geïnteresseerd in de politieorganisatie en de daarbij behorende veiligheidsvraagstukken.. Een onderzoek naar de discretionaire ruimte van jeugdagenten ligt dan ook in het verlengde hiervan. Voor mij is het schrijven van deze scriptie een leerzaam proces geweest, met hoogte- maar ook dieptepunten. Het schrijven van deze scriptie heeft desondanks ook bijgedragen aan mijn beeld van de toekomst.

In dit voorwoord wil ik graag van de gelegenheid gebruikmaken om mensen te bedanken. Als eerste mijn begeleider Dr. Herman Oosterwijk, die zijn kostbare tijd geïnvesteerd heeft om mij te helpen bij het realiseren van deze scriptie. Ook zijn positivisme en zijn begrip tijdens onze gesprekken, heb ik enorm weten te waarderen. Daarnaast wil ik graag Dr. Guus Meershoek bedanken voor zijn rol als tweede meelezer. Ook wil ik graag mijn praktijkbegeleider Michiel Snippe bedanken. Zijn inzet en vooral zijn betrokkenheid bij het proces, hebben mogelijk gemaakt dat ik mijn onderzoek bij de politie kon uitvoeren. Daarnaast wil ik ook de andere jeugdagenten bedanken voor hun medewerking in dit onderzoek. Als laatste wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor de steun die zij mij hebben geboden, op allerlei gebieden, tijdens het schrijven van deze scriptie. Een speciaal dankwoord gaat uit naar mijn vriend Teun, zijn steun en vertrouwen hebben er voor gezorgd dat er hier nu een eindproduct ligt.

Mij rest nu enkel om u, als lezer, veel plezier te wensen bij het lezen van mijn scriptie.

Lisanne Oude Boijink

Deurningen, 16 oktober 2013

Samenvatting

Deze scriptie bevat een onderzoek naar de discretionaire bevoegdheid van jeugdagenten en welke argumenten daarbij doorslaggevend zijn. Om de jeugdproblematiek te verminderen zet de politie Twente jeugdagenten in. De jeugdagenten moeten ervoor zorgen dat er minder jongeren zullen afglijden richting het criminele circuit. De jeugdagenten beschikken daarom over een grote mate van deskundigheid. Op basis daarvan moeten zij situaties kunnen beoordelen en in beginsel zelf kunnen bepalen welke handelingsalternatieven in een gegeven situatie het best toepasbaar zijn. Het doel van dit onderzoek is om een beeld te krijgen hoe jeugdagenten omgaan met discretionaire ruimte. Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren is gebruikgemaakt van de volgende vraagstelling.

'Hoe maakt de jeugdagent gebruik van de beslissingsvrijheid waarover hij beschikt in zijn werk (discretionaire ruimte) en welke argumenten zijn doorslaggevend in zijn keuzes?'

Om deze centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden, zijn er deelvragen opgesteld die in het vierde hoofdstuk behandeld worden. Het theoretisch kader is opgesteld aan de hand van de theorieën van Lipsky (1989) over streetlevel bureaucrats, theorie van Van der Veen (1990) over discretionaire ruimte en de theorie van Kagan (1978) over ambtelijke rationaliteiten. Op basis van die theorieën kan het gebruik van discretionaire bevoegdheid door jeugdagenten onderzocht worden. Het onderzoek is gebaseerd op een meervoudige case study. De cases zijn vier jeugdagenten. De jeugdagenten zijn geobserveerd om inzichtelijk te krijgen hoe zij gebruikmaken van de discretionaire bevoegdheid. Ook is er een documentenanalyse uitgevoerd om te weten te komen wat het beleid binnen de politieorganisatie is ten aanzien van jongeren en wat de verwachtingen zijn ten aanzien van jeugdagenten.

In het vierde hoofdstuk zijn de gegevens die verkregen zijn uit de documentenanalyse en de observaties, geanalyseerd en zijn er antwoorden gegeven op de deelvragen. Het beleid binnen de politieorganisatie over jongeren kent zijn vertrekpunt in de toekomstvisie van 2005. Deze visie staat in het teken van de zaken die toen actueel waren. Die zaken hebben ondermeer betrekking op het wijkgericht werken door politieagenten, waarbij het principe van *'kennen en gekend worden'* belangrijk is. De korpsbeschrijving van 2010 heeft daarop verder geborduurd. Het belangrijkste blijkt het principe van *'kennen en gekend worden'* binnen de politieorganisatie. Politieagenten moeten zowel bij de jongeren als bij de ketenpartners gekend worden om te kunnen samenwerken. Verder blijkt dat er verwachtingen bestaan ten aanzien van jeugdagenten. De belangrijkste verwachtingen zijn het samenwerken en advies geven met/aan ketenpartners, professioneel handelen, hulp bieden wanneer nodig en ook jongeren van advies voorzien. Jeugdagenten maken gebruik van de discretionaire bevoegdheid bij het uitvoeren van taken als er geen strikte wet- of regelgeving bestaat voor het handelen. Zij handelen dan volgens de tegemoetkomende benadering, flexibele benadering en de terugtrekkende benadering, afkomstig uit de theorie. De theorie van Hirschi wordt door jeugdagenten gehanteerd om een keuze te maken uit hun repertoire van handelen (preventief, vroegsignalering en doorverwijzing, of repressief optreden). De jeugdagenten handelen op basis van het involvement-principe vaak signalerend en doorverwijzend. Op basis van het attachment-principe handelen ze vaak preventief en repressief. Op basis van beliefs handelen jeugdagenten preventief.

Uit het onderzoek blijkt dat de jeugdagenten genoodzaakt zijn om gebruik te maken van discretionaire ruimte en dat doen zij op basis van drie mechanismen: creaming, herdefiniëren en domineren.

Uiteindelijk is de centrale vraagstelling beantwoordt. Het blijkt dat jeugdagenten gebruik moeten maken van discretionaire ruimte, omdat de aspecten uit de theorie ook bij de jeugdagenten van toepassing zijn er toe leidt dat jeugdagenten gebruikmaken van discretionaire ruimte. Daarbij maken ze gebruik van de mechanismen uit de theorie om discretionaire bevoegdheid te verkrijgen. Maar deze argumenten zijn alleen toepasbaar als de jeugdagenten tijd hebben om hun handelen te verantwoorden. Als er geen tijd is, passen de jeugdagenten hun discretionaire bevoegdheid toe op basis van ervaring en intuïtie en niet volgens die mechanismen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding en achtergrond	7
1.2 Probleemstelling en vraagstelling	9
1.3 Onderzoeksopzet.....	10
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	10
1.5 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Discretionaire ruimte	12
2.3 Streetlevel bureaucrats	13
2.4 Uitvoeringsstijlen.....	16
2.5 Sociale bindingstheorie	18
2.6 Conclusie	19
3. Onderzoeksmethodologie	20
3.1 Operationalisatie begrippen.....	20
3.1.1 Discretionaire ruimte.....	20
3.1.2 Uitvoeringspraktijk	20
3.1.3 Vraagstukken rond jeugd	21
3.2 Methoden van onderzoek	21
3.2.1 Case studie	22
3.3 Onderzoekseenheden	22
3.3.1 Observatie	22
3.3.2 Documentenanalyse.....	23
3.3.3 Methode van analyse	24
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	24
3.5 Conclusie	25
4. Resultaten van het onderzoek.....	26
4.1 Beleid binnen de politieorganisatie rondom jongeren	26
4.1.1 Beleid van de politieorganisatie	26
4.1.2 Beleid van de politie in samenwerking met ketenpartners	28
4.2 Verwachtingen ten aanzien van jeugdagenten	29
4.2.1 De verwachtingen van leidinggevenden	29
4.2.2 De verwachtingen van ketenpartners	30
4.2.3 De verwachtingen van jongeren.....	31
4.3 Uitvoeren van de taak van jeugdagenten in de praktijk	32
4.3.1 Taken	33
4.3.2 Knelpunten bij uitvoeren taken.....	34
4.3.3 Uiting van discretionaire ruimte in uitvoering taken	35

4.4 Doorslaggevende argumenten ten aanzien van gemaakte keuzes jeugdagenten.....	38
4.4.1 Verklaringen voor het gebruikmaken van discretionaire ruimte	40
4.4.2 Argumenten voor de uitvoeringsstijl.....	43
4.4.3 Doorslaggevende argumenten	43
5. Conclusie	45
Literatuur:.....	47
Bijlage	49
Interviewvragen jeugdagenten	49

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De nationale politie is ingevoerd op 1 januari 2013. Sindsdien bestaat er een nationaal georganiseerde politie. Al langer werd er gesproken over een nationale politie in Nederland. Onveiligheidsgevoelens onder de Nederlandse bevolking kreeg landelijk steeds meer aandacht. In 2002 werd de landelijke nota 'Naar een veiliger samenleving' onder leiding van het eerste Kabinet Balkenende opgesteld. Dit was een poging om een antwoord te formuleren op het vraagstuk van onveiligheid (Cachet, 2002). Een centraalpunt in dit veiligheidsprogramma was de aanpak van criminaliteit door veelplegers en risicojongeren. Belangrijk in de aanpak van risicojongeren was dat deze gericht moest zijn op het voorkomen van het afglijden van de risicojongeren naar een cultuur waar het plegen van strafbare feiten de norm is. Het Regionaal College van Twente, bestaande uit alle burgemeesters uit de politieregio Twente en de hoofdofficier van justitie, heeft gereageerd op dit plan door een gemeenschappelijk gedragen toekomstvisie te laten ontwikkelen. In die toekomstvisie moest duidelijk worden wat de positie van de politie is ten aanzien van de burgers en andere partijen (Regionaal College, 2005). In samenwerking met het Openbaar Ministerie en de gemeenten, heeft de politie Twente sluitende afspraken gemaakt om doelstellingen als grotere bereikbaarheid, beschikbaarheid en zichtbaarheid te realiseren (Regionaal College, 2005).

Samen met het Openbaar Ministerie, de gemeenten en (jeugd)zorginstellingen is politie Twente verantwoordelijk voor het lokale integrale veiligheidsbeleid, waarbij de regie voornamelijk in handen ligt van de gemeenten. Het lokale integrale veiligheidsbeleid is opgesteld aan de hand van Kernbeleid Veiligheid (2010), waarbij een stappenplan doorlopen is om tot een integraal veiligheidsbeleid te komen. Binnen dit Kern Veiligheidsbeleid zijn vijf veiligheidsvelden uitgewerkt, waaronder jeugd en veiligheid (van Gaalen, 2010). De toekomstvisie van de politie Twente, opgesteld in 2005, sluit hierop aan, want daarin wordt ook de nadruk gelegd op het aanpakken van jeugdcriminaliteit (Regionaal College, 2005). Om dit doel te bereiken, is er ingezet op de kracht van de politie Twente, namelijk aandacht hebben voor jeugd, wijkgericht werken en proactief opereren (Regionaal College, 2005).

De laatste jaren heeft de politie Twente veel aandacht besteed aan jeugdcriminaliteit. Onlangs nog heeft de politie Twente in samenwerking met burgers uit een wijk in Borne, een heuse "Nachtwacht" georganiseerd, waarbij de politie samen met burgers in de wijk heeft gepost (politie.nl). Het doel van deze nacht was om de burgers in Hengelo, Borne en Hof van Twente te betrekken bij het tegengaan van vernielingen die gepleegd werden tijdens uitgaansnachten (politie.nl). Het beleid van de politie Twente ten aanzien van jeugdcriminaliteit is erop gericht dat voorkomen wordt dat jongeren afglijden richting criminaliteit. Van belang bij de aanpak van jeugdcriminaliteit is vroegtijdig, snel en consequent reageren op signalen van probleemgedrag, spijbelen, drugs- en alcoholgebruik van jongeren (politie.nl).

De politie heeft agenten die belast zijn met het taakaccent jeugd, jeugdagenten. Van hen wordt verwacht dat ze beschikken over de capaciteiten om vroegtijdig, snel en consequent te kunnen reageren. Overigens beschikken jeugdagenten ook over de taken van een 'gewone' politieagent.

Meestal is hun 40-urige werkweek opgedeeld in 20 uur voor jeugd en 20 uur voor de basispolitiezorg. Tijdens de werkzaamheden voor het taakaccent jeugd, houden de jeugdagenten contact met allerlei maatschappelijke partners, zoals gemeenten, sportverenigingen, scholen en jongerenwerkers. Er bestaat een heel netwerk van verschillende instanties en maatschappelijke partners uit de strafrecht- en zorgketen die hulp kunnen bieden aan jongeren vanuit verschillende invalshoeken. Binnen het Veiligheidshuis worden deze partners met elkaar verbonden en kunnen op die manier samenwerken aan de bestrijding van onder andere jeugdproblematiek (Ferwerda en van Ham, 2012). Om jeugdcriminaliteit te bestrijden zijn vroegtijdig ingrijpen en goede nazorg bieden belangrijke taken van zorgpartners. Taken van de jeugdagenten met betrekking tot de aanpak van jeugdproblematiek zijn preventie, vroegsignalering en doorverwijzing en repressie. In dit onderzoek komen deze vier taken van de jeugdagent aan het licht om de beslissingsvrijheid van de jeugdagent te beschrijven.

In de aanpak van jeugdproblematiek wordt verwacht dat er een speelruimte is voor de jeugdagenten om zelf te kunnen bepalen hoe zij invulling geven aan hun taken, bestaat. Lipsky (1980) heeft verondersteld dat de formele en bestaande regels nooit precies toegepast kunnen worden op specifieke gevallen waarmee uitvoerende ambtenaren mee te maken krijgen. Jeugdagenten voeren hun taak uit vooral voor jongeren, waarbij de jeugdagenten vaak te maken hebben met de grilligheid van jongeren. De verwachting bestaat dat jongeren een stuk grilliger zijn in hun doen en laten en het contact met jeugdagenten dan volwassenen. Voor jeugdagenten zijn de jongeren specifieke gevallen, want jongeren kunnen altijd anders reageren dan de jeugdagenten verwachten. De jeugdagenten zijn getraind en opgeleid om te kunnen omgaan met de jongeren. De verwachting bestaat dat de jeugdagenten een speelruimte krijgen in de aanpak van jeugdcriminaliteit. Bij de aanpak en het besluitvormingsproces van jeugdproblematiek zijn een tal van ketenpartners betrokken.

Het doel van de politie Twente is om jeugdagenten in te zetten om ervoor te zorgen dat minder jongeren zullen afglijden richting het criminele circuit. Voor de jeugdagenten kan dit een spanningsveld opleveren. Enerzijds mogen de jeugdagenten 50% van hun 40-urige werkweek, besteden aan hun taakaccent jeugd. Anderzijds moeten zij wel deelnemen aan een tal van netwerken en overleggen over de aanpak van jeugdproblematiek. Door deel te nemen aan deze overleggen, kunnen de jeugdagenten op de hoogte blijven, in een zekere mate, van de ontwikkelingen van individuele jongeren en jeugdgroepen. De verwachting bestaat dat de jeugdagenten voortdurend een afweging moeten maken tussen de kosten en de opbrengsten die de beslissing van de jeugdagenten met zich meebrengt. De kosten kunnen te maken hebben met bijvoorbeeld het geven van een bekeuring aan een jongere, waarbij de vertrouwensband tussen de jeugdagent en de jongere schade oploopt. De opbrengsten hebben dan te maken met het opbouwen van een vertrouwensband van de jeugdagenten naar de jongeren. Een voorbeeld wat hierbij gegeven kan worden is dat wanneer de jeugdagenten alleen maar meebewegen met de jongeren en contact onderhoudt met de jongeren. De geloofwaardigheid van de politie als organisatie in het geding komt, wanneer jeugdagenten alleen hiermee bezig zijn en niet bekeuren op de momenten wanneer het wel zou moeten. Er wordt verwacht dat de jeugdagenten constant balanceren tussen de vereisten van het vak en een werkzame relatie met jongeren.

Jeugdagenten hebben een bepaalde vrijheid om te bepalen hoe zij handelen in bijvoorbeeld situaties met jongeren. Elke situatie is anders, wat aansluit bij wat Lipsky (1980) zegt over streetlevel bureaucraten en hun beslissingsvrijheid, ook wel de discretionaire ruimte van uitvoeringsambtenaren genoemd (Lipsky, 1980). Uitvoeringsambtenaren (in dit onderzoek zijn de jeugdagenten de uitvoeringsambtenaren) moeten over discretionaire ruimte beschikken om algemene regels toe te kunnen passen in specifieke situaties. Situaties kunnen zich soms zo ontwikkelen dat de algemene regels niet toereikend zijn om toegepast te kunnen worden en dan wordt er van jeugdagenten verwacht dat ze handelen vanuit deskundigheid en expertise. Aan de hand van de theorie van Lipsky (1980) is geprobeerd een beeld te krijgen hoe jeugdagenten omgaan met hun discretionaire ruimte. Maar ook is er gekeken hoe de besluitvorming verloopt en op basis van welke argumenten beslissingen genomen worden. Bij het proces van de formulering van beleid tot de uiteindelijke beslissingen die in de praktijk genomen worden, ook wel de sociale constructie van beleid, zijn vier niveaus te onderscheiden die elkaar beïnvloeden en de uiteindelijke besluitvorming in belangrijke mate beïnvloeden (Brummelhuis, 2006: 15).

1.2 Probleemstelling en vraagstelling

De politie wil conflicten en veiligheidsproblemen oplossen. Voor het verminderen van jeugdcriminaliteit is de inzet van politie nodig, specifiek de inzet van jeugdagenten. Van hen wordt een grote mate van deskundigheid gevraagd. Zij dienen vanuit hun professionele achtergrond te komen tot een beoordeling van een situatie en bepalen in beginsel zelf welke beschikbare handelingsalternatieven in een gegeven situatie het best toepasbaar zijn. Deze beschrijving duidt op de discretionaire ruimte waarover jeugdagenten beschikken. De jeugdagenten spelen de rol die de situatie van hen vraagt. Dat kan zijn als scheidsrechter, probleemoplosser, vriend of toezichthouder. Jeugdagenten bepalen zelf hoe te handelen op de momenten dat ze moeten acteren in situaties. Taken van jeugdagenten bestaan onder andere uit contact leggen en onderhouden met jongeren, contact leggen en onderhouden met ouders, contact leggen en onderhouden met ketenpartners en collega's op de hoogte houden. Deze taken zijn consequent verbonden aan drie primaire invalshoeken: preventie, vroegsignalering en doorverwijzing, en repressie. Vanuit de basistaken van de politie, komen jeugdagenten op de plaatsen waar jongeren zich bevinden, zoals op straat, bij uitgaansgelegenheden of bij sportterreinen. De competenties waarover jeugdagenten moeten beschikken zijn het vermogen tot waarnemen en interpreteren van risicosituaties en kennis van het sociale stelsel om een adequate verwijzing te realiseren (Diepenhorst en Sitalsing, 2007: 18).

Het doel van dit onderzoek is om een beeld te krijgen hoe jeugdagenten omgaan met discretionaire ruimte. Op verzoek van politie Twente wordt dit fenomeen onderzocht. Jeugdagenten werken samen met verschillende ketenpartners, die de werkwijze en daarmee de besluitvorming in hun beslissingsvrijheid kunnen beïnvloeden. Daarnaast heeft ook de situatie daar invloed op en de achtergrond van de jongeren speelt daarbij ook een rol. De politie komt als eerste ter plaatste, wanneer zich ergens bijvoorbeeld een gewelddadige situatie voordoet onder jongeren. De politie moet dan zorgen voor rust, orde en een veilige situatie. Dit behoort tot een van de kerntaken van de politieagenten. In dit onderzoek wordt er stil gestaan bij de omgang met de discretionaire ruimte door de jeugdagenten. Daarbij kan afgevraagd worden hoe jeugdagenten te werk gaan, hoe zij

contact leggen met jongeren en hoe zij dat contact onderhouden, maar ook waarom en op basis waarop jeugdagenten beslissingen nemen. Bestaan er vaste afspraken met betrekking tot de tijd dat jeugdagenten op straat of surveillerend doorbrengen en is de vrijheid daarin groot? Dan komt de vraag naar boven, waarom ze kiezen voor juist die invulling van hun tijdsbesteding.

De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt:

‘Hoe maakt de jeugdagent gebruik van de beslissingsvrijheid waarover hij beschikt in zijn werk (discretionaire ruimte) en welke argumenten zijn doorslaggevend in zijn keuzes?’

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe en door wie wordt er aandacht geschonken aan vraagstukken rond jeugd en jongeren in de politieorganisatie?
2. Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de inzet van jeugdagenten?
3. Hoe passen jeugdagenten hun taak toe in de uitvoeringspraktijk?
4. Welke argumenten zijn van doorslaggevende betekenis ten aanzien van de keuzes die jeugdagenten maken?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is kwalitatief van aard, waarbij het doel van het onderzoek is om jeugdagenten en hun besluitvorming te beschrijven en die te interpreteren. Daarbij zullen eerst de begrippen in dit onderzoek geoperationaliseerd moeten worden, ‘meetbaar gemaakt worden’. Er wordt een typering van het begrip ‘jeugdagent’ gemaakt en het begrip discretionaire ruimte wordt meetbaar gemaakt. Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een multiple case study. Tijdens het onderzoek wordt er ingezoomd op vier jeugdagenten, die de cases zijn van het onderzoek. De methode die toegepast wordt in het onderzoek is observatie. Elke jeugdagent wordt twee werkdagen geobserveerd hoe hij zijn werkzaamheden uitvoert, welke keuzes hij maakt en welke argumentatie hij daar voor heeft. De data worden verzameld aan de hand van de observaties en vragengesprekken die gevoerd zullen worden. Ter voorbereiding op die observaties zal een literatuurstudie uitgevoerd worden, die betrekking heeft op het beleid van de aanpak van jeugdcriminaliteit en op de politieorganisatie, met name de rol van de jeugdagent in de organisatie.

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Voor wat betreft de maatschappelijke relevantie, zal de opdracht het nut laten zien voor het beleid van de politieorganisatie. Inzicht geven in het beleid met betrekking tot de aanpak van jeugdcriminaliteit, de rol van de jeugdagent en zijn besluitvorming in specifieke situaties, kan van belang zijn voor de relatie van de burger ten opzichte van de politie. Het principe van *‘kennen en gekend worden’* sterkt de vertrouwensband tussen jongeren en jeugdagenten, maar ook tussen jeugdagenten en ketenpartners. Op basis van die vertrouwensband kan de samenwerking tussen die partijen ook verbeterd worden, waardoor de jeugdproblematiek inzichtelijker wordt. Op die manier kunnen beleidsmakers en andere stakeholders ervoor zorgen dat er een beter beleid komt ten

aanzien van jeugdproblematiek. Een wisselwerking tussen beleidsmakers en uitvoerders is belangrijk om de jeugdproblematiek aan te pakken. Een conclusie die daaruit getrokken kan worden is dat de hele maatschappij daar beter van wordt.

De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek is om de omgang met discretionaire ruimte en de argumenten daarvan door jeugdagenten weer te geven. Van de studie naar discretionaire ruimte bij jeugdagenten bestaan nog geen resultaten uit de empirie. Deze studie zal bijdragen aan de aanvulling van de empirie met betrekking tot discretionaire bevoegdheid bij uitvoerders van het beleid.

1.5 Leeswijzer

Deze scriptie is al volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk wordt de theorie beschreven die relevant is voor dit onderzoek, zoals die van Lipsky (1980) streetlevel bureaucraten en discretionaire ruimte. In het daarop volgende hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden besproken. Vervolgens worden de resultaten van het onderzoek beschreven. Het laatste hoofdstuk bestaat uit de conclusie en de aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de theorie geschetst die als kader fungeert bij het beantwoorden van de centrale vraagstelling en de deelvragen. Er wordt beoogt te weten te komen waarop jeugdagenten hun beslissingen baseren ten aanzien van de uitvoeringsbeslissingen in hun werk. De centrale taken van een jeugdagent bestaan uit preventie, vroegsignalering en doorverwijzing, en repressie. Deze taken gelden overigens ook voor de 'gewone' agent. Aannemelijk is dat agenten verschillend omgaan met hun taken en dat zij verschillen in de redenen die zij hiervoor hebben. Belangrijk om deze verschillen te kunnen verklaren, worden de begrippen discretionaire ruimte en street-level bureaucrats die Lipsky (1980) gebruikte, geïntroduceerd. Daarnaast wordt de theorie van Kagan (1978) over ambtelijke rationaliteit gebruikt, om te laten zien hoe jeugdagenten omgaan met discretionaire ruimte. De controletheorie van Hirschi (1969) wordt beschreven om als referentiekader te gebruiken voor de argumenten die jeugdagenten hebben voor het gebruikmaken van hun discretionaire ruimte.

2.2 Discretionaire ruimte

De verwachting bestaat dat jongeren veel grilliger zijn (of zich zo gedragen) dan volwassenen, dit leidt er toe dat er aangenomen wordt dat jeugdagenten op een andere manier omgaan met jongeren dan dat ze met volwassenen omgaan. Hierbij wordt ervan uitgegaan, dat lang niet altijd de algemene regels toepasbaar zijn op jongeren en op de situaties waarin de jongeren en de jeugdagenten terecht komen. Omdat de algemene regels niet toepasbaar zijn, zal er een bepaalde speelruimte moeten bestaan voor jeugdagenten. Die speelruimte noemen we beslissingsvrijheid of discretionaire ruimte (Van der Veen, 1990). De discretionaire ruimte ontstaat binnen de wet, omdat er binnen de wetgeving een onbepaaldheid bestaat. Volgens van der Veen (1990) kan die onbepaaldheid het gevolg zijn van het ongrijpbaar worden van de inhoud van begrippen die in regels en wetten zijn opgesteld. De sociale werkelijkheid zal de inhoud van de juridische begrippen bepalen, maar de uitvoerende ambtenaren bepalen de inhoud van die juridische begrippen door hun wijze van uitvoeren (Van der Veen, 1990:11). Naar verluidt is dit volgens van der Veen (1990) een van de oorzaken van het ontstaan van discretionaire ruimte.

Deze onbepaaldheid bestaat niet alleen in de wet, maar ook in alle sferen van het openbaar bestuur. Algemene en abstracte regels dienen toegepast te worden in specifieke situaties, waar er spanning kan ontstaan tussen flexibiliteit en uniformiteit. De vrijheid die er bestaat om over de wijze van toepassing te beslissing, wordt discretionaire ruimte genoemd. Voor politieagenten bestaat deze discretionaire ruimte ook. Tijdens het uitvoeren van hun politiewerk bestaat de mogelijkheid dat de agenten in situaties komen waar geen algemene instructies voor opgesteld zijn. Vanuit de politie organisatie bestaat het vertrouwen in de agenten dat ze handelen met deskundigheid en expertise om alles zo goed mogelijk op te lossen, waarbij rust, orde en leefbaarheid terug gebracht moeten worden in de betreffende situatie (Van der Veen,1990)(Lipsky, 1980).

2.3 Streetlevel bureaucrats

Lipsky (1980) noemt organisaties die werk en diensten voor de overheid leveren, street-level bureaucracies. Deze organisaties zijn vaak hiërarchisch en bureaucratisch ingericht. Daarbij zijn de uitvoerende ambtenaren de streetlevel bureaucrats, omdat zij de belangrijkste spil op uitvoerend niveau (streetlevel) in de organisatie zijn. Zij onderhouden direct contact met burgers in het uitvoeren van hun werk, waarbij geldt dat dit contact vaak op onvrijwillige basis is. Ook moeten de street-level bureaucrats beslissingen nemen over andere mensen, wat inhoudt dat zij niet alleen beleid uitvoeren, maar ook beleid maken. Zij beschikken over een grote mate van discretionaire bevoegdheid. De politie is een organisatie die als street-level bureaucracy betiteld kan worden en de agenten zijn hier de street-level bureaucrats.

De street-level bureaucrats beschikken over discretionaire ruimte om algemene regels toe te kunnen passen in specifieke situaties. Deze uitvoerende ambtenaren bevinden zich vaak in een spagaat tussen de organisatie waarvoor zij werken en de cliënten waarmee zij een directe relatie hebben. Lipsky (1980) gaat dieper in op de werkzaamheden en de knelpunten waar de uitvoerende ambtenaren in hun werk te maken krijgen. Hij noemt vijf aspecten waar street-level bureaucrats tegenaan lopen tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden. Deze vijf aspecten verklaren waarom de street-level bureaucrats gebruikmaken van hun discretionaire bevoegdheid, wat ook van toepassing zal zijn op de jeugdagenten van politie Twente cluster Midden.

1. *Chronisch gebrek aan middelen, waardoor niet voldaan kan worden aan gestelde taken.*
Het gebrek aan middelen, zowel geldmiddelen als aan mankracht, leidt ertoe dat street-level bureaucrats voortdurend onder druk staan. Vaak beschikken ze over weinig informatie om de juiste beslissingen te kunnen nemen, maar ook tijdsdruk heeft invloed op het uitvoeren van de taken van street-level bureaucrats. Er ligt constant werk te wachten (Lipsky, 1980:31).

Voor de jeugdagenten van de politie geldt dat zij vaak in fractie van een seconde moeten beslissen hoe zij hun taken gaan uitvoeren, wat tot uiting komt in het beslissen over wel of niet ingrijpen, schieten of geweld gebruiken. De verwachting is dat op zo'n moment de jeugdagent¹ een keuze zal maken op basis van zijn gevoel (Lipsky, 1990:31-33).

2. *Er is grote vraag naar de diensten die het aanbod overstijgen.*
De vraag naar diensten neemt steeds meer toe, wat voor de jeugdagent betekent dat er steeds meer middelen vrijgemaakt moeten worden om daar aan te voldoen. Vervolgens zal door de toename van het aanbod, de vraag naar diensten weer stijgen, waardoor er weer een tekort is aan diensten. De street-level bureaucrats bevinden zich op die manier in een vicieuze cirkel.

Voor de jeugdagenten binnen de politieorganisatie betekent dat de mensen in de samenleving verwachten dat de politie werkzaam of dienstbaar is, bij zowel overlast van jongeren, burenruzies, uitgaansgeweld of andere incidenten (Lipsky, 1980:33). In het kader

¹ Jeugdagenten worden in dit stuk als mannelijk aangeduid, maar kunnen ook vrouwelijke jeugdagenten zijn.

van dit onderzoek betekent dat de burgers, externe partners of jongeren van de politie verwachten dat de jeugdagenten constant aan hun vraag naar diensten voldoen. Dit zorgt ervoor dat de jeugdagenten min of meer belemmerd worden in hun werk. Het is onmogelijk dat de jeugdagenten niet selectief te werk te gaan, want naast de taken als jeugdagent, moeten zij ook nog andere 'gewone' taken vervullen. Zij kunnen niet voldoen aan alle vragen.

3. *De doelen zijn vaag en ambigu.*

Het is vaak onduidelijk wat er van de street-level bureaucraten verwacht wordt binnen de organisatie. In het geval van jeugdagenten binnen de politie, is het onduidelijk hoe zij hun uren moeten invullen die betrekking hebben op de taken rondom het taakaccent jeugd. Ze worden 50% van hun 40-urige werkweek 'vrij' gemaakt voor hun taken als jeugdagenten. Binnen die 50% worden de jeugdagenten door de teamchefs vaak vrij gelaten in de invulling ervan en er bestaat geen duidelijke werkwijze voor jeugdagenten.² Vaak zijn de briefings sturend in de daginvulling van jeugdagenten, wanneer daar zaken naar voren komen die betrekking hebben op jeugd, worden die zaken vaak doorgeschoven naar de jeugdagenten. Daarnaast bestaat de vraag hoe jeugdagenten hun werkzaamheden moeten uitvoeren (Lipsky, 1980:34).

4. *Het meten van prestaties blijkt onmogelijk ten aanzien van de gestelde doelen.*

Voor het meten van prestaties van street-level bureaucraten bestaan geen maatstaven die eenduidig zijn en waaraan de werkzaamheden gekoppeld kunnen worden (Lipsky, 1980:48).

De doelen en wensen van de organisatie zijn vaak vaag en ambigu, zoals hierboven beschreven. Voor jeugdagenten, maar ook voor de politieorganisatie in het algemeen, is het lastig om meetbaar te maken of de doelen gehaald worden. De politie handelt veelvoudig vanuit een reactieve werkwijze, waarbij ze incidenten willen oplossen of de samenleving veiliger willen maken. Bij het uitvoeren van deze taken, beschikken ze over procedures hoe te handelen, maar bij een groot deel van de uitvoering van deze taken handelen jeugdagenten vanuit hun ervaringen met betrekking tot de uitvoering van de taken. Daarvoor bestaan geen objectieve maatstaven. De agenten kunnen, doordat hun werk moeilijk te meten is, ertoe neigen de beoordeling van hun werk te vermijden (Smit, 2009:17).

5. *Cliënt is onvrijwillig klant*

De cliënten van street-level bureaucraten zijn onvrijwillige klanten, want de diensten die de street-level bureaucracy als organisatie leveren, kunnen ze nergens anders krijgen. De cliënten zijn afhankelijk van de organisatie, te denken aan het monopolie van het gebruiken van geweld waarover de politie beschikt (Lipsky, 1980:54).

De jeugdagenten als street-level bureaucraten komen veelvuldig in aanraking met jongeren. Het in aanraking komen, het contact zoeken, contacten onderhouden en optreden tegen

² Blijkt uit een oriënterend gesprek met coördinator Jeugdagenten politie Twente cluster midden: dd. 1-11-2012

jongeren, zijn voor jeugdagenten belangrijke taken. De jongeren zijn vaak onvrijwillig klanten van de jeugdagenten, want zij willen liever niet in contact komen met de politie. Groepsdruk kan een verklarende factor zijn, waarom jongeren onvrijwillige klanten zijn van de politie.

Volgens Lipsky (1980) hebben de street-level bureaucrats mechanismen ontwikkeld om met deze aspecten te kunnen omgaan tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden. Als eerste noemt Lipsky (1980) *creaming*. *Creaming* (selecteren) gaat om het selecteren van cliënten door de street-level bureaucrats. Door een toenemende mate van vraag naar diensten, waaraan jeugdagenten echter niet kunnen voldoen, moeten zij keuzes maken aan welke vraag naar diensten ze voldoen. Daarbij selecteert de street-level bureaucrat de cliënten die geholpen kunnen worden op basis van de standaard diensten waarover de jeugdagent beschikt. Van der Torre (1995) beschrijft dat street-level bureaucrats bij *creaming* in staat gesteld worden om in te schatten welke problemen een klant met zich mee kan brengen of voor welke problemen een klant de street-level bureaucrat kan stellen (Van der Torre, 1995:5). Als tweede beschrijft Lipsky (1980) *herdefiniëren* als aanpassingsmechanisme. Voor de street-level bureaucrats is het onmogelijk om altijd de organisatiedoelen na te streven bij iedere klant en ook het tegemoet komen aan de beroepsidealën van dienstverlening is niet altijd mogelijk (Van der Torre, 1995:5). De street-level bureaucrats zullen deze doelen en idealen herdefiniëren en de doelen worden dan selectief of niet nageleefd. Deze ruimte bestaat omdat de specifieke situatie van de klant daartoe aanleiding geeft. Als derde beschrijft Lipsky (1980) het aanpassingsmechanisme *domineren*. De street-level bureaucrats willen zoveel mogelijk het uitvoeringsproces domineren, zodat ze klanten op afstand houden, maar ook de omvang van de vraag naar dienstverlening willen beheersen (Van der Torre, 1995:5). Op die manier proberen zij de verhouding tussen de gestelde doelen en hun behaalde prestaties recht te houden, zodat het acceptabel is voor de street-level bureaucrats om hun werk uit te voeren (Smit, 2009:18).

Bij het toepassen van deze theorie van Lipsky (1980), wordt er een beeld geschetst over hoe jeugdagenten in de politieorganisatie staan, waarbij de gestelde doelen de jeugdagenten druk op leggen en het behalen van deze doelen eveneens. De jeugdagenten beschikken over de discretionaire ruimte in het uitvoeren van hun werkzaamheden, om op een zekere hoogte te kunnen voldoen aan de gestelde doelen en prestaties. De aanpassingsmechanismen geven weer hoe de street-level bureaucrats het voor zichzelf dragelijker kunnen maken in de uitvoering. Voor dit onderzoek is het belangrijk om te achterhalen hoe de jeugdagenten gebruikmaken van de discretionaire ruimte. Lipsky (1980) heeft geschreven over de street-level bureaucrats, die binnen een bureaucratische organisatie functioneren en bij de uitvoering van hun werkzaamheden te maken krijgen met discretionaire bevoegdheden (Lipsky, 1980). Voor de politie en de jeugdagenten houdt het in dat de jeugdagenten de street-level bureaucrats zijn en dat zij hun beleid maken tijdens de uitvoering. Een consequentie van discretionaire ruimte.

In de omgang met discretionaire ruimte, worden door instanties en uitvoerders van beleid, keuzes gemaakt. De keuze kan bestaan uit een meer uniforme regeltoepassing waar, ongeacht de context, steeds dezelfde normen gehanteerd worden en vooral uitgegaan wordt van strikte naleving van de regels. Daarnaast kan men de regels wat flexibeler toepassen, rekeninghoudend met de specifieke context van een geval of situatie. We spreken dan van een meer responsieve regeltoepassing,

waarbij, in het geval van een agent, deze meebuigt met de betreffende persoon waar hij op dat moment contact mee heeft. Op deze manier worden er regulerings- of beleidsstijlen ontwikkeld. Het uitvoeren van beleid is veelal het met elkaar in verbinding brengen van cliënten, regels en situaties. Begrippen, categorieën en voorwaarden moeten geïnterpreteerd worden en situaties van individuele burgers moeten ingeschat worden. Voor dat proces is discretionaire ruimte nodig, want zonder die ruimte wordt effectieve en efficiënte implementatie aanzienlijk bemoeilijkt (Van der Veen, 1990).

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe jeugdagenten omgaan met discretionaire ruimte in de uitvoering en welke argumenten daarin doorslaggevend zijn. De theorie van Lipsky heeft de voorwaarden beschreven waarbinnen de discretionaire ruimte kan ontstaan, maar ook waarbinnen de discretionaire ruimte kan blijven bestaan. De politieorganisatie zal een eenduidig en voor iedereen een gelijk beleid moeten voeren. Maar een valkuil hierbij is dat er niet voorbij gegaan mag worden aan de specifieke situaties die zich voor kunnen doen, vooral jeugdagenten die bij het uitvoeren van hun werkzaamheden die specifieke situaties tegenkomen. De theorie van Kagan (1978) sluit aan bij de theorie van Lipsky, maar gaat specifiek in op het probleem van legaliteit wat zich voordoet bij het handelen van een street-level bureaucrat binnen de discretionaire ruimte. Deze theorie van Kagan, beschreven door Van der Veen (1990), kan een beeld geven over hoe ambtenaren omgaan met discretionaire bevoegdheden.

2.4 Uitvoeringsstijlen

De politieorganisatie is een bureaucratische organisatie³, waar een eenduidig beleid gevoerd wordt. Maar daarnaast kan er niet voorbij gegaan worden aan de eisen die voorkomen bij een specifieke situatie. Een abstracte en algemene regelgeving zorgt ervoor dat niet een gelijk beleid mogelijk is in specifieke situaties (Kagan, 1978). Kagan heeft de mogelijke manieren waarop ambtenaren omgaan met discretionaire bevoegdheden getypeerd in vier manieren, namelijk de vier typen van ambtelijke rationaliteit. Deze rationaliteit is gebaseerd op twee oriëntaties waarop de ambtenaar zich zal richten. De eerste is een oriëntatie op regels, dat betekent dat de ambtenaar zich richt op de regels die uitgevoerd moeten worden. De andere oriëntatie is op doelstellingen, wat betekent dat de ambtenaar zich richt op de doelstellingen van de organisatie.

De ambtelijke rationaliteit is door Kagan (1978) onderverdeeld in vier typen, namelijk *legalism*, *judicial mode*, *unauthorized discretion* en *retreatism*. Onder de *legalism* benadering van ambtelijke rationaliteit wordt de strikte toepassing van regels bedoeld, ongeacht de specifieke omstandigheden van de cliënt of de situatie, die zich voor kunnen doen. Onder de *judicial mode* wordt de rechterlijke uitvoering verstaan, die ontstaat wanneer er gepleit wordt voor een sterke doelgerichte uitvoering met inachtneming van de regelgeving (Kagan, 1978)(Van der Veen, 1990:66). Als de doelstellingen van een organisatie belangrijker worden dan de regels, is er sprake van *unauthorized discretion*. Als laatste wordt *retreatism* omschreven waarbij de regels aan de laars gelapt worden en de doelstellingen van de organisatie verwaarloosd worden (Van der Veen, 1990:66).

³ Bureaucratische organisatie is volgens Albrow (1970) een organisatie die voldoet aan bureaucratische structuurkenmerken zoals hiërarchische structuur, differentiatie en specialisatie.

Naast de benadering van Kagan, heeft Van der Veen (1990) andere benamingen voor de vormen van ambtelijke rationaliteit gebruikt. Voor de benaming *unauthorized discretion* heeft Van der Veen (1990) gekozen voor professioneel gebruik van discretionaire ruimte. Uitvoerende ambtenaren, zoals jeugdagenten, hoeven zich in sommige situaties niet te verlaten op de regels, maar zullen leunen op de algemene doelstellingen van de politie en op een professionele beoordeling van de situatie van de cliënt. Daarnaast heeft Van der Veen kritiek geuit op de invulling van de term *judicial mode*, want volgens hem kunnen er meerdere doelstellingen binnen de organisatie bestaan of de doelstellingen kunnen vaag zijn. De uitvoerende ambtenaar zal dan keuzes moeten maken tussen de doelstellingen. Van der Veen (1990) heeft als alternatief voor *judicial mode*, de term *contextuele wijze van beslissen*, gegeven. Deze terminologie duidt erop dat er niet afgedaan wordt van de specifieke omstandigheden van de individuele cliënt. De twee andere termen, komen volgens Van der Veen (1990) wel overeen met zijn benadering over ambtelijke rationaliteit.

Ook heeft Oosterwijk (1999) de theorie van Kagan toegepast op zijn onderzoek, maar hij heeft de nadruk gelegd op de stijl van werken van uitvoerende ambtenaren met betrekking tot discretionaire ruimte. Oosterwijk (1999:17) heeft verschillende uitvoeringsstijlen beschreven. Oosterwijk (1999) koppelt de term *legalism* aan zijn eigen *legalistische benadering*, waarbij hij de wet- en regelgeving centraal zet. De tweede benadering die Oosterwijk beschrijft, is de *flexibele benadering*, waar de wet- en regelgeving als vertrekpunt van handelen fungeren, maar er nog wel rekening gehouden moet worden met de specifieke omstandigheden waarin de cliënten zich bevinden (Oosterwijk, 1999). Ten derde heeft hij het over de *tegemoetkomende benadering*, waarbij de uitvoerende ambtenaar kiest voor de specifieke omstandigheden waarin de cliënten zich bevinden, als vertrekpunt van handelen. Als laatste beschrijft Oosterwijk (1999) de *terugtrekkende benadering*, waarbij de uitvoerende ambtenaar keuzes uit de weggaat. Wet- en regelgeving worden als bedreigend gezien voor de beleidssubjecten. De uitvoerende ambtenaar laat zich nauwelijks leiden door wet- en regelgeving, maar ook niet door de doelstellingen van de organisatie (Oosterwijk, 1999).

In het onderzoek van Brummelhuis (2006:16) wordt een schematische weergave van de vier typen van ambtelijke rationaliteit weergegeven, gebaseerd op de drie verschillende invullingen van ambtelijke rationaliteit door verschillende auteurs. Deze indeling laat zien welke typen van ambtelijke rationaliteit kenmerkend zijn voor de wijze waarop jeugdagenten discretionaire ruimte gebruiken bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Bij de analyse van de gegevens wordt gekeken welk begrip het beste de omgang met discretionaire ruimte door een jeugdagent typeert.

		Oriëntatie op doelstellingen	
		+	-
Oriëntatie op regels	+	<i>Judicial mode (Kagan)</i> <i>Contextuele wijze van beslissen (Van der Veen)</i> Flexibele benadering (Oosterwijk)	<i>Legalism (Kagan)</i> Legalistische benadering (Oosterwijk)
	-	<i>Unauthorized discretion (Kagan)</i> <i>Professional discretion (Van der Veen)</i> Tegemoetkomende benadering (Oosterwijk)	<i>Retreatism (Kagan)</i> Terugtrekkende benadering (Oosterwijk)

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de verwachting dat jeugdagenten handelen vanuit de flexibele benadering. Hierbij zijn de algemene regels en richtlijnen voor jeugdagenten wel belangrijk en worden ook als startpunt gehanteerd, maar houden wel rekening met de situatie. Er wordt verwacht dat de jeugdagenten deze benadering hanteren voor hun gebruik van discretionaire ruimte. Daarnaast bestaat de verwachting dat jeugdagenten ook handelen vanuit de tegemoetkomende benadering. Er wordt verwacht dat de jeugdagenten de specifieke situatie als vertrekpunt hanteren, met minder aandacht voor de regels en richtlijnen.

2.5 Sociale bindingstheorie

Om een beeld te krijgen waarop de jeugdagenten hun keuzes baseren, wordt er gekeken naar de sociale bindingstheorie van Hirschi, ook wel de controle theorie genoemd (Hirschi, 1969). Hirschi gaat ervan uit dat eenieder in staat is om een crimineel gedrag te plegen en dat delinquenten daarin niet verschillen van wetsgetrouwe personen (van de Rakt, Weerman & Need, 2005). Volgens Hirschi kan dit gebeuren doordat de personen die de regels overtreden in onvoldoende mate gebonden zijn aan de samenleving (Ben Rovers, 2005). Hoe sterker iemand verbonden is met de maatschappij, des te meer een persoon weerhouden wordt om de wet te overtreden (Hirschi, 1969). Sociale controle heeft hierbij een belangrijke rol, want sociale controle wordt bepaald door het feit of mensen op de gevolgen van hun gedrag anticiperen. In kader van dit onderzoek, zijn het de jeugdagenten die contact leggen met de jongeren die overtredingen zijn begaan. Daarbij kijken de jeugdagenten vaak verder naar de specifieke situatie, waarbij de achtergrond van de jongeren vaak erg belangrijk is. Hirschi heeft vier soorten bindingen onderscheiden (bindingen met de samenleving): gehechtheid aan personen (attachment), rationele betrokkenheid (commitment), participatie in conventionele activiteiten (involvement) en conventionele overtuigingen (beliefs) (Ben Rovers, 2005).

1. Attachment: sterke sociale betrekkingen bevorderen conformiteit. Zwakke sociale betrekkingen (in het gezin, de peergroep of op school) geven de mogelijkheid om deviant gedrag te ontwikkelen. Heeft iemand goede banden met familie, vrienden of burens, dan is iemand eerder geneigd om hun oordeel aan te trekken.
2. Involvement: naarmate een individu meer verbonden is met de conventionele samenleving, zal het hem meer voordelen opleveren als hij zich conformeert. Iemand met weinig vertrouwen in een geslaagde toekomst slaat eerder een deviante weg in.
3. Commitment: een nauwe betrokkenheid bij legitieme activiteiten, zoals een baan hebben, een opleiding volgen of sport beoefenen heeft een remmende werking op deviant gedrag. Terwijl mensen die zomaar wat rondhangen, in afwachting of er wat gaat gebeuren, de tijd en de energie hebben om deviante activiteiten te ontplooiën.
4. Beliefs: een sterk geloof in conventionele morele normen en respect voor autoriteiten remmen deviante neigingen af. Degenen met een zwakker geweten en degenen die geen adequate begeleiding krijgen, worden eerder verleid tot deviant gedrag (Ben Rovers, 2005).

De sociale bindingstheorie van Hirschi (1969) kan gebruikt worden om de argumenten voor de uitvoeringsstijlen van de jeugdagenten te toetsen. Deze vier typen van de sociale

bindingstheorie/controle theorie kunnen een referentiekader vormen voor de overwegingen die jeugdagenten maken in het gebruik van hun discretionaire ruimte.

2.6 Conclusie

Op basis van de theorieën die beschreven zijn, is er een analysekader gevormd waarop het onderzoek gebaseerd kan worden. Het vertrekpunt van dit onderzoek is dat er een bepaalde speelruimte, discretionaire ruimte, die jeugdagenten nodig hebben om hun taken in de praktijk goed te kunnen uitvoeren. Het begrip discretionaire ruimte is overgenomen van de theorie van Lipsky (1980). Kagan, (1978), van der Veen (1990) en Oosterwijk (1999) hebben voortgeborduurd op de ideeën van Lipsky (1980) en aan de hand daarvan een matrix opgesteld waarin de stijl die street-level bureaucrats gebruiken, is uitgewerkt. Deze matrix zal in dit onderzoek gebruikt worden om de uitvoeringsstijl van jeugdagenten te typeren. Naast deze matrix wordt ook gebruikgemaakt van Hirschi' sociale bindingstheorie, ook wel controle theorie genoemd. Deze theorie wordt ingezet om de contextuele achtergrond in te kleuren met betrekking tot de overwegingen van jeugdagenten, wanneer zij algemene regels in een concrete en daarmee unieke situatie moeten toepassen.

3. Onderzoeksmethodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologische aanpak van het onderzoek beschreven. Als eerste worden de belangrijkste begrippen geoperationaliseerd en als tweede worden de onderzoekseenheden beschreven. Als derde wordt de methode van onderzoek beschreven. Daarna wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek. En tot slot wordt dit hoofdstuk kort samengevat.

3.1 Operationalisatie begrippen

In deze paragraaf worden de begrippen, die uit het theoretische hoofdstuk naar voren gekomen zijn, waarneembaar en meetbaar gemaakt. De begrippen worden geoperationaliseerd. De volgende begrippen worden geoperationaliseerd:

- Discretionaire ruimte
- Uitvoeringspraktijk
- Beslissingsargumenten
- Vraagstukken rond jongeren

3.1.1 Discretionaire ruimte

Als er in dit onderzoek gesproken wordt over discretionaire ruimte, wordt daarmee de beslissingsruimte/ speelruimte van jeugdagenten bedoeld. In de theorie is discretionaire ruimte omschreven als de vrijheid die er bestaat om over de wijze van toepassing te beslissen (zie hoofdstuk twee). De jeugdagenten (onderzoekseenheden) maken veelal gebruik van hun discretionaire bevoegdheid tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden. Het is belangrijk te meten wat zij verstaan onder discretionaire ruimte en hoe zij daarmee omgaan. In het onderzoek zal er tijdens het observeren van de jeugdagenten gelet worden op de omgang met discretionaire ruimte en worden de jeugdagenten daar ook naar gevraagd. Aan het einde van de observaties zullen een aantal verhelderende vragen worden gesteld. Onderwerpen van die vragen zullen zijn:

- Uiting van discretionaire ruimte in uitvoeringswerkzaamheden
- Kenmerken discretionaire ruimte
- Contact met jongeren
- Samenwerken andere organisaties
- Eigen ervaring

3.1.2 Uitvoeringspraktijk

Onder de uitvoeringspraktijk wordt het uitvoeren van de taken van jeugdagenten verstaan. Uit de observaties zal naar voren komen hoe en welke taken door jeugdagenten uitgevoerd worden. Belangrijk bij het meten van de uitvoeringspraktijk is het verschil tussen de taken op papier en het uitvoeren van deze taken in de praktijk. Uit de documentenanalyse wordt de taken van jeugdagenten gehaald. Uit de observaties komen de taken volgens de jeugdagenten naar voren. Onderwerpen van de verhelderende vragen tijdens de observaties zijn:

- Functie en takenpakket

- Knelpunten bij uitvoeren taken
- Regel gebonden of doelstelling gebonden

Beslissingsargumenten

In dit onderzoek wordt gezocht naar welke argumenten jeugdagenten hebben bij het gebruikmaken van hun beslissingsvrijheid en welke argumenten daarin doorslaggevend zijn. Tijdens de observaties zal naar voren komen wanneer jeugdagenten gebruikmaken van hun discretionaire ruimte en welke afweging zij daarin maken. Belangrijk om te meten bij de observaties is dat er aan de jeugdagenten gevraagd wordt waarom zij die beslissingen genomen hebben. Op die manier gemeten worden welke argumenten zijn bij het gebruiken van hun discretionaire ruimte. De onderwerpen van de verhelderende vragen zijn:

- Contact met jongeren
- Omgang met jongeren
- Argumenten voor nemen van beslissingen

3.1.3 Vraagstukken rond jeugd

In dit onderzoek wordt er met vraagstukken rond jeugd bedoeld, het beleid ten aanzien van jeugd die binnen de politieorganisatie bestaat. Het beleid zijn in dit onderzoek de jaarverslagen, clusterjaarplannen, korpsjaarplannen en korpsbeschrijvingen van de politie Twente, specifiek op cluster Midden. Aan de hand van deze interne documentatie, zal het bestaande beleid ten aanzien van jeugd inzichtelijk gemaakt worden.

3.2 Methodes van onderzoek

Voor dit onderzoek is er gekozen om een kwalitatief onderzoek uit te voeren. De betekenis van kwalitatief onderzoek is dat er empirisch onderzoek gedaan wordt, waarbij de gegevens of data kwalitatief van aard zijn. De intentie van een kwalitatief onderzoek is om te beschrijven en te verklaren. Aan de hand van theorieën wordt geprobeerd om aan te tonen welke argumenten die jeugdagenten doorslaggevend zijn in hun omgang met discretionaire ruimte. Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een literatuurstudie, een documentenanalyse en een viertal observaties. Om erachter te komen of de factoren uit het theoretisch kader aanwezig zijn in de empirie. Het doel van dit onderzoek is om erachter te komen of de jeugdagenten gebruikmaken van discretionaire ruimte en of ze dat doen vanuit de gestelde verwachtingen uit het theoretisch kader. En daarvoor is kwalitatief onderzoek geschikt.

Bij een onderzoek naar de gebruik van het gebruik van discretionaire ruimte door jeugdagenten is gekozen om een kwalitatief onderzoek uit te voeren. Vanuit de wetenschapsfilosofie kan er op verschillende manieren gekeken worden naar de werkelijkheid. Dit onderzoek is gebaseerd op de interpretatieve benadering, waarbij uitgegaan wordt van de betekenis die mensen hebben en dat de wetenschap dit naar voren brengt. Aan de hand van deze benadering wordt gezocht naar de beweegredenen en de argumenten van jeugdagenten bij de omgang met discretionaire ruimte. In dit onderzoek draait het om hoe jeugdagenten omgaan met discretionaire ruimte in hun werkzaamheden. Daarbij is er aandacht voor jongeren, waarbij de beweegredenen, intenties en motieven van jeugdagenten voor hun handelen zullen verschillen dan als er aandacht is voor

volwassenen. De redenen hiervoor zijn dat jongeren grilliger zijn dan volwassenen en waarschijnlijk ook anders reageren op politieagenten dan volwassenen. Deze interpretatieve benadering past bij de manier waarop in dit onderzoek gekeken wordt naar het feit of jeugdagenten omgaan met discretionaire ruimte. Er wordt gezocht naar een verklaring voor de omgang met discretionaire ruimte door jeugdagenten. Voor de jeugdagenten kunnen de argumenten voor het gebruikmaken van discretionaire ruimte anders zijn. Wanneer jeugdagenten beschikken over voldoende tijd, zullen zij waarschijnlijk hun beslissing laten afhangen van de argumenten uit de theorie. Maar wanneer jeugdagenten geen tijd genoeg hebben en in een split-second een beslissing moeten nemen, dan zullen hun argumenten waarschijnlijk veel praktischer zijn. De jeugdagenten zullen hun beslissingen dan waarschijnlijk minder snel laten baseren op de argumenten die in de theorie naar voren gekomen zijn. Het onderzoek wordt ingevuld aan de hand van een meervoudige case studie en observaties, waarbij meerdere jeugdagenten uit het politiekorps geobserveerd worden.

3.2.1 Case studie

Een case studie gaat in op het bestuderen van een of meerdere gevallen of cases. In dit onderzoek wordt het verschijnsel discretionaire ruimte bestudeerd aan de hand van vier cases, namelijk vier jeugdagenten. Bij een case studie gaat het niet om de case als zodanig, maar om de case als ‘drager’ van een bepaald probleem of verschijnsel. Dat probleem of verschijnsel wordt bestudeerd aan de hand van één of enkele cases. In dit onderzoek is er gekozen voor een case studie om inzicht te krijgen in de complexiteit van de relatie van de jeugdagent met het aspect discretionaire ruimte.

De data worden verzameld aan de hand van een literatuurstudie, documentenanalyse en observaties. De omgang met discretionaire ruimte door jeugdagenten is de case die bestudeerd wordt, maar er is wel sprake van een meervoudige case studie. Er worden namelijk vier jeugdagenten geobserveerd. De kenmerken van de cases worden zorgvuldig onderzocht, waarbij uitgegaan wordt dat de verschijnselen zich in de andere – niet onderzochte- cases op nagenoeg dezelfde wijze voordoen (Baarda, De Goede en Teunissen, 2009). De literatuurstudie vormt een kader om te kijken naar de onderzoeksresultaten.

3.3 Onderzoekseenheden

De onderzoekseenheden van dit onderzoek zijn de vier jeugdagenten die onderzocht worden. Deze jeugdagenten zijn allemaal werkzaam bij de politie Twente cluster Midden. De opdracht voor dit onderzoek is vanuit de politie Twente gekomen, specifiek voor cluster Midden. De opdrachtgever wilde graag inzicht in hoe jeugdagenten met hun bevoegdheid, zoals discretionaire ruimte, omgaan. Het onderzoeksgebied is het cluster Midden, wat verspreid ligt over de gemeenten Hengelo, Hof van Twente en Borne. Deze gemeenten kennen zowel stedelijk gebied als plattelandsgebied. Vanwege tijds- en capaciteitsgebrek kan dit onderzoek niet in heel Nederland, of heel Twente uitgevoerd worden. Een meerwaarde voor dit onderzoek is dat de jeugdagenten verspreid zitten over het cluster Midden, namelijk in de gemeenten Hof van Twente, Borne en Hengelo.

3.3.1 Observatie

Er is gekozen voor het observeren van jeugdagenten om zo goed mogelijk het gedrag te kunnen waarnemen van jeugdagenten ten opzichte van de manier waarop ze met discretionaire ruimte

omgaan. Observatie is een directe methode van dataverzameling die meestal wordt gebruikt in natuurlijke context (Baarde et al., 2009:261). Observaties kunnen gestructureerd uitgevoerd worden, maar ook minder gestructureerd. In het onderzoek wordt door de onderzoeker gesignaleerd wat er gaande is door 'gewoon' ergens rond te lopen en te observeren, een voorbeeld van ongestructureerd observeren. Observatie heeft als voordeel dat het een directe waarneming oplevert. Deze waarneming vindt ook in de natuurlijke context plaats, wat betekent dat de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot zal worden.

Mensen weten vaak zelf slecht waar ze mee bezig zijn of wat ze doen. Dit is een andere reden voor het doen van observaties. Onderzoek naar jeugdagenten kan het beste uitgevoerd worden door de jeugdagenten te observeren, om precies te kunnen nagaan hoe zij te werk gaan en wat de redenen van handelen zijn. In het geval van jeugdagenten zal er discretionaire ruimte bestaan bij het maken van beslissingen. Observaties kunnen een goed beeld geven van wat er afspeelt bij jeugdagenten op de werkvloer en hoe zij het werk in hun werkgebied vormgeven.

De observaties zijn gestructureerd van aard, om de keuzes die jeugdagenten maken tijdens hun werkzaamheden te kunnen waarnemen. Deze keuzes worden vastgelegd aan de hand van het maken van aantekeningen. De observaties worden uitgevoerd tijdens verschillende diensten van de jeugdagenten, namelijk dagdiensten en avonddiensten. Daarnaast zijn deze diensten verschillend in de inhoud, want bij de ene dienst is er gesproken met jongeren en bij andere diensten wordt er gesproken over de jongeren in de vorm van een overleg. Deze overleggen worden gevoerd samen met medewerkers van verschillende instanties, zoals middelbare scholen, jeugdzorg of gemeenten.

Voordat de observaties uitgevoerd kunnen worden, moet er voorkennis zijn opgedaan. Ook moeten de doelen van het onderzoek vooraf bekend zijn. Daarnaast is het ook van belang dat de aantekeningen zo snel mogelijk opgeschreven worden en deze te analyseren, zodat er geen zaken over het hoofd gezien of vergeten kunnen worden. Tevens is het belangrijk om zo gedetailleerd mogelijk de aantekeningen op te schrijven. Door gebruik te maken van rubrieken in je aantekeningen, die je al in het veld maakt, kan systematisch de waarde van het materiaal gecontroleerd worden (Baarda et al., 2009:296). Deze rubrieken kunnen onderverdeeld worden in observatienotities, theoretische notities, methodische notities en reflectieve notities. Bij de observatie notities draait het om de droge, feitelijke registraties van wat je observeert. Een voorbeeld hiervan is: 'Klant A haalde uit en gaf Klant B een harde klap op zijn kaak'. Theoretische notities gaan over zelf ingekleurde notities van waarnemingen die je gedaan hebt. Zo kan er onderscheid tussen feiten en commentaar gemaakt worden. Methodische notities refereert aan waarom je gekozen hebt om op die plaats en tijd te gaan observeren. Bij reflectieve notities gaat het om de gevoelens, de emoties en de verwachtingen van het onderzoek en deze zijn waarschijnlijk ook van invloed op je onderzoeksgegevens. Het vastleggen van de informatie gebeurt volgens een vast patroon.

3.3.2 Documentenanalyse

Ook is er gebruikgemaakt van een documentenanalyse in dit onderzoek. De reden voor het gebruikmaken van een documentenanalyse is om er achter te komen wat het beleid binnen de

politieorganisatie is ten aanzien van jongeren. Deze beleidsdocumenten zijn de afkomstig van de politieorganisatie en hebben betrekking op het beleid ten aanzien van het jaar 2005 tot en met 2012. Documenten die geanalyseerd worden, zoals eerder beschreven, zijn korpsbeschrijvingen, clusterjaarplannen, korpsjaarplannen en jaarverslagen. Door documentenanalyse uit te voeren kan de eerste deelvraag beantwoordt worden.

3.3.3 Methode van analyse

De observaties en de documentenanalyse worden aan de hand van de vier deelvragen geanalyseerd. Deze vier deelvragen zijn opgebouwd aan de hand van de centrale vraagstelling en het beantwoorden van deze deelvragen zal leiden tot een beantwoording van de centrale vraagstelling. De beantwoording van de deelvragen, zijn de resultaten van dit onderzoek. Daarbij zijn de waarnemingen uit de observaties en uitkomsten van de documentenanalyse de verwoording van de resultaten. De beantwoording van de deelvragen leiden tot de conclusies, waaruit weer aanbevelingen gehaald kunnen worden.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Bij het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek, zijn betrouwbaarheid en validiteit belangrijke criteria. Validiteit wordt beschreven als de geldigheid van het onderzoek, met andere woorden: 'wordt er daadwerkelijk gemeten wat beoogd was te meten?' Met betrouwbaarheid wordt de consistentie en nauwkeurigheid bedoeld. In een onderzoek kunnen toevallige fouten gemaakt worden, de betrouwbaarheid van een onderzoek geeft aan in hoeverre een onderzoek vrij is van dit toeval (Verhoeven, 2010:166). Om dit te testen, moet een onderzoek herhaalbaar zijn. Om de betrouwbaarheid van de resultaten te verhogen, wordt er gebruikgemaakt van data-triangulatie. Met triangulatie wordt bedoeld dat er meer dan één dataverzamelmethode gebruikt om de centrale vraagstelling te beantwoorden. In dit onderzoek wordt er gebruikt gemaakt van observaties en documentenanalyse om de resultaten te verkrijgen (Verhoeven, 2010).

De validiteit van dit onderzoek wordt gewaarborgd aan de geldigheid van je meetinstrument en die van je onderzoeksgroep. Hoe minder fouten, hoe meer de resultaten van je onderzoek een afspiegeling zijn van de werkelijkheid (Verhoeven, 2010:167). De validiteit van het onderzoek is onder te verdelen in interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit heeft te maken met het trekken van de juiste conclusies, met andere woorden 'is er gemeten wat er gemeten moest worden?' De interne validiteit van het onderzoek kan gewaarborgd worden door middel van operationalisatie van de onderzoeksonderwerpen. In de paragraaf 3.1 zijn de onderzoeksonderwerpen al geoperationaliseerd, namelijk met de uitleg wat er met die onderzoeksonderwerpen bedoeld wordt en hoe deze gemeten kunnen worden. Externe validiteit gaat om de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Hiermee wordt bedoeld in hoeverre de onderzoeksresultaten gelden voor het groter geheel. In dit onderzoek gelden de resultaten in eerste instantie alleen voor politie Twente cluster Midden. Waarschijnlijk bestaat er wel een kans dat de resultaten geschikt zijn om te generaliseren voor het politiekorps Twente, maar daarmee moet zorgvuldig omgegaan worden. Elk cluster binnen het korps werkt waarschijnlijk op 'zijn eigen manier', want elk cluster heeft zijn eigen samenstelling van personen, en invulling van functieomschrijvingen.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de methoden van dit kwalitatieve onderzoek naar voren gekomen, namelijk literatuurstudie, observaties en documentenanalyse. Aan de hand van deze methoden worden de deelvragen in het volgende hoofdstuk beantwoord en tevens de resultaten besproken. Ook zijn de belangrijkste begrippen geoperationaliseerd, zodat de data geanalyseerd kunnen worden in het volgende hoofdstuk.

4. Resultaten van het onderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek besproken. Door gebruik te maken van documentenanalyse en het observeren van jeugdagenten worden alle deelvragen beantwoord.

4.1 Beleid binnen de politieorganisatie rondom jongeren

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken of de jeugdagenten gebruikmaken van hun beslissingsvrijheid (discretionaire bevoegdheid) en welke argumenten daarin doorslaggevend zijn. Om duidelijk te krijgen of er discretionaire ruimte bestaat voor jeugdagenten, is het belangrijk om voor ogen te hebben wat het beleid is binnen de politieorganisatie omtrent jongeren. Het beantwoorden van de eerste deelvraag zal dit inzichtelijk maken. De eerste deelvraag luidt:

Hoe en door wie wordt er aandacht geschonken aan vraagstukken rond jongeren binnen de politieorganisatie

Voor het bekijken van het beleid binnen de politieorganisatie, ten aanzien van jongeren, wordt gebruikgemaakt van interne documentatie van de politie. Jaarverslagen, korpsjaarplannen, clusterjaarplan en korpsbeschrijving van de politie Twente zullen geanalyseerd worden om te achterhalen wat het beleid ten aanzien van jongeren is. Het vertrekpunt van de documenten omtrent jongeren, ligt bij de toekomstvisie uit 2005. Daarin heeft de politie haar ideeën over onder andere jeugdproblematiek uiteengezet. Deze toekomstvisie is geschreven in het licht van de veranderingen die toen actueel waren. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de korpsbeschrijving van 2010, waarin de toekomstvisie van 2005 concreet is uitgewerkt. Het korpsjaarverslag van 2010 beschrijft in hoeverre de plannen uitgevoerd zijn. In het meerjarenbeleidsplan 2010-2011 worden de vervolgstappen geduid en in 2012 wordt dit nader geconcretiseerd in het jaar- en clusterplan van 2012.

4.1.1 Beleid van de politieorganisatie

Toekomstvisie uit 2005

In de toekomstvisie (2005) wordt de rol van de politie in de veiligheidsketen geschetst. Daarin wordt onder andere aandacht besteed aan jeugdoverlast en –criminaliteit. Drankmisbruik van jongeren wordt als oorzaak gegeven voor die vormen van criminaliteit uit de toekomstvisie 2005. Tevens wordt geconcludeerd dat het aandacht hebben voor jeugd een succes van de politie Twente is, wat een positief effect heeft op de veiligheid in Twente. Voor de toekomstvisie van 2005 stelt de politie dan ook dat het voorkomen en aanpakken van jeugdcriminaliteit in samenwerking met andere partijen, weer terug op de agenda moet komen. Het speerpunt van deze toekomstvisie is het wijkgericht werken door de politieagenten, waarbinnen het principe van ‘kennen en gekend worden’ centraal staat. Deze visie zal voor de plannen van de komende jaren, de kern zijn voor het beleid omtrent jeugdproblematiek.

Korpsbeschrijving en korpsjaarverslag 2010

In 2010 is een korpsbeschrijving gemaakt. Daarin zijn de gebeurtenissen van de afgelopen jaren centraal gesteld en aan de hand daarvan is een kritische beschrijving van het eigen korps gemaakt.

Een belangrijk aspect dat naar voren kwam in die korpsbeschrijving, is de professionaliteit van de politieorganisatie in de aanpak van jeugd. Die professionaliteit wordt daarin betiteld als een van de sterke punten van de politie Twente. Toch wordt er in de korpsbeschrijving dat jeugdcriminaliteit en –overlast nog steeds tot de veiligheidsthema’s van de regio behoren. De politie Twente probeert deze veiligheidsthema’s zowel reactief als proactief aan te pakken, waarbij ze proberen aan de voorkant van de jeugdproblematiek te komen. Met wijkgericht werken wordt getracht dit te bereiken, waarbij de aandacht specifiek op de jeugd ligt. Deze manier van werken kenmerkt de aanpak van de politie Twente.

Het korpsjaarverslag blikt terug op het jaar 2010. Er worden cijfers gepresenteerd, zoals het aantal casussen (jongeren) die besproken zijn in het Justitieel Casus Overleg⁴. Ook bleken de problematische jeugdgroepen sneller en effectiever te zijn geïnventariseerd. Daarnaast is er een onderzoek gestart naar jeugdige overvallers en hun sociaal psychologische achtergronden. Daarmee wordt geprobeerd handvatten te verkrijgen voor de vroegsignalering van potentiële overvallers. In dit korpsjaarverslag komt naar voren dat de jeugdoverlast met 16% is afgenomen ten opzichte van het vorige jaar.

Uit de korpsbeschrijving blijkt dat jeugdagenten 50% van hun werkweek belast worden met het taakaccent jeugd. Ook blijkt uit die korpsbeschrijving dat die 50% van die tijd te weinig is en dat jeugdagenten door roosterdruk deze percentages niet halen. In de korpsbeschrijving van 2010 staat ook beschreven dat er ingezet zal worden op het wijkgericht werken en de kwaliteit daarvan.

Korpsjaarplan 2011

Het korpsjaarplan 2011 is het korpsplan voor de hele politieregio Twente. Voor het jaar 2011 geldt ook dat het korps gericht is op wijkgericht werken, waarbij de jeugd specifiek de aandacht krijgt. Vanuit landelijke prioriteiten wordt er ook de aandacht geschonken aan de veiligheidsthema’s jeugdcriminaliteit en risicojeugd. Deze veiligheidsthema’s komen ook voor in Twente. Elk cluster in politieregio Twente kent een gecoördineerde teamchef voor deze thema’s.

Meerjarenbeleidsplan 2010-2011

Dit meerjarenbeleidsplan van de jaren 2010 -2011 is geschreven onder druk van de landelijke en gemeentelijke verkiezingen, geldend voor de structuur en organisatie van het politiekorps Twente. In het meerjarenbeleidsplan wordt beschreven dat het politiekorps Twente vakmatig sterk is in wijkgericht en jeugdgericht werken. Daardoor proberen ze aan de voorkant van de problemen te komen, wat ook al naar voren kwam in de korpsbeschrijving van 2010. Een ander punt waar aandacht aangeschonken wordt, is het versterken van professionaliteit van de medewerkers. Met professionaliteit wordt het handelen vanuit een sterke gezagspositie op basis van vakmanschap bedoeld. Ook in deze plannen wordt er geduid op het wijkgericht werken en de professionaliteit van de politieagent.

⁴ Jeugd Casus Overleg kan bijdragen aan de afstemming van de activiteiten van partners die het strafrechtelijke proces vormgeven (politie, Raad van Kinderbescherming en Openbaar Ministerie) (WODC, 2005).

Korpsjaarplan 2012

Het korpsjaarplan van 2012 is gebaseerd op de toekomstige samenwerking van de politieregio's IJsselland, Gelderland-Zuid, Gelderland-Midden, Noord-Oost Gelderland en Twente. Landelijke prioriteiten zijn in dit korpsjaarplan vooral belangrijk. Er wordt een richting gegeven waarbinnen deze vijf korpsen de operationele resultaten kunnen behalen.

Clusterjaarplan 2012

In het clusterjaarplan van 2012 worden landelijke prioriteiten gepresenteerd en de daarbij horende plannen uit het korpsjaarplan 2012. Een van de landelijke prioriteiten voor 2012 is dat tenminste de helft van de criminele jeugdgroepen aangepakt moeten worden. Het cluster Midden van politieregio Twente heeft deze landelijke prioriteit vertaald naar een lokale speerpunten, namelijk het in beeld brengen van de jeugdproblematiek door de shortlist methodiek van Beke⁵. Daarnaast moeten meldingen van jeugdoverlast zo snel mogelijk worden behandeld, waarbij met jongeren (al dan niet met ouders) gesproken wordt. Ook wordt geprobeerd om de jongeren zoveel mogelijk uit de anonimiteit te halen. Tevens bestaat er een samenwerking met HALT⁶, namelijk Alcohol HALT. Alcohol HALT houdt in dat minderjarigen die betrapt worden met alcohol doorgestuurd worden naar dit programma. Tactus⁷ speelt hierbij ook een rol. En het clusterplan beschrijft de mogelijkheid voor jeugdagenten om een zorgformulier op te maken over jeugdigen ten behoeve van Bureau Jeugdzorg.

4.1.2 Beleid van de politie in samenwerking met ketenpartners

In de beleidsdocumenten van de politieorganisatie is veel geschreven over de samenwerking met ketenpartners en de verbetering hiervan. De ketenpartners worden betrokken bij de integrale veiligheidszorg van de regio Twente, waarvoor de politieorganisatie een grote verantwoordelijkheid heeft. In de toekomstvisie van 2005 opgesteld door de politie Twente wordt beschreven dat die integrale veiligheidszorg beter moet. Samen met het Openbaar Ministerie en gemeenten heeft de politie sluitende afspraken gemaakt over die verbeteringsslag, waarbij ieders professionaliteit ingezet zal worden. Uit alle plannen en verslagen blijkt dat er continuïteit is met betrekking tot het jeugdbeleid. Wijkgericht werken en de professionaliteit van de politieagenten zijn terugkerende speerpunten in de plannen over de aanpak van jeugdproblematiek.

Om de integrale veiligheidszorg te verbeteren zijn er diverse samenwerkingsverbanden gecreëerd. In de korpsbeschrijving van 2010 is gesproken over een multidisciplinair overleg. In dit overleg worden jongeren die in aanraking met de politie zijn geweest, besproken met ketenpartners. Het lik-op-stuk beleid kan goed uitgevoerd worden als deze overleggen plaatsvinden wanneer daar aanleiding voor

⁵ De shortlistmethodiek van Beke (2010) wordt gebruikt door politie en gemeenten om problematische jeugdgroepen in beeld gebracht en onder te verdelen in hinderlijke, overlastgevende of criminele jeugdgroepen.

⁶ Halt is een stichting die onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie valt. Halt zorgt, op het snijvlak van repressie en preventie van de jeugdcriminaliteit, voor bewustwording en gedragsbeïnvloeding van jongeren en hun ouders (Halt.nl, 2013).

⁷ Tactus is een organisatie die zich richt op mensen die verslaafd zijn of verslaafd dreigen te raken aan alcohol, drugs, medicijnen, gokken, gamen, eten of een combinatie daarvan (Tactus.nl, 2013).

is. Met betrekking tot jongeren is het essentieel om op tijd de juiste interventies te plegen, vandaar het belang van dit multidisciplinair overleg. Naast het multidisciplinair overleg bestaat ook het Jeugd Casus Overleg (JCO) dat het doel heeft om jeugdcriminaliteit tegen te gaan. Het JCO bestaat uit de politie die samenwerkt met ketenpartners als scholen, gemeenten, zorginstellingen, leerplichtambtenaar, etc. Ook is er in de korpsbeschrijving van 2010 het 'schooladoptie plan' gepresenteerd. Dit plan houdt in dat de jeugdagenten ieder gebonden zijn aan een school, waar zij voorlichtingen geven en het aanspreekpunt zijn.

Andere ketenpartners die nog niet genoemd zijn in deze paragraaf zijn woningcorporaties, ondernemers, veiligheidshuizen, veiligheidsregio's, het Openbaar Ministerie en burgers. De samenwerking tussen deze ketenpartners en de politie, is gebaseerd op *preventie, vroegsignalering, repressie en nazorg*. Op deze manier kan er een duurzaam maatschappelijk effect bereikt worden.

Het vroeg kunnen signaleren van criminele jongeren is voor de politie erg belangrijk. De politie deelt daarom relevantie informatie uit (waar mogelijk in verband met de wet op Persoonsgegevens⁸) met de ketenpartners, zodat eenieder en gezamenlijk, criminele jongeren en jeugdgroepen kunnen aanpakken.

4.2 Verwachtingen ten aanzien van jeugdagenten

In deze paragraaf worden de verwachtingen ten aanzien van de inzet van jeugdagenten weergegeven. Nadat in de vorige paragraaf uitvoerig ingegaan is op het beleid van de politie ten aanzien van jeugdproblematiek, wordt in deze paragraaf gekeken naar de uitvoerende taak van de jeugdagenten. Belangrijk hierbij zijn de verwachtingen die er bestaan ten aanzien van jeugdagenten. Tijdens de observaties van de jeugdagenten is het meerdere malen voorgekomen dat er verwachtingen zijn geuit ten aanzien van de jeugdagenten. Die verwachtingen komen van ketenpartners, leidinggevend en de jongeren. In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag beantwoord:

'Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de inzet van jeugdagenten?'

4.2.1 De verwachtingen van leidinggevend

Tijdens de observaties en de afsluitende gesprekken met de jeugdagenten is naar voren gekomen dat er weinig verwachtingen zijn van de leidinggevend van de jeugdagenten ten aanzien van de concrete invulling van de diensten, zoals de jeugdagenten zelf aangeven. Alle jeugdagenten geven aan zelf te bepalen hoe zij hun dienst indelen. Een concreet voorbeeld hiervan is: *'ik word geleefd door de waan van de dag'*⁹. Datgene wat op dat moment speelt, is voor de jeugdagenten belangrijk. Zij bepalen welke beslissingen zij nemen als er zaken zijn die betrekking hebben op jeugd. Zij maken daarin keuzes hoe en welke aanpak er het beste past bij de situatie en de desbetreffende jongere of jeugdgroep. De jeugdagenten zijn hun eigen regisseur en bepalen hun eigen rol.

⁸ Er bestaan afspraken op het gebied van de privacywetgeving en de wet op Persoonsgegevens.

⁹ Volgens de jeugdagent.

Er zijn weinig verwachtingen van de leidinggevenden van de jeugdagenten ten aanzien van de invulling van de diensten, maar daarentegen hebben de leidinggevenden wel de verwachting dat zij op de hoogte gehouden worden door de jeugdagenten over de uitvoering van hun taken. Daarbij gaat het vooral om de zaken die zich in het werkgebied van de jeugdagenten afspelen. De jeugdagenten moeten hun taken uitvoeren, zoals het in kaart brengen van jeugdproblematiek in hun werkgebied. Jeugdagenten kunnen dit doen door het invullen van de shortlist van jeugdgroepen. De leidinggevenden verwachten dat de jeugdagenten deze kennis overdragen op de ketenpartners, zodat er beleid ontwikkeld kan worden voor de geconstateerde jeugdproblematiek. Maar ook dat ketenpartners met deze kennisoverdracht hun taken met betrekking tot jeugd kunnen uitvoeren of beter kunnen uitvoeren.

De jeugdagenten zijn verantwoordelijk voor hun taken met betrekking tot jeugd. De jeugdagenten bepalen zelf hoe zij omgaan met discretionaire ruimte. Hun leidinggevenden hebben de verwachting dat zij professioneel met de discretionaire ruimte omgaan en dat zij hun ervaringen en kennis daarbij gebruiken. Voor het behalen van de doelen die opgesteld zijn, zoals het behalen van de HALT-verwijzingen en het voldoen aan de Kalsbeeknorm¹⁰, zijn de jeugdagenten zelf verantwoordelijk. De leidinggevenden verwachten ook dat zij deze verantwoordelijkheid nemen. Om te zorgen dat deze doelen gehaald worden, moeten collega's van jeugdagenten betrokken worden bij de taken van jeugdagenten met betrekking tot jeugdbeleid. Op die manier kan voorkomen worden dat de collega's te snel repressief optreden tegen jongeren of dat ze dingen door de vingers zien. Het is belangrijk dat de collega's van jeugdagenten ook preventief of signalerend en doorverwijzend, en repressief optreden. Het signaleren en verwijzen kunnen die collega's uitvoeren door jongeren een HALT-verwijzing te geven. En als de collega's meer betrokken raken, bestaat de kans dat de doorlooptijden van de Kalsbeeknorm ook beter nageleefd worden.

4.2.2 De verwachtingen van ketenpartners

Tijdens de observaties is naar voren gekomen dat de ketenpartners van de jeugdagenten erg betrokken zijn bij het werk van de jeugdagenten. Uit de vele overleggen die er bestaan tussen de jeugdagenten en ketenpartners, blijkt dat er verwachtingen zijn ten aanzien van de inzet van jeugdagenten.

De ketenpartners vervullen allemaal op hun eigen vakgebied taken rondom jeugdproblematiek. De ketenpartners kunnen scholen, gemeenten, zorginstellingen, leerplichtambtenaren, Bureau Jeugdzorg, Openbaar Ministerie, Halt en etc. zijn. De vakgebieden van deze ketenpartners verschillen onderling van elkaar. Zo richt een school zich op de lesstof van de leerlingen, maar ook op de veiligheid van de leerlingen op school. De politie staat voor de ketenpartners klaar als er nood aan de man is. Bijvoorbeeld als er een delict wordt gepleegd op een school, dan kan de school de politie inschakelen. De jeugdagenten zijn allemaal gekoppeld aan de basisscholen in hun werkgebied en zij zijn het eerste aanspreekpunt voor de scholen. De middelbare scholen in bijvoorbeeld Hengelo vallen

¹⁰ De Kalsbeeknorm draait om de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen. Staatssecretaris Kalsbeek van Justitie stelde deze norm in 2001 in, om de doorlooptijden te verkorten (<http://www.om.nl/onderwerpen/jeugdcriminaliteit/@125000/%27aanpak/>).

onder de verantwoordelijkheid van de coördinator jeugdagenten. De jeugdagenten kunnen de ketenpartners hulp bieden als zij daarom vragen, maar de jeugdagenten maken daarbij wel constant een afweging tussen het preventief, signalering en doorverwijzing, en repressie. Vaak wordt er om advies gevraagd, bijvoorbeeld hoe de ketenpartners het beste kunnen handelen. Zij verwachten dat de jeugdagenten op basis van hun kennis, professionaliteit en ervaring een goed advies kunnen geven.

Daarnaast verwachten de ketenpartners dat de jeugdagenten meedoen in de overleggen die er bestaan, zoals het Zorg en Advies Team (ZAT) overleg. In het ZAT overleg zijn veel belangrijke ketenpartners van de jeugdagenten aanwezig, zoals maatschappelijke werkers, leerplichtambtenaren, zorgcoördinatoren en teamleiders van middelbare scholen en de GGD. Tijdens die overleggen wordt informatie uitgewisseld, waarmee de ketenpartners besluiten kunnen nemen ten uitvoering van de aanpak van jeugdproblematiek. Vaak worden de jeugdagenten gevraagd om mee te denken in casussen, om de rollen duidelijk te maken tussen de politie en de ketenpartners. De jeugdagenten zijn vaak de spil in het netwerk van ketenpartners. De ketenpartners kennen de jeugdagenten en de jeugdagenten kennen hen, wat het principe van 'kennen en gekend worden' ondersteunt. De rolverdeling van de jeugdagenten is duidelijk bij de ketenpartners.

De jeugdagenten hebben bij de ketenpartners toch een bepaald aanzien. Een van de respondenten zegt: *'Wij zijn niet de organisatie die potten kunnen breken, maar vaak als we ergens achteraan bellen, wordt er wel een nieuw onderzoek uitgestart'¹¹.* De samenwerking met de ketenpartners is voor jeugdagenten belangrijk, maar ook de ketenpartners beschouwen de samenwerking met jeugdagenten van waarde. Als de professionele samenwerking tussen jeugdagenten en ketenpartners in evenwicht is, is de verwachting dat dit zal leiden tot onder ander het beter aanklaarten van jeugdproblematiek en een beter beleid ten aanzien van jeugdproblematiek. De ketenpartners verwachten dat jeugdagenten hun afspraken nakomen in hun professionele samenwerking.

4.2.3 De verwachtingen van jongeren

Tijdens de observaties van de jeugdagenten is er ook contact geweest met jongeren, zowel individuele jongeren als jongeren in groepsverband. Uit dat contact is gebleken dat de jongeren bepaalde verwachtingen hebben ten aanzien van jeugdagenten.

Het contact met jongeren op straat, was gemoedelijk. De jeugdagenten kennen over algemeen de meeste jongeren die ze tegenkomen. Evenwel als de jongeren de jeugdagenten bij naam kennen. Als de jongeren de jeugdagent zien aankomen, begroetten ze hem ook door zijn naam te noemen of te roepen. Het principe 'kennen en gekend worden' is ook bij jongeren belangrijk. De jongeren weten de jeugdagenten te vinden als zij ergens mee zitten of als ze advies willen.

Een concreet voorbeeld tijdens de observatie:

"Er is overlast veroorzaakt door jongeren in het weekend en de buurtbewoners hebben hiervan melding gemaakt bij de politie. De verantwoordelijke jeugdagent zelf had ten tijde van de overlast

¹¹ Citaat van jeugdagent 2

geen dienst en collega's van de jeugdagent hebben op de melding gereageerd. Tijdens een van de diensten van de jeugdagent hebben we een rondje door de wijk gemaakt en zijn we langs de plek gegaan waar de jongeren voor overlast gezorgd hebben. Daar hebben we het desbetreffende groepje jongeren aangetroffen. Ze begroetten de jeugdagent en de jeugdagent vraagt hen hoe het met hen gaat. Na even gekletst te hebben, is de jeugdagent begonnen over het voorval van de overlast. De jongeren hebben aangegeven dat ze niet zoveel hebben gedaan en dat een andere jongen (die er op dat moment niet bij is) er vooral schuld aan heeft. De jeugdagent heeft aangegeven dat hij dit zal uitzoeken en met de jongen zal gaan spreken, maar ook heeft de jeugdagent hen een waarschuwing gegeven want ze mogen niet op die plek rondhangen. Dit namen de jongeren aan en zij verlieten de plek. Op het moment van wegfietsen, heeft de jeugdagenten hen opnieuw een waarschuwing gegeven. De jongeren hebben hun fietsverlichting niet aan, waardoor ze een bekeuring kunnen riskeren."

Uit dit voorbeeld blijkt ook dat de jongeren luisteren naar de jeugdagent en wel onder de indruk zijn van de jeugdagent. Ze volgen zijn waarschuwingen op en vertrekken van de plek waar ze zich op dat moment begaven. In plaats van de jongeren direct te bekeuren, omdat ze geen functionerende fietsverlichting hebben, ziet de jeugdagent het door de vingers. De jongeren verwachtten ook niet dat de jeugdagent hen zal gaan bekeuren. De jeugdagent begroette hen vriendelijk toen hij aankwam en vroeg hen naar hoe het met ze ging en verwees naar het voorval wat zich eerder die week had voorgedaan.

4.3 Uitvoeren van de taak van jeugdagenten in de praktijk

Jeugdagenten maken in het uitvoeren van hun taken gebruik van discretionaire ruimte, althans dat is de verwachting. Discretionaire ruimte zoals uitgelegd in het theoretisch kader van dit onderzoek, heeft te maken met het toepassen van algemene en abstracte regels in specifieke situaties. Vaak bestaan er voor die specifieke situaties geen regels die daarin toegepast kunnen worden. Dan komt de discretionaire bevoegdheid van de jeugdagenten om de hoek kijken. In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag beantwoord:

'Hoe passen jeugdagenten hun taak toe in de uitvoeringspraktijk?'

Jeugdagenten zijn speciale gevallen in de omgang met discretionaire ruimte. De titel zegt het al 'jeugdagenten' zijn opgeleid om zich in te zetten voor de jeugd in de samenleving. Maar daarnaast worden jeugdagenten voor de helft van een volle werkweek ook ingezet voor de werkzaamheden van de 'algemene' politieagent. Op het ene moment zijn zij jeugdagent en op een ander moment zijn zij 'algemene' agent. De agenten moeten in hun werk constant de afweging maken tussen preventief, vroegsignalering en doorverwijzing, en repressie (repertoire van jeugdagenten). De argumenten voor het gebruikmaken van discretionaire ruimte zullen enerzijds gebaseerd zijn op wat er in de theorie verwacht wordt, maar anderzijds kunnen de argumenten ook veel praktischer zijn, bijvoorbeeld wanneer jeugdagenten niet beschikken over tijd om beslissingen te nemen.

Voor de jeugdagenten is het lastig om hun taken uit te voeren, want zij zullen constant die afweging moeten maken vanuit hun repertoire. Er wordt verwacht dat de jeugdagenten zullen handelen vanuit de flexibele benadering of de tegemoetkomende benadering en niet vanuit de legalistische

benadering of de terugtrekkende benadering (zie het schema hieronder). Daarin zullen ze waarschijnlijk steeds een afweging maken tussen de 'kosten en opbrengsten' die de beslissing met zich mee zal brengen. De kosten kunnen onder andere te maken met het schaden van de vertrouwensband tussen de jongeren en de jeugdagenten. De opbrengsten kunnen onder andere te maken hebben met het investeren in de vertrouwensband van jeugdagenten met jongeren.

In dit onderzoek wordt eruit gegaan van de verwachting dat jeugdagenten handelen vanuit de flexibele benadering. Hierbij zijn de algemene regels en richtlijnen voor jeugdagenten wel belangrijk en worden ook als startpunt gehanteerd, maar zij houden wel rekening met de situatie. Er wordt vooraf verwacht dat de jeugdagenten deze benadering hanteren voor hun gebruik van discretionaire ruimte. Daarnaast bestaat ook de verwachting dat jeugdagenten handelen vanuit de tegemoetkomende benadering. Er wordt verwacht dat de jeugdagenten de specifieke situatie als vertrekpunt hanteren, met minder aandacht voor de regels en richtlijnen. Het blijkt dat politieagenten contact met jongeren leggen en/of onderhouden door een praatje te maken. Vaker maken agenten een praatje met groepen dan met individuele jongeren (van Wijk & Bervoets, 2007: 304). Het doel van het maken van een praatje is om jongeren te laten weten dat er op ze gelet wordt en het onderhouden van de relatie (waarbij het onderhouden van de vertrouwensband belangrijk is).

		Oriëntatie op doelstellingen	
		+	-
Oriëntatie op regels	+	<i>Judicial mode (Kagan)</i> <i>Contextuele wijze van beslissen (Van der Veen)</i> Flexibele benadering (Oosterwijk)	<i>Legalism (Kagan)</i> Legalistische benadering (Oosterwijk)
	-	<i>Unauthorized discretion (Kagan)</i> <i>Professional discretion (Van der Veen)</i> Tegemoetkomende benadering (Oosterwijk)	<i>Retreatism (Kagan)</i> Terugtrekkende benadering (Oosterwijk)

4.3.1 Taken

Om de uitvoeringspraktijk van de jeugdagenten in beeld te brengen, is er gekeken naar welke taken jeugdagenten uitvoeren. Tijdens de observaties en bij het afsluitende interview is gelet en gevraagd naar de belangrijkste taken van een jeugdagent. De taken van jeugdagenten zijn gebaseerd op de politieke jeugdtaken, namelijk preventie, vroegsignalering en doorverwijzing, en repressie. Bij de uitvoeringstaak wordt vooral gezocht naar welke uitvoeringsstijl (zoals die in de theorie beschreven is) de jeugdagenten hanteren.

Heel veel taken van jeugdagenten hebben te maken met hulpverlening. Over het algemeen zijn de jeugdagenten veel tijd kwijt aan de hulpverlening. Voor jeugdagenten hoort bij die hulpverlening onder andere het bijwonen van allerlei overleggen met ketenpartners. Tijdens die overleggen delen jeugdagenten hun kennis en ervaringen met de ketenpartners. Voorbeelden van die overleggen zijn het Zorg en Advies Team overleg (ZAT), casusoverleg en Borns jongerenoverleg. Tijdens deze overleggen worden jeugdagenten die aansluiten veelvuldig om hun mening, kennis en ervaring gevraagd. De ketenpartners waarbij de jeugdagenten aansluiten, hebben vaak invloed op het beleid of procesvorming van het beleid. Een voorbeeld van een ketenpartner met invloed op het beleid, is de gemeente. Uiteindelijk bepaalt de gemeente het jeugdbeleid ten aanzien van jeugdproblematiek.

Jeugdagenten dragen bij in het zichtbaar maken van jeugdproblematiek. Een belangrijke taak van jeugdagenten is het samenwerken met die ketenpartners door deel te nemen aan overleggen, maar ook de contacten onderhouden en hulp te bieden wanneer nodig is.

Naast het samenwerken met ketenpartners investeren jeugdagenten ook in de vertrouwensband met jongeren. Het treffen van een groep jongeren die ergens rondhangen en vervolgens een praatje met ze maken, draagt bij aan het opbouwen van een vertrouwensband met de jongeren. Dat is concreet waargenomen tijdens de observaties. Een voorbeeld hiervan is het treffen van een groepje 'hangjongeren'.¹² Die vertrouwensband zorgt ervoor dat jeugdagenten jongeren makkelijker kunnen benaderen. Jongeren gaan anders met regels om dan volwassenen. Een concreet voorbeeld uit de observatie is dat de jeugdagent een jongen heeft getroffen bij de zorginstelling waar de jongen woont. *"De jeugdagent begroette hem vriendelijk en de jongen begroette ook de jeugdagent. De jeugdagent maakte een opmerking over de ontmoeting van de vorige keer. Die vorige keer was de jongen erg boos en schold naar de jeugdagent. De oorzaak hiervan was dat de jongen in een situatie terechtgekomen was, waar hij niet wist wat hij er mee aanmoest. Het onbekende leidde ertoe dat de jongen zich zo gedroeg. De jeugdagent verwees hiernaar en zei dat hij blij is dat de jongen hem vandaag wel een hand geeft".*¹³ De vertrouwensband tussen de jongen en de jeugdagenten is goed, waardoor de jeugdagent op deze manier de jongen kan benaderen.

4.3.2 Knelpunten bij uitvoeren taken

Jeugdagenten komen vaak in situaties terecht die geen strikte regelgeving of richtlijnen kennen voor hoe te handelen. Een concreet voorbeeld uit de observatie komt van de jeugdagent die gebeld is door de directrice van een basisschool over het feit dat een kind gezegd zou hebben dat de vader het kind geslagen zou hebben. De jeugdagent wordt erbij betrokken door de directrice, omdat de schoolleiding besloten had om het kind door de moeder te laten ophalen (gescheiden ouders). De vader was hier fel tegen. De schoolleiding had ook contact gezocht met een zorginstelling, maar deze was nog steeds bang dat de situatie zou escaleren. Uiteindelijk is de jeugdagent ingeschakeld. De jeugdagent is direct ingegaan op het verzoek en naar de school gegaan. Bij het uitvoeren van de taken, zoals in dit concrete voorbeeld het bieden van hulp, loopt de jeugdagent tegen het feit aan dat er geen voorgeschreven handeling bestaat. Hij moet zelf handelen en zijn discretionaire bevoegdheden toepassen. Uit dit concrete voorbeeld blijkt dat de jeugdagent handelt vanuit de doelstellingen van de organisatie. Dit sluit aan bij de tegemoetkomende benadering uit de theorie.

Een ander concreet voorbeeld uit de observatie gaat over een melding van overlast door twee jongens. *"Een buurtbewoner heeft de melding gedaan. De collega's van de jeugdagent hebben deze melding destijds behandeld en zijn bij de desbetreffende jongens thuis langs geweest en zij hebben de jongens een waarschuwing gegeven. De jeugdagent is hierover boos, want deze jongens hebben al vaker voor overlast gezorgd en hij vond dat een HALT-verwijzing op zijn plaatst geweest was. De jeugdagent heeft zijn collega's benaderd en zal toch proberen voor elkaar te krijgen dat de jongens*

¹² Hangjongeren zijn jongeren die langdurig op een bepaalde plek in de openbare ruimte verblijven

¹³ Citaat jeugdagent

alsnog een HALT-verwijzing krijgen.” Uit dit voorbeeld blijkt dat de jeugdagent de regels belangrijker vindt dan de doelstellingen. Dit duidt op het hanteren van de flexibele benadering

Een ander concreet voorbeeld uit de observatie, gaat over een situatie waarin een jeugdagent ziet dat er een jongen een overtreding maakt. *“Een jongen rijdt op een scooter en draagt op dat moment geen helm. De jeugdagent wil de jongen eigenlijk bekeuren, maar hij moet naar een afspraak waar de situatie uit de hand kan lopen. Op dat moment moet hij de jongen laten gaan en kan hij niet de regels volgen om de jongen te bekeuren.”* Volgens de theorie komt dit voorbeeld overeen met de tegemoetkomende benadering. De jeugdagent stelt de veiligheid op de school voorop. De jeugdagent zou in deze situatie moeten kiezen tussen de flexibele benadering en de tegemoetkomende benadering, maar door tijdgebrek wordt deze keuze eigenlijk al gemaakt. De doelstellingen en de regels zijn beiden niet belangrijk, want het blijkt dat de jeugdagent heeft gehandeld volgens de terugtrekkende benadering.

4.3.3 Uiting van discretionaire ruimte in uitvoering taken

In de concrete voorbeelden die hiervoor beschreven zijn, komen de verschillen in de taken van de jeugdagenten tussen theorie en praktijk naar voren. De jeugdagenten moeten in de praktijk vaak gebruikmaken van hun discretionaire bevoegdheden. En voor jeugdagenten is dat niet altijd even makkelijk, omdat zij te maken krijgen met jongeren die vaak niet reageren zoals volwassenen dat verwachten. Eenieder is in staat om crimineel gedrag te vertonen en delinquenten daarin niet verschillen van wetsgetrouwe personen, volgens de theorie van Hirschi. De reden hiervoor is dat de persoon die crimineel gedrag vertoont, te weinig gebonden is aan de samenleving. De jeugdagenten gebruiken deze denkwijze in het uitvoeren van hun taken, mits ze de tijd ervoor hebben. Die denkwijze uit de theorie van Hirschi kan jeugdagenten ondersteunen bij het constant een keuze moeten maken tussen preventief, vroegsignalering en doorverwijzing, en repressie bij het uitvoeren van hun taken. Deze manier van handelen, uit hoe jeugdagenten de discretionaire ruimte toepassen in de uitvoeringspraktijk. Een ander belangrijk aspect, een van de jeugdagenten heeft in het interview meegegeven dat jeugdagenten specifiek, eerlijk en oprecht moeten zijn naar de jongeren toe. *‘Specifiek zijn door te benadrukken wat je bedoeld, eerlijk zijn in hoe je over de situatie en jongere in kwestie denkt en oprecht door te doen wat je hebt gezegd.’*¹⁴

Door specifiek, eerlijk en oprecht te zijn naar jongeren toe, bereiken jeugdagenten de jongeren als ze hun taken uitvoeren. Op die manier wordt het contact met jongeren onderhouden door jeugdagenten en wordt er eventueel een vertrouwensband opgebouwd. Door de vertrouwensband verkrijgen de jeugdagenten informatie van de jongeren en proberen de jeugdagenten de jongeren op het juiste pad te houden. De jeugdagenten kennen de jongeren, dus ook hun achtergrond en alles wat daar bij komt kijken, zodat ze hen kunnen helpen waar nodig (denk hierbij aan het doorverwijzen naar de juiste instanties) of hen aanpakken als ze fouten maken. Voor één van de jeugdagenten is de thuissituatie het belangrijkste argument om keuzes te maken. De thuissituatie als belangrijkste argument. Als de jongere geen goede thuissituatie heeft, zal de jeugdagent voorzichtiger zijn met het repressief optreden. De jeugdagent moet voortdurend balanceren op zijn repertoire bij het uitvoeren

¹⁴ Citaat jeugdagent

van zijn taken. Voor de andere jeugdagenten geldt dat de situatie vooral leidend is. Een concreet voorbeeld uit de waarneming is dat een jeugdagent besluit om bij een meisje thuis langs te gaan, omdat het meisje een aantal keren baldadig gedrag vertoond heeft. *“De jeugdagent wist van de thuissituatie, waar de moeder van het gezin een tijdje hiervoor overleden is en het dat het gezin daar nog niet overheen was. De jeugdagent heeft besloten bij het gezin langs te gaan, om de voorvallen te bespreken en advies te geven om te plannen van een afspraak met een maatschappelijk werker. In dit concrete voorbeeld is er sprake van vroegsignalering en doorverwijzing. Als er niets gaat veranderen in het gezin, zal het meisje waarschijnlijk weer baldadig gedrag vertonen. De kans bestaat dan, dat het meisje het criminele gedrag blijft vertonen.”* De toekomst van het meisje is volgens de jeugdagent in het geding. Hij ziet het gedrag van het meisje door de vingers en treedt signalerend en verwijzend op.

Voor de jeugdagenten maakt het verschil in benadering, als de jongeren in groepsverband zijn of individueel. Wanneer de jongeren in groepsverband zijn, maken de jeugdagenten meestal eerst een algemeen praatje (zoals ‘hoe gaat het of wat zijn jullie aan het doen?’). Als de jeugdagenten weten dat de groep een overtreding heeft begaan, zoals het maken van rotzooi of het veroorzaken van overlast, dan komt de jeugdagent daarop terug. In het voorbeeld van de groep jongeren die in het weekend voor overlast gezorgd hadden, begint de jeugdagent eerst met een praatje en vervolgens begint hij over het incident. De jeugdagent laat de jongeren nog een keer vertellen wat ze hebben gedaan en vervolgens geeft hij hen een waarschuwing. De jeugdagent laat de jongeren merken dat ze de grens hebben bereikt, dat ze deze niet nog een keer moeten opzoeken, want dan krijgen ze wel strafvordering. Als de jeugdagenten de jongeren alleen treffen en ze begaan op dat moment een overtreding, dan krijgen ze een bekeuring. Als de jeugdagenten een jongere in groepsverband treffen, die eerder een overtreding begaan heeft, zullen zij de jongere niet direct bekeuren, maar eerst waarschuwen. Daarbij wordt wel gekeken naar de situatie: wat is er gebeurd, wat is de achtergrond van de jongere etc. Uit dit concrete voorbeeld blijkt dat jeugdagenten anders handelen, wanneer zij een groep jongeren treffen dan wanneer zij een individuele jongere treffen.

De jongeren in een groep hebben te maken met groepsdruk, wat voor de jeugdagenten een argument is voor het gebruikmaken van discretionaire ruimte. Dit heeft weer een verband met de theorie van Hirschi, namelijk de attachment-benadering speelt een rol bij groepsdruk. De verbondenheid met vrienden, kan ervoor zorgen dat jongeren op het rechte pad blijven. Maar daar kan ook een keerzijde aanzitten. Namelijk als jongeren verbonden zijn met ‘foute’ vrienden die zich in het criminele circuit bevinden, vertonen jongeren eerder crimineel gedrag. Het oordeel van de groep is een argument voor de jeugdagenten om gebruik te maken van discretionaire ruimte. Jeugdagenten treden eerder repressief op bij individuen dan bij een groep jongeren. Door groepsdruk kunnen jongeren dingen doen die zij eigenlijk niet willen doen. De jeugdagenten zien dit standpunt in en zullen daarom minder snel repressief optreden bij een jongere als deze zich in een groep bevindt. Als de jongere zich ergens alleen begeeft, zal de jeugdagent wel repressief optreden.

Een strafvordering hoeft volgens alle jeugdagenten ook in elke situatie niet het juiste middel te zijn om jongeren op het goede pad te houden. De jeugdagenten geven aan dat ze bij jongeren, die nog niet eerder in het systeem van de politie zijn voorgekomen, in negen van de tien gevallen het

afkunnen met het geven van een duidelijke waarschuwing. Een concreet voorbeeld uit de observatie is een opstootje op een middelbare school tussen vier meiden. *“Voorafgaande aan het opstootje, werd er een discussie gevoerd op twitter (social media medium). Dit liep uit tot online schelden en beledigen. Dit akkefietje werd de volgende dag op school voortgezet en één van de meiden trok een ander meid aan haar haren. Daaropvolgend was een klap in de richting van het meisje wat aan de haren trok. Twee andere meiden begonnen zich er mee te bemoeien en het groepje werd uit elkaar gehaald door de conciërge. De teamleidster van de school heeft de meiden straf gegeven, maar ook dit akkefietje voorgelegd aan de jeugdagent. De jeugdagent was bereid om de meiden één voor één te spreken, omdat hij ook gebeld was door een van de vaders van de meiden. Zijn insteek van de gesprekken is om hen duidelijk te maken wat ze fout hebben gedaan. En hen vervolgens duidelijk te maken dat ze zulke dingen niet weer moeten doen, want dan zullen er wel consequenties aan vastzitten.”* In deze casus heeft de jeugdagent gekozen voor het geven van een waarschuwing, want deze meiden kwamen ook niet eerder voor in het systeem van de politie. Het niet voorkomen in het systeem, blijkt voor de jeugdagent een argument om gebruik te maken van zijn discretionaire ruimte. De meiden keken allemaal op tegen de jeugdagent tijdens het gesprek. Daaruit blijkt dat de meiden wel enige mate van geloof in normen en waarden hebben. Dit is voor de jeugdagent een argument dat volgens Hirschi wordt benoemd als beliefs. Maar ook heeft hier net zoals in het vorige voorbeeld de groepsdruk invloed op het handelen van de jongeren en dus ook op het handelen van de jeugdagent. De jeugdagent probeert die groepsdruk te ondermijnen, door de meiden alle vier individueel te spreken.

Het kan behoorlijk lastig zijn voor jeugdagenten om hun taken uit te voeren ten opzichte van jongeren. Jongeren kunnen vaak een andere houding aannemen als ze in de groep zijn, dan als ze alleen zijn. Een goed voorbeeld hiervan uit de observatie, is een jongen die een soosverbod gekregen heeft van de jeugdsoos, omdat hij zich daar misdragen heeft. *“Een medewerkster van de jeugdsoos heeft geprobeerd een gesprek met de jongen te voeren en geprobeerd te achterhalen hoe hij heette, maar de jongen wilde in eerste instantie niets kwijt. Uiteindelijk brak de jongen en vertelde hij de medewerkster van de jeugdsoos dat hij thuis problemen heeft en dat hij geslagen wordt. Nog steeds wilde de jongen zijn identiteit niet opgeven. Via de andere jongeren is de medewerkster achter zijn voornaam gekomen en ook had ze een foto waar hij opstond. Dit heeft zij meegegeven aan de jeugdagent omdat zij zich zorgen maakte over de jongen. Ze wilde weten wie hij is en hoopt dat de jeugdagent daarachter kon komen. De jeugdagent kon inderdaad achter de identiteit van de jongen komen, maar verder kon hij niets over de jongen te weten komen. Omdat de jeugdagent het verhaal van de jongen wel zorgelijk vindt, wil hij erachter komen wat er in die gezinssituatie aan de hand is.”*¹⁵

De tweestrijd waar de jeugdagent in dit concrete voorbeeld mee te maken krijgt, is dat als hij te weten wil komen wat er in dat gezin aan de hand is, maar daarvoor niet bij de jongen thuis wil langsgaan. Als het waar is wat de jongen zegt, kan de situatie voor de jongen alleen maar verder uit de hand lopen. Als de jeugdagent niets doet (dus niets uitzoekt) en het is waar wat de jongen zegt, dan gaat het geweten van de jeugdagent parten spelen. De jeugdagent wil in deze situatie iets doen

¹⁵ Concreet voorbeeld uit de observatie

en gaat proberen via de school waar de jongen op zit, meer informatie te krijgen over de jongen en het gezin. De jeugdagent heeft in deze casus gebruikgemaakt van zijn discretionaire ruimte, omdat de situatie vroeg om een specifieke en professionele manier van handelen. Een standaard richtlijn of regel kon in deze situatie niet toegepast worden, want dat zou ertoe kunnen leiden dat de situatie zou verergeren. De jeugdagent handelt preventief en baart zich zorgen over de thuissituatie van de jongen. Deze manier van handelen baseert zich op het argument van attachment.

De jeugdagenten hebben ook gebruikgemaakt van hun discretionaire bevoegdheden als ze in contact zijn met hun ketenpartners. Eén van de jeugdagenten geeft aan, dat hij een melding die door de schoolleiding van de school wordt gedaan betreffende een mishandeling of huiselijk geweld, uiterst serieus te neemt, omdat hij weet dat scholen vaak hun problemen eerst zelf willen proberen op te lossen voordat ze aan de bel trekken. Discretionaire bevoegdheden worden ook door jeugdagenten ingezet als ze via ketenpartners zaken voor jongeren kunnen regelen, zoals het doorverwijzen naar de juiste instanties of toch nog een keer een verzoek doen voor een onderzoek naar een plaatsing van een meisje uit een zorginstelling. Ze verwachten niet potten te kunnen breken, maar vaak wordt er wel iets mee gedaan waardoor het weer onder de aandacht komt van de juiste personen.¹⁶ In de ogen van de jeugdagenten zijn er specifieke situaties die vragen om een professionele benadering, van zowel de jeugdagenten als van andere ketenpartners. Een voorbeeld hiervan is een meisje dat uit een zorginstelling geplaatst zou worden bij een pleeggezin. *“Het meisje wilde dit zelf ook graag, maar er werd door een ketenpartner besloten dat dit toch niet ging gebeuren. De jeugdagent kreeg dit te horen en stelde voor om toch nog eens te bellen met die andere ketenpartner. Door het telefoongesprek van de jeugdagent wordt er opnieuw een onderzoek gestart of het meisje toch bij het pleeggezin geplaatst kon worden.”*

Daarnaast worden jeugdagenten veelvuldig gevraagd door ketenpartners om mee te denken over problemen die zich voordoen. Op basis van kennis en ervaring geven de jeugdagenten graag hun mening en stellen zich oplossingsgericht op. Voor overlast van jongeren op een schoolplein, heeft een van de jeugdagenten het idee van een ‘nachtwacht’ geopperd. Een ‘nachtwacht’ houdt in dat de politie samen met buurtbewoners van het overlastgebied een nacht (of avond) gaat waken bij de locatie van de overlast. Op die manier kan geprobeerd worden om het overlastprobleem op te lossen. Bij dit concrete voorbeeld is ook de theorie van Hirschi toe te passen. Het idee van een nachtwatch, zal de samenhang en verantwoordelijkheid van de buurt bevorderen. Dit zal ook de sociale controle in de buurt vergroten. Ook hier is er sprake van attachment.

4.4 Doorslaggevende argumenten ten aanzien van gemaakte keuzes jeugdagenten

In deze paragraaf zullen we voort borduren op het waarom de discretionaire bevoegdheden ingezet worden door jeugdagenten. Welke keuzes maken ze en waarom maken ze die keuzes? In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

¹⁶ Blijkt uit de observaties

‘Welke argumenten zijn van doorslaggevende betekenis ten aanzien van de keuzes die jeugdagenten maken?’

Tijdens een van de observaties werd er door een teamchef een beeld geschetst van hoe de jeugdagent en de wijkagent in de nieuwe visie van de nationale politie zouden passen. Volgens hem krijgen de jeugdagent en de wijkagent krijgen een centrale rol in het concept *‘contextgedreven werken’*. Er zal gehandeld gaan worden vanuit een kader, wat zelf afgebakend wordt door de jeugdagent en de wijkagent. De taak van de jeugdagent en wijkagent wordt het regisseren de problematiek binnen hun taakaccent. Daarbij is het voor hen belangrijk om te handelen naar wat de situatie van hen vraagt, waarbij zij op hun gevoel afgaan en gebruikmaken van hun professionele kennis en ervaring.

Bij het maken van de keuzes maken de jeugdagenten gebruik van hun kennis, ervaring en professionaliteit. Vaak zijn er andere argumenten die een rol van betekenis spelen in het nemen van beslissingen. Bijvoorbeeld het argument voor het geven van een waarschuwing aan vier meiden die een opstootje hadden, is voor de jeugdagent het niet voorkomen in het systeem van de meiden. Vaker komt voor dat de situatie bepalend is voor het nemen van de beslissingen. De jeugdagent die op een school moest zijn, omdat er zich een dreigende situatie kon voordoen, moest een jongen die een overtreding beging, laten gaan. Het verkiezen van de dreigende situatie voor de overtreding van de jongen, is het argument voor het toepassen van de discretionaire bevoegdheid in deze casus. Zulke casussen zullen vaker voorkomen als jeugdagenten meldingen hebben of ergens met spoed naar toe moeten. Niet alleen bij jeugdagenten komt dit voor, ‘gewone’ agenten die de meldingen van de meldkamer afrijden, komen ook zeker deze casussen tegen.

Tijdens de interviews is de jeugdagenten gevraagd hoe zij problemen met jongeren aanpakken. Zij hebben aangegeven dat als zij een melding doorkrijgen van een collega, zij dan eerst de melder bevragen. Zo komen ze te weten wat er is gebeurd en wie of wat er bijvoorbeeld voor overlast heeft gezorgd. Als er namen van jongeren genoemd worden, zullen de jeugdagenten die jongeren benaderen. Afhankelijk van de gebeurtenis en de situatie die zich afgespeeld heeft, beslissen de jeugdagenten of ze het ditmaal afkunnen met een waarschuwing of dat er strafvervolging in gang gezet moet worden. De jeugdagenten moeten een keuze maken uit hun repertoire. Als problemen vaker voorkomen, zullen de jeugdagenten deze aankaarten bij het Stedelijk Jongeren Overleg of een ZAT-overleg, waaraan de belangrijkste ketenpartners deelnemen. De locatie waar het incident zich voorgedaan heeft, is ook van belang bij het maken van beslissingen. Als een incident zich bijvoorbeeld voorgedaan heeft op een school, vinden de jeugdagenten ook dat de problemen daar gelaten moeten worden. Een uitzondering geldt als het incident buiten proportioneel is, zoals een zware mishandeling.

De volgorde van de argumenten speelt ook een rol in het maken van de keuzes van jeugdagenten op basis van hun discretionaire bevoegdheden. Voor de meeste jeugdagenten geldt dat er eerst gekeken wordt naar de situatie. Aan de hand van de situatie kunnen de jeugdagenten beoordelen of er eventueel een waarschuwing afgegeven kan worden of dat er opgetreden moeten worden. Iets minder belangrijk dan de situatie, vinden de jeugdagenten de persoon in kwestie zelf. Daarmee

wordt bedoeld, hoe de jongen zich opstelt, welke houding en etc. Als de jeugdagenten de persoon in kwestie daarop beoordeeld hebben, kijken ze naar de achtergrond van de jongere. Hoe is de thuissituatie, gaat de jongere naar school, heeft de jongere een baantje of met wie gaat de jongere allemaal om? Je ziet dat de achtergrond van de jongeren voor de ene jeugdagent het belangrijkste is en voor de andere jeugdagenten is de achtergrond van de jongere niet zo belangrijk als de situatie. Als laatste kunnen de jeugdagenten kijken naar het feit of de jongere voorkomt in de systemen van de politie. Daarmee wordt bedoeld of ze eerder in aanraking geweest zijn met de politie of dat ze ergens in gemuteerd staan.

4.4.1 Verklaringen voor het gebruikmaken van discretionaire ruimte

Discretionaire ruimte wordt wel degelijk gebruikt door jeugdagenten. In de theorie zijn vijf aspecten genoemd waar street-level bureaucraten tegen aanlopen en die verklaren waarom zij gebruikmaken van discretionaire ruimte (Lipsky, 1980). Als eerste werd het gebrek aan middelen genoemd. Als tweede werd de vraag naar diensten die groter dan het aanbod is. Het derde aspect is dat de doelen vaag en ambigu zijn. Het vierde aspect gaat in op het behalen van de prestaties die onmogelijk zijn bij de gestelde doelen. Het vijfde aspect heeft te maken met de onvrijwilligheid van de cliënten als klant.

Aan de hand van de observaties zijn deze vijf aspecten te linken aan de jeugdagenten en hun gebruik van discretionaire ruimte. Waarom de jeugdagenten gebruikmaken van discretionaire ruimte, is aan de hand van de observaties te verklaren.

	jeugdagent 1	jeugdagent 2	jeugdagent 3	jeugdagent 4	
1. gebrek aan middelen	x	x	x	x	100%
2. vraag overstijgt het aanbod	x		x	x	75%
3. doelen zijn vaag en ambigu	x	x		x	75%
4. meten van prestaties onmogelijk	x	x	x	x	100%
5. cliënt is onvrijwillig klant	x	x	x	x	100%

Uit dit schema blijkt, dat alle vijf aspecten bij bijna alle vier de jeugdagenten van toepassing zijn als het gaat om het verklaren waarom zij gebruikmaken van discretionaire ruimte. Het schema wordt explicieter toegepast door het geven van concrete voorbeelden. Uit de theorie zijn ook een aantal mechanismen naar voren gekomen om te kunnen omgaan met deze aspecten tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden. Deze mechanismen zijn creaming, herdefiniëren en domineren. In de concrete voorbeelden die hieronder gegeven zijn, is ook gelijk getoetst welke mechanismen de jeugdagenten gebruiken te kunnen omgaan met deze aspecten.

Bij het koppelen van het eerste aspect aan de waarnemingen, blijkt dat de jeugdagenten allemaal vinden dat zij te weinig tijd hebben om hun werkzaamheden goed uit te voeren. Ze hebben een kleine bezetting, waardoor er veel zaken op hun bordje komen. Daarbij wordt de dag ingevuld met zaken die in een briefing aan de orde komen en betrekking hebben op jeugd. Er kan niet vooraf aan de dienst bepaald worden hoe de dienst voor die dag door de jeugdagent ingevuld gaat worden. Alle

jeugdagenten hebben aangegeven dat zij te weinig toe komen om de straat op te gaan en hangplekken te bezoeken. De jeugdagenten maken gebruik van creaming, doordat ze tijdens de briefing voorafgaande aan de dienst, bepalen welke taken (vraag naar diensten) ze in hun dienst gaan uitvoeren. Daarbij maken ze een inschatting van de cliënten. De jeugdagenten vinden het belangrijk om de straat op te gaan en in contact te blijven met jongeren. Ze selecteren welke jongeren ze aanspreken, meestal jongeren die in groepsverband zijn. De jeugdagenten zullen dan minder snel repressief optreden als dat nodig is, bij jongeren in een groep, dan bij een jongere die alleen is. Het aanspreken van jongeren in een groep levert voor de jeugdagenten daarom minder werk op dan aanspreken van een individuele jongere (administratie na het repressief optreden).

Bij het koppelen van het tweede aspect aan de waarnemingen, blijkt dat de jeugdagenten dit bijna allemaal beamen, dat er vaak teveel vraag is naar hun diensten, maar dat zij daaraan niet kunnen voldoen. Een van de jeugdagenten heeft aangegeven dat het meestal wel goed komt, met wat betreft de taken de jeugdagent heeft. Maar deze jeugdagent heeft wel aangegeven dat het prettig zou zijn als de mensen van Veel Voorkomende Criminaliteit (VVC, afdeling recherche) af en toe zouden meekijken bij de jeugdagenten, zodat zaken sneller opgelost en afgesloten kunnen worden. De andere jeugdagenten hebben aangegeven te veel werk te hebben liggen, waar ze niet aan toe komen. Hieruit kan geconstateerd worden dat zij zich in een vicieuze cirkel bevinden als zij geen gebruikmaken van hun discretionaire ruimte om hiervoor een oplossing te zoeken. Bij dit aspect hebben jeugdagenten gebruikgemaakt van creaming. Zij moeten keuzes maken in welke zaken zij oppakken en welke zaken zij laten liggen. Vaak wordt het bezoeken van hangplekken achterwege gelaten tijdens de diensten. Wel proberen alle jeugdagenten hun administratie af te hebben op het einde van de dienst. Er bestaat dus een verschil in welke taken ze belangrijk vinden, al hebben de jeugdagenten wel aangegeven dat ze graag wat meer tijd willen om wel de straat op te gaan en de hangplekken te bezoeken. Op die manier kunnen ze meer jeugdproblematiek zichtbaar maken, maar ze kiezen ervoor om hun eigen administratie na een dienst op orde te hebben.

Bij het koppelen van het derde aspect aan de waarnemingen, blijkt dat ook hier bijna alle jeugdagenten aangegeven hebben dat hun doelen vaag en ambigu zijn. Wel geven de jeugdagenten allemaal aan dat er cijfermatige doelen zijn, die wel duidelijk zijn. Deze cijfermatige doelen zijn het behalen van het aantal vastgestelde HALT-verwijzingen en de doorlooptijden volgens de Kalsbeeknorm. Voor de rest zijn bij de jeugdagenten geen doelen bekend. Er bestaan geen opgestelde richtlijnen die aangegeven hoe de jeugdagenten hun diensten invullen of wat de doelen voor een dienst zijn. Van hun 40-urige werkweek worden de jeugdagenten 50% vrijgemaakt voor hun taakaccent jeugd. Er zijn daarbij geen doelen gesteld, behalve de Kalsbeeknorm en de HALT-verwijzingen. Bij dit aspect, maken jeugdagenten gebruik van herdefiniëren van de doelen. Voor de jeugdagenten blijkt het onmogelijk om altijd de doelen na te streven. Daarom gaan de jeugdagenten selectief met de doelen om. Hiervan bestaat een concreet voorbeeld, wat al eerder aangehaald is. Het heeft betrekking op een gesprek wat de jeugdagent voert met een meisje thuis. Uit dit voorbeeld blijkt dat de jeugdagent zijn doelen heeft bijgesteld, omdat de specifieke situatie van het meisje daar omvraagt.

Bij het koppelen van het vierde aspect aan de waarnemingen, blijkt dat het meten van de prestaties aan de opgestelde doelen onmogelijk is. Alle vier de jeugdagenten hebben aangegeven dat er geen doelen zijn met betrekking tot de invulling van hun diensten. Voorafgaande aan de diensten is het niet mogelijk om de doelen van die dienst te bepalen. Er zijn geen objectieve maatstaven om te meten of de gestelde doelen gehaald worden, omdat er geen gestelde doelen zijn. Dat maakt het meten van prestaties onmogelijk. Voor de cijfermatige doelen zijn wel objectieve maatstaven die de prestaties kunnen meten. Het aantal HALT-verwijzingen kunnen gemeten worden aan het einde van de maand of het jaar. Ook de doorlooptijden volgens de Kalsbeeknorm kunnen getoetst worden, namelijk door te controleren of de jeugdzaken wel aan deze doorlooptijden hebben voldaan. De coördinator van de jeugdagenten controleert wekelijks of de doorlooptijden wel gehaald zijn. Bij dit aspect is geen mechanisme gebruikt om te kunnen omgaan met het aspect van het meten van de prestaties.

Bij het koppelen van het vijfde aspect aan de waarnemingen, blijkt dat de jeugdagenten veel contact hebben met jongeren die eigenlijk niet in aanraking met de politie willen komen. Een concreet voorbeeld uit de observatie is de jongen die naar het bureau van de politie moet komen, omdat hij een fiets gestolen zou hebben. *“De jongen is al bestraft door de schoolleiding, omdat de schoolleiding erachter gekomen was wie de desbetreffende fiets gestolen had. Het meisje van wie de fiets was, had echter al aangifte gedaan, dus de jeugdagent moest uitzoeken hoe het zat. De jeugdagent heeft de jongen naar het bureau laten komen om het verhaal te vertellen en hem te waarschuwen. Tijdens het gesprek heeft de jeugdagent de jongen naar specifieke feiten van zijn verhaal gevraagd, waaruit bleek dat de jongen niet alles direct aan de jeugdagent had verteld. De jeugdagent heeft gemerkt dat de jongen tijdens het gesprek bang en onder de indruk van de jeugdagent was.”* Uit dit voorbeeld blijkt dat de cliënten van de jeugdagent (jongeren) vaak onvrijwillig klant zijn. Bij dit aspect wordt gebruikgemaakt van het mechanisme domineren. De jeugdagenten willen zoveel mogelijk hun takenpakket domineren en de uitvoeringspraktijk beheersen. Op die manier proberen ze de verhouding tussen de gestelde doelen en hun behaalde prestaties recht te houden. In het voorbeeld wat hierboven is gegeven, wordt geprobeerd om de jongen voorlopig op afstand te houden. Door de waarschuwing hoopt de jeugdagent te bereiken dat je jongen in het vervolg beter nadenkt over wat hij doet.

Een andere concreet voorbeeld uit de observatie sluit aan bij het in balans houden van de doelen en prestaties. *“De jeugdagent heeft te horen gekregen dat in het weekend overlast is geweest van twee jongens en daar is een melding van gedaan door een buurtbewoner. De collega’s van de jeugdagent hebben deze melding destijds behandeld en zijn bij de desbetreffende jongens thuis langs geweest en zij hebben de jongens een waarschuwing gegeven. De jeugdagent is hierover boos, want deze jongens hebben al vaker voor overlast gezorgd en hij vond dat een HALT-verwijzing op zijn plaatst geweest was. De jeugdagent heeft zijn collega’s benaderd en probeert toch voor elkaar te krijgen dat de jongens alsnog een HALT-verwijzing krijgen.”* Op die manier heeft hij geprobeerd zijn gestelde doelen en prestaties te behalen.

4.4.2 Argumenten voor de uitvoeringsstijl

De uit de theorie afkomstige uitvoeringsstijlen (afgebeeld in het schema op de volgende pagina), kan aan de hand van de observaties laten zien waar de jeugdagenten zich in het schema bevinden.

		Oriëntatie op doelstellingen	
		+	-
Oriëntatie op regels	+	<i>Judicial mode (Kagan)</i> <i>Contextuele wijze van beslissen (Van der Veen)</i> Flexibele benadering (Oostervijk)	<i>Legalism (Kagan)</i> Legalistische benadering (Oostervijk)
	-	<i>Unauthorized discretion (Kagan)</i> <i>Professional discretion (Van der Veen)</i> Tegemoetkomende benadering (Oostervijk)	<i>Retreatism (Kagan)</i> Terugtrekkende benadering (Oostervijk)

De jeugdagenten maken gebruik van discretionaire ruimte om hun taken uit te kunnen voeren. De verwachtingen voortvloeiende uit het onderzoek dat de jeugdagenten zouden handelen vanuit de flexibele benadering en de tegemoetkomende benadering zijn aan de hand van de observaties bevestigd. Maar ook dat tijd invloed heeft op welke uitvoeringsstijl de jeugdagenten hanteren. Hebben de jeugdagenten tijd om hun beslissingen te maken tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden, zoals uit de voorbeelden bleek, dan kiezen zij voor de flexibele of de tegemoetkomende benadering. Is de tijd dringend, dan laten de jeugdagenten de regels en doelstellingen links liggen en dan hanteren zij de terugtrekkende benadering.

4.4.3 Doorslaggevende argumenten

De theorie van Hirschi beschrijft het fenomeen dat eenieder in staat is om crimineel gedrag te vertonen en dat delinquenten daarin niet verschillen van wetsgetrouwe personen. De reden hiervoor is dat de persoon die crimineel gedrag vertoont, te weinig gebonden is aan de samenleving. De jeugdagenten gebruiken deze denkwijze in het uitvoeren van hun taken, waarbij uitgegaan wordt dat de jeugdagenten daar tijd voor hebben. Die denkwijze uit de theorie van Hirschi heeft jeugdagenten ondersteund bij het constant een keuze moeten maken tussen preventief, vroegsignalering en doorverwijzing, en repressie bij het uitvoeren van hun taken. Uit de observaties zijn meerdere concrete voorbeelden naar voren gekomen waar jeugdagenten hun beslissingen hebben gebaseerd op deze denkwijze.

Om een beeld te krijgen wanneer jeugdagenten deze denkwijze hanteren en waarom ze daartoe besluiten, zijn de waarnemingen die in de vorige paragraaf gebruikt zijn, verwerkt in dit tabel.

Sociale bindingstheorie	uitvoeringsstijlen
Attachment	repressief en preventief
Involvement	signaleren en doorverwijzen
Commitment	
Beliefs	preventief

Uit deze tabel kan afgeleid worden dat de als jeugdagenten zich laten leiden door de denkwijze van Hirschi, dat daar verschillende uitvoeringsstijlen bij gebruikt worden. Als een jeugdagent repressief optreedt, dan heeft dat te maken met het attachment-principe van Hirschi. De mate van verbondenheid met familie en vrienden, bepaald of de jongeren wel of geen crimineel gedrag kunnen gaan vertonen. Aan deze bevinding zit wel tegenstelling, namelijk dat groepsdruk invloed kan hebben op het wel of geen crimineel gedrag gaan vertonen. Als de jongeren 'foute' vrienden hebben die zich in het criminele circuit bevinden, dan kunnen de jongeren eerder crimineel gedrag gaan vertonen. De mate van verbondenheid met vrienden kan hier negatief opgevat worden. Maar ook positief, als jongeren 'goede' vrienden hebben, zal dat ze er van weerhouden om crimineel gedrag te gaan vertonen. Wanneer zich zulke situaties voordoen met deze achtergrond, is de uitvoeringsstijl van de jeugdagent repressief, mits de jongeren niet in de groep zijn, maar als individu.

Het preventief optreden door jeugdagenten, is gebaseerd op zowel het attachment- als het beliefs-principe. Het voorbeeld van hierboven met de 'goede' vrienden groep, doet de jeugdagenten besluiten om preventief op te treden. Bij beliefs gaat het vooral om de mate waarin respect is voor normen en waarde en het geloof daarin. De vier meiden en de uit de hand gelopen social media-ruzie, blijkt daar een concreet voorbeeld van te zijn. De meiden krijgen één voor één een waarschuwing van de jeugdagent, met de insteek hen in de toekomst niet tegen te komen in het criminele circuit. De jeugdagent doet hiertoe besluiten, omdat de meiden één voor één aangegeven hebben dat de situatie uit de hand gelopen is en dat zij de regels en waarden die de school hanteert, hebben geschonden. Daarnaast keken zij op tegen de jeugdagent en toonden zij respect voor hem.

Het vroegsignaleren en doorverwijzen door jeugdagenten staat in relatie met het involvement-principe. Het involvement-principe kan uitgelegd worden aan de hand van het voorbeeld met het meisje wat baldadig gedrag vertoond heeft. De jeugdagent is bij het meisje thuis langsgegaan om met haar en haar vader te praten, omdat hij wist hoe de gezinssituatie was. Op advies van de jeugdagenten hebben zowel de vader als dochter een afspraak gemaakt bij de maatschappelijk werker. Als er niets zou veranderen in het gezin, zou het meisje waarschijnlijk weer baldadig gedrag gaan vertonen. De kans bestaat dan, dat het meisje het criminele gedrag blijft vertonen. De verbondenheid met het toekomstperspectief van het meisje, heeft de jeugdagent doen besluiten om haar door te verwijzen.

Het commitment-principe is tijdens het onderzoek niet naar voren gekomen als een argument voor de gekozen uitvoeringsstijl van de jeugdagenten. Daarom is het commitment-principe niet van toepassing op het maken van een keuze uit de uitvoeringsstijlen.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk worden het antwoord op de centrale vraagstelling gepresenteerd. In het eerste hoofdstuk zijn de centrale vraagstelling en de vier deelvragen opgesteld. Voordat een antwoord gegeven wordt op de centrale vraagstelling, wordt er eerst antwoord gegeven op de vier deelvragen. De deelvragen zijn in het vorige hoofdstuk beantwoord en zijn een leidraad geweest in dit onderzoek. Vervolgens zal er een antwoord gegeven worden op de centrale hoofdvraag. En als laatste zullen er aanbevelingen gedaan worden.

Gebleken is dat het vertrekpunt van het beleid rondom jongeren bij de politieorganisatie, binnen dit onderzoek lag bij de toekomstvisie van 2005. Dit document is geschreven in het licht van de veranderingen die toen actueel waren. Sindsdien zijn de ideeën consistent en is dezelfde lijn gevolgd binnen de politieorganisatie bij de aanpak van jeugdproblematiek. Door de jaren heen is de context van de organisatie wel gewijzigd. Wijkgericht werken en de professionaliteit van de politieagent zijn steeds belangrijker geworden. Deze aspecten dragen bij aan het aanpakken van de jeugdproblematiek. Dit geldt ook voor de samenwerking met ketenpartners.

Daarnaast is gebleken dat er wel degelijk verwachtingen zijn ten aanzien van jeugdagenten. Zowel de leidinggevendenden van jeugdagenten als de ketenpartners en jongeren hebben verwachtingen ten aanzien van jeugdagenten. De leidinggevendenden willen op de hoogte gehouden worden door de jeugdagenten en vinden dat de jeugdagenten hun verantwoordelijkheid moeten nemen bij het behalen van de doelen. Daaronder valt ook het contact onderhouden met ketenpartners en jongeren. De ketenpartners verwachten dat de jeugdagenten hulpverleners wanneer dat nodig is, dat jeugdagenten deelnemen in overleggen en dat zij advies en informatie geven met betrekking tot jeugdproblematiek. De jongeren verwachten dat zij geholpen worden als dat nodig is en dat de jeugdagenten niet altijd repressief optreden.

Bij het uitvoeren van de taak door de jeugdagenten in de praktijk, wordt gebruikgemaakt van discretionaire ruimte. Bij het uitvoeren van hun taken, maken de jeugdagenten gebruik van de flexibele en tegemoetkomende benadering, maar tegen de verwachting in als de tijd dringt, laten jeugdagenten de regels en doelstelling van de organisatie varen. Dit heeft betrekking op de terugtrekkende benadering als uitvoeringsstijl van de jeugdagenten. Daarnaast gebruiken de jeugdagenten de aspecten van de theorie van Hirschi om een keuze te maken of ze preventief, vroegsignalerend en doorverwijzend, of repressief moeten optreden bij jongeren. Bij het toepassen van discretionaire ruimte door jeugdagenten, spelen tijd en groepsdruk een rol. Als er door een noodsituatie, geen tijd is, moeten de jeugdagenten direct handelen. Daarbij maken zij gebruik van ervaring en intuïtie. Bij een groep jongeren hoort groepsdruk, wat zowel een positief als negatief effect kan hebben op het gedrag van de jongeren. De jeugdagenten nemen deze aspecten mee in hun afwegingen over hoe op te treden.

De argumenten bij het toepassen van discretionaire ruimte door jeugdagenten zijn de aspecten van discretionaire ruimte, waarmee geprobeerd wordt om te verklaren waarom daarvan gebruikgemaakt wordt. Deze aspecten zijn op bijna alle jeugdagenten van toepassing, in de argumentatie waarom zij

gebruik 'moeten' maken van discretionaire ruimte. Ook alle drie de mechanismen worden ingezet, om met die aspecten van de uitvoeringspraktijk om te kunnen gaan. Uit het onderzoek kan afgeleid worden dat de als jeugdagenten zich laten leiden door de denkwijze van Hirsch, als er tijd voor is. Denkwijze van Hirschi gaat over dat eenieder crimineel gedrag kan vertonen. De besluitvorming tot het maken van een keuze uit het repertoire van de jeugdagenten, is gebaseerd op de principes van Hirschi, behalve op het commitment-principe. In het onderzoek is niet gevonden of commitment een relatie heeft met een bepaalde afweging uit het repertoire. De principes van Hirschi zijn de doorslaggevende argumenten van jeugdagenten om gebruik te maken van discretionaire ruimte, naast het feit of er tijd is om te beslissen.

Dan komt het nu aan op het beantwoorden van de centrale vraagstelling, die als volgt luidt:

'Hoe maakt de jeugdagent gebruik van de beslissingsvrijheid waarover hij beschikt in zijn werk (discretionaire ruimte) en welke argumenten zijn doorslaggevend in zijn keuzes?'

De jeugdagent moet gebruikmaken van discretionaire ruimte omdat de aspecten die in de theorie genoemd werden, hen daartoe aanzetten om hun taken te kunnen uitvoeren. Om te kunnen omgaan met die aspecten, maken de jeugdagenten gebruik van mechanismen als creaming, herdefiniëren en domineren. Deze mechanismen worden door de jeugdagenten alleen maar ingezet als ze tijd hebben om doordacht gebruik te maken van discretionaire ruimte. Als de jeugdagenten geen tijd hebben, passen ze hun discretionaire ruimte toe op basis van ervaring en intuïtie. Door vanuit verschillende uitvoeringsstijlen te handelen (flexibele, tegemoetkomende en terugtrekkende benadering), maken jeugdagenten gebruik van discretionaire ruimte. De besluitvorming tot het maken van een keuze uit het repertoire van de jeugdagent is gebaseerd op de principes van Hirschi, die van doorslaggevende betekenis zijn. Alleen het commitment-principe kan niet gecombineerd worden met een actie uit het repertoire van de jeugdagent: preventief, vroegsignalerend en doorverwijzend en repressief optreden. De onderliggende argumentering bij preventief handelen is het attachment- en beliefs-principe. Bij vroegsignalerend en doorverwijzend handelen is dat het involvement-principe en bij repressief optreden is dat ook attachment.

Mijn aanbevelingen voor dit onderzoek zijn:

- Een vervolgstudie naar de discretionaire ruimte van agenten als de tijd dringt. Hierbij zou achterhaald kunnen worden hoe agenten omgaan met discretionaire ruimte als de tijd dringt en of er toch sprake is van andere argumenten dan argumenten op basis van intuïtie en ervaring.
- Kijken of dit onderzoek ook toepasbaar is voor andere politiekorpsen. Met de komst van de nationale politie is het interessant om te kijken of er verschillen en overeenkomsten bestaan in het gebruik van discretionaire ruimte bij jeugdagenten en wijkagenten. Ervaringen kunnen uitgewisseld worden en eventuele faal- en succesfactoren kunnen zo getoetst worden.

Literatuur:

Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. en Teunissen, J. (2009). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek* Groningen: Wolters Noordhoff.

Brummelhuis, K.H. (2006) *Richtlijn versus uitvoering – Een onderzoek naar de discretionaire ruimte bij de toepassing van een triageschema voor het presenteren van traumapatiënten in ziekenhuizen*. Enschede, Universiteit Twente.

Cachet, A. (2002). Naar een veiliger samenleving: het Veiligheidsprogramma 2002: Over ambtues van een demissionair kabinet, de uitvoerbaarheid van voornemens en het niet leren van ervaring. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 64 (12), 22-27. Verkregen op 22-10-2012 via: <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/naar-een-veiliger-samenleving-het-veiligheidsprogramma-2002-over-ambities-van-een-demissionair-kabinet-de-uitvoerbaarheid-van-voornemens-en-het-niet-leren-van-ervaring-66.html>

Diepenhorst, L. en Sitalsing, M. (2007). De politieke jeugdtaak. In: van Wijk, A.Ph. en Bervoets, E.J.A. (2007) *Politie en Jeugd; Inleiding voor de praktijk*. Politieacademie, pp 11-19.

Ferwerda, H. en van Ham, T. (2012). *Problematische Jeugdgroepen in Nederland: Omvang en aard in het najaar van 2011*. Verkregen op 25-10-2012 via: www.veiligheidshuizen.nl/publicaties/onderzoek/problematische-jeugdgroepen-in-nederland-omvang-en-aard-in-het-najaar-van-2011#.UYzwHUq8of4

Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley: University of California Press.

'Jeugdagenten', (n.d.). Verkregen op 25-10-2012 via: www.politie.nl/Twente/Afdelingen/Jeugdagenten/Jeugdagenten.asp

Kagan, R. (1978). Rules and the problem of legality. In: *Regulatory justice – Implementing a wageprize freeze*, New York: Russel Sage Foundation.

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage Foundation.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*.

Oosterwijk, H.G.M. (1999). *Beleidsimplementatie tussen Regels en Religie – De rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees en het toezicht op ritueel slachten tijdens het offerfeest*, Amsterdam: THELA THESIS

Politie Twente start in Borne met het project 'Nachtwacht', (n.d.). Verkregen op 25-10-2012 via: <http://www.politie.nl/nieuws/2012/oktober/07/02-politie-twente-start-in-borne-met-het-project-nachtwacht.html>

Regionaal College (2005). *Veiligheid in balans, balans in veiligheid – De rol van de regiopolitie in de veiligheidsketen*, Regionaal College Twente.

Rovers, B. (1998). Theoretische integratie van Hirschi en Merton. In: G.J.N. Bruinsma, W. Huisman en R. van Swaaningen (2005) *Basisteksten in de criminologie I: Aard, omvang en verklaringen* (pp. 356-368) Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Van Gaalen, J. (2010). *Kernbeleid Veiligheid: Handreiking voor gemeenten*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.

Veen, R.J. van der (1990). *De sociale grenzen van beleid – Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid* Leiden: Stenfert Kroese.

de Vries-Bouw, M. (2007). Meisjes en delinquentie. In: van Wijk, A.Ph. en Bervoets, E.J.A. (2007) *Politie en Jeugd; Inleiding voor de praktijk* Politieacademie, pp 127-138.

'Vroegsignalering in de aanpak van jeugdigen in een jeugdgroep', (n.d.). Verkregen op 22-10-2012 via:

http://www.wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/overlastgevende_jongeren/vroegsignalering/vroegsignalering-in-de-aanpak-van-jeugdigen-in-een-jeugdgroep

Bijlage

Interviewvragen jeugdagenten

1. Wat zijn uw belangrijkste taken als jeugdagent?
 - Komt u aan andere toch belangrijke taken niet toe?
 - Zou uw situatie kunnen worden veranderd zodat u uw taken beter kunt uitvoeren?
 - Gaat het in de praktijk anders dan op papier?
2. Hoe is het contact met uw teamchef/leidinggevende?
 - Indien er contact is, wat houdt dit contact in?
 - En hoe is het contact met andere jeugdagenten uit het cluster?
3. Hoe pakt u problemen onder jongeren aan?
4. Wordt u aangestuurd door andere instanties of personen buiten de politie?
5. Met welke instanties werkt u samen ten opzichte van het jeugdbeleid?
6. Welke verwachtingen heeft uw teamchef of leidinggevende ten opzichte van taken van de jeugdagenten?
7. Hoe ziet u uw rol in relatie met jongeren?
 - Treedt u preventief, vroegsignalerend en verwijzend of repressief op?
8. Hoe ervaart u de beslissingsruimte die u als jeugdagent heeft?