

Straffer én socialer

Een uitweg uit de patstelling in het debat over moeilijke jongeren

MAIKE KOOIJMANS EN MARCEL SPIERTS

Politici en burgers pleiten onophoudelijk voor een hardere aanpak van moeilijke jongeren. Na elk incident klinkt de roep om strengere straffen, meer toezicht en meer drang en dwang. Onderzoekers, beleidsmakers en professionals daarentegen houden vol dat een harde, repressieve aanpak niet werkt. In een recent advies pleit de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) voor een combinatie van hard en zacht. Wat gebeurt er ondertussen in de praktijk?

In het advies over hangjongeren *Tussen flaneren en schofferen* van eind april dit jaar constateert de RMO dat we hangjongeren in Nederland te eenzijdig benaderen. Na een te tolerant klimaat in het verleden, dreigen we nu door te schieten naar een te repressief klimaat. Om beide uitersten te vermijden, stelt de RMO een combinatie voor van een harde en een softe aanpak. Van toezicht houden, grenzen stellen en straffen en tegelijk: steun bieden en ruimte geven, investeren in de betrokkenheid, participatie en eigen verantwoordelijkheid van jongeren. Volgens de RMO werken interventies bovendien beter als ze zich niet uitsluitend op jongeren richten, maar ook op hun fysieke en sociale omgeving. Overlast is altijd een interactief verschijnsel: zonder mensen die overlast ervaren, zijn er immers ook geen veroor-

zakers van overlast. Lastige jeugd gaat niet zelden samen met uitermate geringe tolerantie en korte lontjes van sommige buurtbewoners. De-escaleren, bijvoorbeeld met behulp van buurtbemiddeling, of werken aan sociale verbindingen, is in de ogen van de RMO in veel gevallen een adequatere reactie op gespannen relaties dan het eenzijdig aanpakken van de jongeren. De jongeren voelen zich dan op hun beurt weer uitgesloten, waarmee de cirkel rond is.

De RMO probeert met z'n aanbevelingen de negatieve sfeer in de politiek en de media te doorbreken. Maar hoe pakken de interventies uit die nu in de praktijk op moeilijke jongeren worden losgelaten?

'In hoeverre lukt consumptiegedrag recidive uit? Daar weten we hoegenaamd niks over'

Weerspiegelen ze de roep in de media om een hardere aanpak? Of zijn er juist aanzetten in te herkennen van de benadering die de RMO voorstaat?

Herkenbaar

Voor de Amsterdamse praktijk van de jeugdinterventies zijn de voorstellen van de RMO herkenbaar. Het jeugdbeleid op stedelijk niveau bewandelt expliciet twee sporen: participatie en talentontwikkeling langs het ene spoor en preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit langs het andere spoor. Bij beide sporen valt de combinatie van harde én zachte elementen op.

Het Stedelijk Jongerenwerk Amsterdam (SJA) bijvoorbeeld is opgericht om participatie en talentontwikkeling te faciliteren. Voor een talentenshow als *All stars* worden jongeren geworven op straat, op scholen en in winkelcentra. Een brassband als *Brotherhood* bestaat al langer en is sterk geworteld in de Antilliaanse gemeenschap. Discipline en sociale controle zijn dragende elementen van deze en andere activiteiten van het SJA. Opvallend genoeg vragen de jongeren er zelf om. Ze zijn op zoek naar de structuur die in hun eigen leefwereld vaak ontbreekt. Zo worden er bij *Brotherhood* behalve het drummen ook telkens alledaagse problemen besproken die de jongeren thuis, op school of onder vrienden ervaren. Bij zowel de brassband als de talentenshow treden ervaren jongeren op als producent; zo fungeren ze als voorbeeldfiguur waarmee nieuwe jongeren zich kunnen identificeren. De jongeren geven te kennen dat hun betrokkenheid, zelfwaardering, zelfvertrouwen en weerbaarheid met deze nieuwe verantwoordelijkheid toeneemt.

Het beleid van de gemeente Amsterdam op het gebied van participatie en talentontwikkeling staat naar eigen zeggen nog in de kinderschoenen. Paul Nota, negen jaar lang hoofd van de afdeling Jeugd van de gemeente Amsterdam, en sinds kort werkzaam bij de afdeling Onderwijs en Jeugdzorg van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI): 'We weten nog niet goed hoe we het moeten onderbouwen, hoe we het kunnen verkopen en welke accenten



Antilliaanse hangjongeren

we moeten leggen. In ieder geval zou je op voorhand meer "vluchtigheid" moeten durven accepteren. Het vrijetijdsgedrag van jongeren laat zich moeilijk voorstellen en strookt dus niet met de wensen van het beleid om dat voor een bepaalde tijd vast te leggen.'

Recidive

Voor jongeren die in contact staan of dreigen te komen met politie en/of justitie, het tweede spoor, zijn speciale projecten

en trajecten ontworpen. In Amsterdam alleen al bevindt zich 10 procent van de 70.000 jeugdigen die in Nederland in een of ander zorgtraject zitten. Zo zitten er jaarlijks meer dan duizend jongeren uit de harde kern – jongeren die zich stelselmatig schuldig maken aan strafbare feiten – in zulke trajecten.

Amsterdam kwam dit voorjaar in het nieuws door een onderzoek – in opdracht van de gemeente – naar de kans op recidive bij zes trajecten die gericht zijn

op aanpak en preventie van jeugdcriminaliteit. De uitkomst viel de Amsterdamse bestuurders bitter tegen. Van de deelnemers aan de trajecten recidiveert 50 procent. Dat is weliswaar een stuk minder dan in de jeugdinrichtingen, waar het gemiddelde op ruim 80 procent ligt, maar het verleidde burgemeester Cohen er op het NOS Journaal toch toe om voor een hardere en minder vrijblijvende aanpak te pleiten. De afdeling Jeugd van de gemeente Amsterdam worstelt ermee.

ONWELKOME OPVATTING

Het plaatsen van kanttekeningen bij de harde aanpak is soms een hachelijke aangelegenheid, getuige de ervaring van Paul Nota: 'Ik ben berispelend toegesproken, omdat ik in een discussie over "doorzettingsmacht" heb gezegd dat wethouders geen nieuwe bevoegdheden nodig hebben, bijvoorbeeld om onwillige ouders op de kinderbijslag te korten. Het is een maatregel waarvan we weten dat hij niet werkt. Bovendien biedt wetgeving op dit moment al voldoende instrumenten, ook repressieve, om kinderen te beschermen. Mijn opmerkingen werden niet op prijs gesteld omdat de politiek iets anders vond. Het politieke primaat is bij voorbaat heilig; opvattingen van ambtenaren op grond van inhoudelijke overwegingen of uitkomsten van onderzoek worden niet meer op prijs gesteld. De klassieke rol van de ambtenaar om de continuïteit van het beleid te waarborgen, raakt meer en meer uitgehold.'

Sommige van de projecten bestaan al tien jaar en zijn bij voortduring geëvalueerd en 'doorontwikkeld'. Op zichzelf voldoen ze ook aan de doelstellingen. Na afronding van de drie tot zes maanden durende projecten hebben de meeste jongeren weer aansluiting gevonden bij school of werk. Gedurende de deelname zijn de jongeren ook voldoende gemotiveerd. Maar het effect is niet duurzaam. Paul Nota: 'Voor veel van die jongeren is het moeilijk om de verleiding te weerstaan van het laatste mobieltje, van de nieuwe schoenen waar andere jongeren de blits mee maken. In hoeverre lokt

consumptiegedrag recidive uit? Daar weten we hoegenaamd niks over.' Het verlangde duurzame effect komt volgens Nota niet dichterbij door de duur van de projecten te verlengen, maar de opeenvolging en aansluiting van interventies laat wel te wensen over.

Tilburg

Ook in Tilburg laten politiek en beleid zich voorstaan op een samenhangende aanpak, met een straf én een sociaal gezicht. Wethouder Jan Hamming (PvdA): 'We moeten er bovenop zitten, op die jongeren. Maar straffen alleen helpt niet. We moeten ze ook begeleiden, bijvoorbeeld na detentie.' Hamming wijst op het

'Welke statistiek over jongerenproblemen je ook opentrekt, het gaat altijd om armoede'

Tilburgse Veiligheidshuis waar onder regie van de gemeente met onder meer politie, justitie en jeugdzorg wordt geprobeerd om grip te krijgen op de jeugdcriminaliteit. 'Het accent ligt er nu nog sterk op het straffen, op repressie. Misschien moet er naast een Veiligheidshuis ook een Zorghuis komen, waar een curatieve en preventieve aanpak leidend is.' Dat Tilburg ook nu al op preventie inzet, blijkt bijvoorbeeld uit de Hall of Fame, een oude, gerenoveerde fabriekshal waar jongeren kunnen skaten, dansen en muziek maken, maar zich ook tot ondernemer kunnen ontwikkelen. Het gaat hierbij volgens de wethouder niet primair om veiligheid, maar om bereik en sociaal-culturele activering. Hamming: 'Als dit project duizend jongeren bereikt, weet ik als wethouder dat daarmee duizend

jongeren van de straat zijn en dat het positief uitwerkt op de sociale veiligheid in Tilburg.'

Een ander Tilburgs project, *Crossroads*, richt zich specifiek op veroordeelde jongeren, en combineert een harde met een zachte aanpak. Veroordeelde jongeren worden met veel structuur en discipline begeleid naar scholing of werk en leren om te gaan met vrije tijd en sociale contacten. Een aantal deelnemende jongeren is met name positief over de begeleiding uit de eigen omgeving. Tilburg onderscheidt zich van Amsterdam doordat het de migrantengemeenschappen expliciet betreft bij de aanpak van probleemjongeren. Damien Juliana, oprichter van de Stichting Een Nieuw Begin, zegt dat de gewone hulpverlening totaal niet aansluit bij Antilliaanse probleemjongeren. 'In onze aanpak kijken we vooral naar de kracht en kwaliteit van de jongeren.' Statistieken staven het succes van de aanpak: de jeugdcriminaliteit is in Tilburg de laatste zes jaar fors toegenomen, behalve onder de Antilliaanse jongeren, waar die met 40 procent is afgenomen.

Kluitjesvoetbal

Tussen de praktijk van de aanpak van moeilijke jongeren en het debat erover in de media zit dus een wereld van verschil. De praktijk is veelzijdig, er zijn veel verschillende projecten en initiatieven, met wisselende resultaten. Er is wel beleid en dat werpt ook wel z'n vruchten af, maar het is nog onvoldoende. Het debat over de aanpak van moeilijke jongeren is nog het best te typeren als kluitjesvoetbal. Iedereen duikt boven op de bal, overzicht is bij de betrokken spelers dikwijls ver te zoeken. Het debat is te grofmazig om een aantal wezenlijke

inzichten, die essentieel zijn voor een effectieve aanpak, tot hun recht te laten komen. We noemen er drie.

Op de eerste plaats is de groep die te boek staat als 'lastige jongeren' zeer heterogeen: voortijdig schoolverlaters, jongeren met ernstige gedragsproblemen, jongeren met psychiatrische problematiek, jongeren met leerproblemen, verstandelijk gehandicapte jongeren, veroordeelde jongeren et cetera. De aanpak die voor de ene groep succesvol is, hoeft dat voor een andere groep nog niet te zijn. En zelfs binnen de afzonderlijke groepen zijn voor een succesvolle aanpak soms nog weer allerlei onderverdelingen nodig. Zo maakt het bij voortijdig schoolverlaters veel verschil of het om overbelaste jongeren gaat of om jongeren met weinig sociaal of cultureel kapitaal.

Een tweede inzicht dat om rekenschap vraagt bij het ontwerpen van een effectieve aanpak betreft de omgeving waar zich problemen met jongeren voordoen. Ook hier maakt het nogal wat uit of de blik is gericht op thuis, school, straat, buurt, sportvereniging of uitgaansleven. Om nog maar te zwijgen over de virtuele wereld van het internet. Ook al is er vaak een samenhang of een patroon in de problemen binnen die verschillende omgevingen waarneembaar en ligt een integrale aanpak voor de hand, toch moeten ook de onderlinge verschillen worden meegewogen.

Een derde opvallende lacune in de discussie over de harde aanpak is het volledig ontbreken van armoede als 'structurele' verklaring voor veel van de problemen met jongeren. 'Welke statistiek je ook opentrekt, het gaat altijd om armoede. Als we een centraal verdelings-

mechanisme bedenken voor jeugdzorg-gelden in heel Nederland, is de centrale factor nog steeds armoede', aldus Paul Nota. Niet alleen de jeugdzorg, ook het onderwijs 'selecteert' op armoede. Pieter Winsemius die voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan een advies werkt over voortijdig schoolverlaters, constateert dat schooluitval, behalve een grotestadsprobleem, vooral een armoedeprobleem is. Het percentage uitkeringen in een buurt houdt gelijke tred met de schooluitval in diezelfde buurt en dat soms al meerdere generaties lang.

De roep om een hardere aanpak leidt vooralsnog alleen tot investeringen in criminaliteitsbestrijding

Omslag nodig

Zoals dé (hang)jongere niet bestaat, bestaat er ook niet één oplossing voor het fenomeen probleemjongeren. Minister Rouvoet laat momenteel onderzoek doen naar negen proefcampussen waar extreem moeilijke jongeren worden aangepakt. De negen campussen (waaronder Crossroads) verschillen onderling zo sterk – wat betreft type jongeren, moeilijkheidsgraad, intensiteit en looptijd van de interventie, al dan niet in een gedwongen kader – dat de uitkomst van het onderzoek nu al valt te voorspellen: een 'best of' is afhankelijk van zo veel variabelen en omstandigheden dat er geen zinnig woord over te zeggen valt. En dat strookt dan aardig met de alledaagse praktijk van de jeugdinterventies. Die herbergt een scala aan projecten en initiatieven, met zeer uiteenlopende achtergronden, benaderingen en aanpakken. Dat levert wel een probleem

op bij het 'afrekenen' van al die interventies, zoals bleek bij het onderzoek naar de Amsterdamse projecten voor preventie en aanpak van criminaliteit. Sommige projecten werden afgerekend op het aandeel aan criminaliteitsbestrijding, terwijl de oorspronkelijke doelstelling, participatiebevordering, niet in de effectmeting terugkeerde. In zo'n geval krijgen ook slimme combinaties van harde en zachte maatregelen, die de praktijk al ruimschoots te zien geeft, niet de eventueel verdiende credits.

Wat dat betreft is ook het statische beeld van de jeugdinterventies dat Ben Rovers op pagina 8 van dit tijdschrift oproept

niet helemaal terecht. Er is wel degelijk innovatie, maar het kan allemaal beslist robuuster, professioneler en met meer overtuiging. Om het zover te

laten komen, is een omslag in het jeugd-beleid noodzakelijk.

Op de eerste plaats is een beter evenwicht tussen participatiebevordering en criminaliteitsbestrijding op z'n plaats. De roep om een hardere aanpak leidt vooralsnog alleen tot investeringen in criminaliteitsbestrijding. Het actieplan dat het kabinet dit voorjaar afleverde over bestrijding van overlast en verloedering vormt er een fraaie illustratie van. Het staat vol met restrictieve en repressieve maatregelen, variërend van het versterken van de 'doorzettingsmacht' van burgemeesters naar gezinnen en instellingen, tot het verruimen van de ondertoezichtstelling (OTS) van gezinnen en het 'ketenbreed uitrollen' van de regeling voor informatieverstrekking over jongeren van justitiële jeugdinrichtingen. Het pakket maatregelen gericht op een harde aanpak staat in schril contrast met de pogingen van het kabinet om jongeren het idee te geven



dat ze erbij horen. Illustratief is de ontvangst van het RMO-rapport door minister Rouvoet. Hij onderschrijft de gecombineerde aanpak van de RMO, maar hij ondersteunt slechts één gemeente financieel voor 'een proef waarbij vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin het opvoeden in de buurt, de rol van de sociale omgeving wordt versterkt'. Het blijft helaas bij lippendienst. Op de tweede plaats is er meer maatschappelijke steun nodig voor het combineren van een harde en een zachte aanpak. Een eenzijdig repressief klimaat is niet alleen ineffectief, het voedt ook een sfeer van angst en intolerantie. In zo'n klimaat voelen jongeren zich eerder uitgesloten, zullen burgers minder gemakkelijk op jongeren afstappen en is het ook voor professionals lastiger om hun opvoedende werk te doen. Maatschappelijke steun komt echter niet uit de lucht vallen. Beleidsmakers en professionals zullen daarvoor de boer op moeten. Onderzoek kan hen daarbij helpen, al hoeft het niet allemaal *evidence based* te zijn. Dat zou gezien de veelheid aan jeugdinterventies bovendien een enorm kostbare zaak worden.

Op de derde plaats is meer professionalisering en innovatie gewenst. Zowel de jeugdzorg als het jongerenwerk kent in Nederland een lange geschiedenis. In die geschiedenis ligt veel kennis en ervaring besloten over wat wel en niet werkt bij jeugdinterventies. Bij de roep om vernieuwing wordt die kennis en ervaring vaak over het hoofd gezien. Voor de jeugdzorg bestaat er inmiddels een plan om de professionalisering op een hoger niveau te brengen. Voor het jongerenwerk is dat er nog niet, terwijl er grote behoefte is aan professionele programmamakers

De RMO schetst een wel erg zwart beeld van de stand van het huidige jongerenwerk

die een aantrekkelijk aanbod in de vrije tijd van jongeren kunnen organiseren. Ook de RMO kent een belangrijke rol toe aan jongerenwerkers, maar schetst tegelijkertijd een wel erg zwart beeld van de stand van de huidige professie. Ze zijn er zeker, de jongerenwerkers die kennis en ervaring op een innovatieve manier weten te koppelen aan *feeling* met wat er op straat gebeurt. Maar ze zijn nog met te weinigen. Hoe zorgen we ervoor dat het er meer worden, dat ze zichtbaarder worden en dat ze gesteund worden?

Maike Kooijmans is onderzoeker bij het lectoraat Veiligheid en Jeugd van Avans Hogeschool. Marcel Spierts is docent en onderzoeker aan de Hogeschool van Amsterdam en redacteur van TSS.

Bronnen

- Jongerius, S., 'Vastpakken en niet meer loslaten'. Antilliaanse stichting helpt criminele jeugd met 'nieuw begin'. *Brabants Dagblad*, 10 april 2008
- Koning, E.J., *Praktijkboek Sociale Veiligheid. Voorbeelden van succesvolle projecten in de Brabantse (grote) steden*. Provincie Noord-Brabant, 2007
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, *Actieplan overlast en verloedering. Maatregelen ter intensivering van de lokale aanpak*, maart 2008 (www.minbzk.nl)
- Montfoort, A. van, Specifiek jeugdbeleid en jeugdzorg. P. van Lieshout e.a. (red.), *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*, p. 73-312. Amsterdam: AUP, 2007 (www.wrr.nl)
- Nauta, O., *Recidivemeting trajecten aanpak en preventie jeugdcriminaliteit. Een recidivemeting onder trajectdeelnemers van zes Amsterdamse jeugdinterventies en jeugdreclassering*. Amsterdam: DSP-groep, 2008

- RMO, *Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren*, 2008 (www.adviesorgaan-rmo.nl)
- Spierts, M. en P. van Vliet, *Goed jongerenwerk: aansprekend en assertief*. G. Jacobs e.a. (red.), *Goed werk. Verkenningen van normatieve professionaliteit*, p. 160-178. Amsterdam: SWP, 2008
- Winsemius, P. e.a., 'Niemand houdt van ze...' Kohnstammlezing 2008 (www.wrr.nl)