DISCUSSIE EN DEBAT

Positief veiligheidsbeleid ook mogelijk met oorlogstaal?

Jan Dirk de Jong

Op zoek naar positieve rolmodellen voor risicojeugd

Hoe is het mogelijk om positief veiligheidsbeleid vorm te geven? Op wat voor empirisch onderzoek zou dit beleid kunnen worden gebaseerd? En welke begrippen hebben we daarvoor nodig? Als het uitgangspunt is om veiligheid zelf als een positief concept op te vatten, lijkt het verstandig niet de oorlogstaal te gebruiken die gangbaar is in het huidige veiligheidsbeleid (bestrijden, frontlinie en mariniers). Het zou logischer zijn om te werken met een positievere woordkeuze. Maar aan de andere kant kan enig daadkrachtig of strijdbaar jargon wellicht niet uitblijven wanneer men zich ten doel stelt het jeugdbeleid (en in het bijzonder de beleidsmakers) daadwerkelijk te beïnvloeden. Is het mogelijk om in onderzoek ten bate van positief veiligheidsbeleid naast een positieve toonzetting, ook enige militaire terminologie te behouden? Dit vraagstuk heeft zich aangediend in het recente onderzoek naar de inzet van *positieve rolmodellen* voor risicojeugd (De Jong, 2016a). Om dat toe te lichten is het nodig iets uit te leggen over hoe dit onderzoek tot stand is gekomen.

De afgelopen jaren heb ik toegepast en praktijkgericht onderzoek mogen doen in een aantal uiteenlopende achterstandswijken waar beleidsmakers 'criminele jeugdgroepen' prioriteren in een lokale, integrale aanpak. Naast inzicht in de hedendaagse jeugdcriminaliteit (in het bijzonder van jongens met een Marokkaanse afkomst) heeft dit werk veel kennis opgeleverd van de kwetsbare kanten van het Nederlandse jeugdbeleid. Deze voortschrijdende inzichten leiden tot de vraag of diverse beleidskeuzen en systeemfouten de ernstige jeugdproblematiek in een aantal onderzoeksgebieden niet een stuk hardnekkiger maken dan nodig (tenminste, als men redeneert vanuit wetenschappelijke kennis over wat werkt op basis van 'evidence based' interventies).

Zo gaat het aan de repressieve kant van de aanpak niet altijd goed in de wijken waar ik onderzoek doe, bijvoorbeeld wanneer een gebrek aan samenwerking tussen politie en Openbaar Ministerie ogenschijnlijk onaantastbare kopstukken creëert. Jonge veelplegers die na een zoveelste inbraak de volgende dag weer op straat lopen, vormen dan negatieve rolmodellen voor de achtergestelde jeugd in hun sociale omgeving. Maar vooral aan de preventieve kant valt een hoop te verbeteren, zoals kostbaar, aanbodgericht en hbo-opgeleid jongerenwerk dat bar weinig aansluiting heeft met lokale risicojeugd. In ergere gevallen worden binnen het welzijnswerk zelfs prijsafspraken gemaakt over welke club welke doelgroep

bedient, wat integraal samenwerken en vooral informatiedeling en vroegsignalering volledig in de weg staat.

Mogelijke verklaringen voor dergelijke systeemfouten zijn verantwoordingsdrang, gebrekkig vakmanschap en slechte samenwerking van instellingen (of onderlinge concurrentie en tegenwerking). Daardoor kunnen goedbedoelde interventies soms zelfs criminogeen uitpakken. In interviews komen kleurrijke verhalen naar boven over de desinteresse van professionals, teleurstellende ervaringen en gebroken beloften die het vertrouwen van jeugd in het systeem ondermijnen. Ook spreken jongeren van een meer algemeen gevoel slechts een nummertje te zijn dat de industrie van instellingen en welzijnsorganisaties draaiende houdt. Al deze belevenissen dragen bij aan de legitimeringen van deze jeugd om hun heil vooral (weer) op straat te zoeken.

Unieke figuren in achterstandswijken

Deze bevindingen hebben een behoefte aangewakkerd om vooral praktische oplossingen te zoeken naast wetenschappelijke verklaringen. Die behoefte is verder versterkt door ontmoetingen met enkele unieke figuren tijdens het veldwerk in de achterstandswijken. Deze professionals, semiprofessionals en non-professionals weten op een of andere wijze veel meer te bereiken met lokale risicojeugd dan menig professional. In de wijze waarop deze mensen zich inzetten voor de jeugdproblematiek kleuren zij niet zelden buiten de lijntjes van protocollen en richtlijnen die kenmerkend zijn voor het systeem van de integrale aanpak van risicojeugd en jeugdgroepen. Ze zoeken simpelweg naar concrete oplossingen waarbij een methodiek slechts een hulpstuk is en niet het uitgangspunt. Dergelijke mensen zijn in eerdere onderzoeken naar jeugdcriminaliteit al eens bestempeld als 'best persons', 'sleutelfiguren', 'bruggenbouwers' of 'passionados' (Van den Brink et al., 2012; Sieckelinck, Van Buuren & El Madkouri, 2013; Eysink Smeets et al., 2013). In een poging deze figuren meer structureel te identificeren en hun werkzaamheden nauwkeuriger te bestuderen, heb ik in navolging van de socioloog Robert Merton gekozen voor het vrije algemene begrip 'rolmodellen' (De Jong, 2013).

Onderzoek naar deze rolmodellen had oorspronkelijk als doel te achterhalen wat die mensen zo bijzonder effectief maakt in hun werkzaamheden met jongeren 'uit de doelgroep' (en niet zelden ook ineffectief in hun samenwerking met veiligheidspartners uit het systeem). Hopelijk zou dat toepasbare en praktijkgerichte onderzoekskennis opleveren om deze unieke krachten zo in te zetten dat kostbare inspanningen meer resultaten opleveren op het gebied van veiligheid, leefbaarheid en, niet in de laatste plaats, kansen voor achtergestelde jeugd. Dit is uiteraard een hoopvolle – of eerder ronduit idealistische – gedachte geweest, gevoed door alle positieve rolmodellen die zich hebben aangediend in kwetsbare wijken van Amsterdam, Den Haag, Haarlem, Leiden, Nijmegen en Zoetermeer.

Op het eerste gezicht lijkt het op al die plekken steeds te gaan om stevige, charismatische figuren met informeel gezag. Ze nemen de vorm aan van een lokale sportschoolhouder, ondernemer of marktkoopman. Soms is het rolmodel een for-

Jan Dirk de Jong

mele autoriteit, zoals een wijkagent, jeugdhulpverlener of jongerenwerker. In tegenspraak met de typisch Nederlandse onderhandelingshuishouding (De Swaan, 1982) is de houding van deze figuren naar jongeren soms ronduit autoritair of dominant, maar vooral erg duidelijk en doelgericht. Ze spreken dan ook dezelfde taal als de jongens van de straat en zijn deels uit hetzelfde hout gesneden. Met een ogenschijnlijk harde opstelling lijken deze mensen echter opmerkelijk ‘zachte’ principes uit te dragen. In de beleving van professionals, bewoners, winkeliers en niet in de laatste plaats de lokale jeugd, vertegenwoordigen deze mensen zaken als oprechte betrokkenheid, wederzijds vertrouwen, altruïsme, empathie en een sterk gevoel van verbondenheid.

In tweede instantie maken diezelfde kwaliteiten dat deze rolmodellen nog slecht passen in een institutionele en bureaucratische samenwerking van officiële ‘ketenpartners’. De professionele organisaties en instellingen blijken doorgaans verwickeld in een complex spel van formaliteiten, onderlinge verantwoording en politieke of commerciële belangen. Veel rolmodellen kunnen weinig medeleven opbrengen voor de beperkingen die professionele partners krijgen opgelegd in de harde realiteit van zo’n werkomgeving. Daarnaast voelen sommige professionals zich weer in hun hemd gezet door rolmodellen, vooral als de professional persoonlijk minder goed in staat is – of organisatorisch te begrensd is – om jongeren écht te bereiken en te betrekken bij de gemeenschap. Als een rolmodel op dat vlak schijnbaar moeiteloos meer resultaat behaalt, kan dat tot afgunst leiden. En rolmodellen missen op hun beurt vaak ook weer de tact, de culturele bagage en het geduld om behoedzaam de systematische en menselijke obstakels te omzeilen die voortkomen uit bureaucratie, handelingsverlegenheid en de commerciële handel in zorg en welzijn.

Begripsinflatie door groeiende aandacht voor ‘rolmodellen’

Nieuwe kansen en bestaande tekortkomingen in lokaal jeugdbeleid die door een eerste verkenning van de inzet van ‘rolmodellen’ voor risicojeugd zijn blootgelegd, hebben inmiddels voldoende materiaal opgeleverd voor interessante onderzoeksvragen: in het bijzonder ten aanzien van de werking en waarde van *verbondenheid* om jongeren op het rechte pad te krijgen en te houden (De Jong, 2016b). Tevens is duidelijk geworden dat een multidisciplinair theoretisch kader nodig zal zijn om effecten van deze unieke figuren op het gedrag van jongeren te kunnen verklaren. Ook dienen instrumenten te worden ontwikkeld om de potentiële invloed van rolmodellen – waaronder hun ‘boosheid met liefde’¹ – kwantitatief te kunnen

- 1 Toen een van de respondenten (een jonge veelpleger met ernstige geweldsdelicten op zijn naam die kampte met een lichtverstandelijke beperking en gedragsproblematiek) werd gevraagd waarom hij wel naar de ene jeugdhulpverlener luisterde en van de rest nagenoeg niks aannam, antwoordde hij met: ‘Die man geeft me boosheid met liefde.’ Uit zijn toelichting is op te maken dat hij zich gecorrigeerd voelde op de wijze waarop een vader of grote broer boos zou worden vanwege fout gedrag, omdat hij het beste met je voorheeft. Tegelijkertijd voelde hij zich niet afgewezen als persoon, maar zag de afwijzing van zijn gedrag als een teken dat diegene juist om je geeft.

meten, in het bijzonder onder jonge respondenten met een licht verstandelijke beperking (een significant deel van de doelgroep). Wanneer deze onderzoekswerkzaamheden echter van start gaan, blijkt de oorspronkelijke woordkeuze voor het begrip 'rolmodellen' problematisch. Sterker nog, de keuze dreigt zelfs een impuls te geven aan tekortkomingen binnen ons huidige jeugdbeleid.

In de inleiding van dit themanummer merken Schuilenburg en Van Steden terecht op dat de woordkeuze van onderzoekers zeer bepalend is voor de insteek van sociaal veiligheidsbeleid en omgekeerd. Met het attenderende begrip 'rolmodellen' is in eerste instantie gekozen voor een positieve en daarmee atypische insteek. Het idee was om bijzondere kwaliteiten (betrokkenheid, betrouwbaarheid en verbondenheid) die men aan de rolmodellen toeschreef, als uitgangspunt te nemen. Het begrip zou verwijzen naar wat deze mensen voor risicojeugd kunnen betekenen als aantrekkelijk voorbeeld van een positieve sociale rol en statuspositie in hun sociale omgeving (het openbare leven op straat in een kwetsbare wijk). Maar voordat het concept zich voldoende heeft kunnen ontwikkelen in het lopende onderzoek, gaat het idee van mogelijke positieve effecten van rolmodellen bestuurlijk al een eigen leven leiden (mede door media-aandacht voor de onderzoekswerkzaamheden).

In een tijd waarin 'burgerparticipatie' en 'eigen kracht' nieuwe toverwoorden lijken te zijn, krijgt het idee gelijk zoveel momentum, dat zelfs sprake is van een bescheiden invloed op landelijk sociaal veiligheidsbeleid.² Op het ministerie van Veiligheid en Justitie en in diverse gemeenteraadsvergaderingen spreekt men al over de kracht van rolmodellen.³ Binnen de kortste keren worden landelijke bijeenkomsten georganiseerd over 'best practices' omtrent rolmodellen en dienen nieuwe experts op dit gebied zich aan om een graantje mee te pikken. Bij aanvang van het verkennende onderzoek was het concept rolmodel wellicht al niet ideaal gekozen, aangezien mensen het in algemene zin zijn gaan gebruiken sinds Merton het begrip in 1957 introduceerde. Maar door de recente aandacht voor 'rolmodellen' in landelijk en lokaal jeugdbeleid, en de invloed daarvan op een wildgroei aan toepassingen in projecten (van Amsterdamse Helden tot Young Leaderz), is sprake van een opmerkelijk sterke vertroebeling. Door deze begripsinflatie is het concept simpelweg niet meer bruikbaar als centraal begrip voor het geplande, toegepaste onderzoek.

De 'verbindingsofficier' als compromis

Wellicht zal deze ontwikkeling op termijn een geluk bij een ongeluk blijken te zijn. De focus van de onderzoeksvragen is inmiddels verschoven van het willen begrijpen van de aard en activiteiten van rolmodellen, naar het willen verklaren hoe aansprekende voorbeeldfiguren een gevoel van verbondenheid (gezien worden, erbij horen en ertoe doen) tot stand weten te brengen bij risicojeugd. De 'rol' die

2 Zie: www.wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/onderwerpen/jeugdgroepen/baseline-de-aanpak-van-problematische-jeugdgroepen.

3 Zie: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/05/06/aanpak-problematische-jeugdgroepen-loont-daling-zet-door.

Jan Dirk de Jong

de aansprekende voorbeeldfiguren innemen, is slechts een sociale positie met aanzien van waaruit zij in staat zijn die algemeen menselijke behoeften bij jongeren te bevredigen. Het werkelijke puzzelstuk zit dan ook niet in die rol, maar in de werking van verbinding en de beleving van verbondenheid.

Met betrekking tot ons huidige jeugdbeleid is deze puzzel niet alleen relevant op straatniveau: hoe krijgen we ‘allochtone’ risicojeugd uit problematische jeugdgroepen weer op een positieve wijze verbonden aan de samenleving? Ook op systeemniveau is de kwestie van verbinding uitermate interessant: hoe zorgen we dat diverse partijen met uiteenlopende belangen en werkwijzen toch in goede samenhang én samenwerking de juiste dingen doen om het gemeenschappelijke resultaat te behalen van meer veiligheid in de samenleving en meer kansen voor de achtergestelde jeugd? Ten slotte is een concept als verbinding ook relevant wanneer we ons afvragen hoe we beide domeinen – de straat en het systeem – beter op elkaar kunnen afstemmen op basis van wederzijds begrip en medeleven (zowel voor de leefwereld van straatjongens als voor de werkomgeving van de ambtenaar). Die laatste vraag heeft ook betrekking op de oorspronkelijke uitdaging om ‘rolmodellen’ die het goed doen op straat maar slecht in het systeem, beter te kunnen laten functioneren in een formele, lokale aanpak.

Zo doorredenerend heeft zich een nieuw attenderend begrip aangediend dat nu een centrale plek zal innemen in dit onderzoek om positief veiligheidsbeleid ten aanzien van jeugdcriminaliteit concreet vorm te geven: de *verbindingsofficier* die in staat is de rolmodellen van de straat en de *passionados* uit het systeem aan elkaar te verbinden (en de rest van de betrokkenen op straat en in het systeem met voldoende mandaat bij de les te houden of tot de orde te roepen). Maar nu zullen Schuilenburg en Van Steden wellicht even hun wenkbrauwen optrekken. Want met een term als ‘officier’ introduceert de onderzoeker alsnog oorlogstaal in het sociale veiligheidsbeleid, terwijl het doel was om juist niet bij te dragen aan een nieuw kader van controle, discipline en straf. Toch is deze woordkeuze voor enig militair jargon verstandig, zo niet noodzakelijk.

Om dat te begrijpen is het zaak in herinnering te brengen dat het hier toegepast wetenschappelijk onderzoek betreft en niet een zuiver academische kwestie. In de beleidswereld waar de verandering dient plaats te vinden (van negatief naar positief, van gescheiden naar verbonden, van desinteresse naar medeleven), spreekt men reeds een taal die mede afhankelijk is van de tijdgeest. Om gehoord te worden en mensen aan je zijde te krijgen, zal men zich in de eerste plaats bij wijze van compromis gedeeltelijk in die taal moeten uitdrukken. Een begrip als ‘verbindingsofficier’ is in die zin te gebruiken als breekijzer: niet om ‘de strijd aan te gaan’ met de jeugdgroepen op straat, maar juist om oplossingen te ontwikkelen voor de huidige barrières in het systeem (de verantwoordingsdrang, de handelingsverlegenheid en de risicojeugd als handelswaar).

Zoals verwacht is in de beleidswereld inmiddels positief gereageerd op het begrip verbindingsofficier. Het concept krijgt daardoor hopelijk het effect van een Paard van Troje. In eerste instantie wordt het juist omarmd vanwege de daadkracht, duidelijkheid en doelgerichtheid die passen bij wat huidige beleidsmakers willen uitstralen. Maar nadat het eenmaal zijn plek heeft gekregen binnen het beleidsjargon dient de controlerende autoriteit van de ‘officier’ hoofdzakelijk nog in het

teken te staan van het tot stand brengen van positieve begrippen als betrokkenheid, vertrouwen, empathie en verbondenheid. Als het daadwerkelijk zo uitpakt, blijkt positief veiligheidsbeleid ook gestalte te kunnen krijgen door de toepassing van een aangepast begrip uit negatief veiligheidsbeleid.

Literatuur

- Brink, G. van den, M. van Hulst, L. de Graaf & T. van der Pennen (2012), *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma.
- Eysink Smeets, M., E. Bervoets, J. Bik & K. Schram (2013), 'Je voelt je heel onveilig en heel alleen...' *Burgers over de impact van 'ogenschoonlijk onaantastbaren'*. En over wat daaraan zou moeten gebeuren. Amsterdam: Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties i.s.m. Lokale Zaken.
- Jong, J.D.A. de (2013), *Rolmodellen en het risico op recidive. De inzet van een mentor als positief rolmodel ter vermindering van criminaliteit en recidive van jonge Amsterdamse veelplegers*. Amsterdam: Rebond/Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid
- Jong, J.D.A. (2016a), The real deal. On positive, street-oriented role models in a response to Dutch gangs and youth at risk. In: C.L. Maxson & F.A. Esbensen (eds.), *Gang Transformations and Transitions in an International Context*. New York: Springer.
- Jong, J.D.A. de (2016b), *Verkeerd verbonden. Over foute straten en foute systemen*. Leiden: Hogeschool Leiden (lectorale rede).
- Sieckelinck, S., S. van Buuren & H. El Madkouri (red.) (2013), *Onbevoegd gezag. Hoe burgers zelf de gezagscrisis aanpakken*. Utrecht/Den Haag: FORUM/Boom Lemma.
- Swaan, A. de (1982), Uitgaansbeperking en uitgaansangst; over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding. In: *De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981*. Amsterdam: Meulenhoff, 81-115.