

Het jeugd(welzijns)werk en de preventie van (gewelddadige) radicalisering

Het vertrek van heel wat jonge inwoners vanuit Vlaanderen naar Syrië en Irak om aan de zijde van extremistische groeperingen te gaan strijden, vormde een belangrijke concrete aanleiding voor de ontwikkeling van het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering. Beide actieplannen uit 2015 en 2017 zien jongeren daarom als belangrijke doelgroep, waardoor ook het jeugd(welzijns)werk betrokken wordt. Het Vlaams Vredesinstituut evalueerde de jeugdwerkmaatregelen in het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Omdat het jeugd(welzijns)werk vanuit haar basisdoelstellingen en basiswerking een preventieve waarde kan hebben, is haar betrokkenheid binnen het Vlaamse actieplan een adequate keuze, weliswaar met respect voor die basiswerking als uitgangspunt. Verschillende van de ontplooidde acties en maatregelen worden over het algemeen ook positief ervaren, al identificeert het onderzoek ook enkele drempels voor de doeltreffendheid en duurzaamheid van deze acties.

Het jeugd(welzijns)werk in het Vlaams beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering

Ondanks de centrale rol van jongeren in het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, is het aantal acties en maatregelen waarin het jeugd(welzijns)werk concreet betrokken wordt relatief beperkt. De meeste van deze acties betreffen de oprichting van enkele overlegstructuren. Naast de deelname van het Departement Cultuur, Jeugd en Media (CJM) aan het Vlaams Platform Radicalisering, gaat het bijvoorbeeld concreet over de oprichting van het **sectoroverleg** om coördinatie en

ONDERZOEKSOPZET

Twee evaluatiecriteria

De acties en maatregelen waarin het jeugd(welzijns)werk betrokken was, zijn geanalyseerd in het licht van de **adequaatheid** en **doeltreffendheid** ervan. Hiervoor zijn we nagegaan in welke mate ze aansluiten bij inzichten in de wetenschappelijke literatuur, hoe het beleid in de praktijk uitvoering krijgt en welke succesfactoren en uitdagingen in de implementatie van deze acties te identificeren zijn.

Twee analyseniveaus

Naast een algemene evaluatie van de relevante acties en maatregelen in het Vlaams actieplan zijn de 7 projecten *positieve identiteitsontwikkeling* in de diepte geanalyseerd.

Dataverzameling

We namen **16 diepte-interviews** met respondenten van de Vlaamse overheid, van relevante koepelorganisaties en van lokale jeugdorganisaties af. Daarnaast werden **twee focusgroepen** met praktijkdeskundigen en academici georganiseerd.

afstemming binnen de sector te versterken. Ook in de **Lokale Integrale Veiligheidscellen** (LIVC-R's) wordt het jeugd(welzijns)werk als een relevante actor beschouwd. Daarnaast diende ook een **vormingsaanbod** te worden ontwikkeld voor eerstelijns werkers binnen het jeugdwerk. Opvallend is dat voor de maatregelen en acties waarin het jeugd(welzijns)werk betrokken is, relatief weinig bijkomende financiële investeringen werden voorzien. Enkel in het kader van een projectoproep rond **positieve identiteitsontwikkeling** voorzag de Vlaamse overheid een budget van 650.000 euro. Van de 78 ingediende voorstellen werden uiteindelijk zeven projecten gefinancierd.

Acties in/met het jeugd(welzijns)werk: adequaat en doeltreffend?

De verhouding tussen jeugd(welzijns)werk en preventie is niet vanzelfsprekend. Jeugd(welzijns)werk wordt niet an sich georganiseerd vanuit een weloverwogen betrachting om te anticiperen op risico's en problemen en is dus niet per definitie een vorm van preventie. Wel kunnen een aantal basisprincipes en methodieken in het jeugd(welzijns)werk een bijdrage leveren aan het voorkomen van (gewelddadige) radicalisering. Het jeugd(welzijns)werk kan jongeren ondersteunen zodat ze actief deelnemen aan de maatschappij om zo sociale uitsluiting te voorkomen. Bovendien kan het jongeren ondersteunen in de uitdagingen die zij dagelijks ervaren en kan het jongeren weerbaar maken voor gewelddadige ideologieën door onder meer het kritisch denken te stimuleren (zie kader).

HET JEUGDWERK IN DE P/CVE-LITERATUUR

In de P/CVE-literatuur komen **vier centrale thema's** prominent naar voren die elk een zekere relevantie bevatten voor de potentiële bijdrage van het jeugd(welzijns)werk aan de preventie van gewelddadige radicalisering: (1) positieve identiteitsontwikkeling, (2) het versterken van de weerbaarheid van individuen tegen extremisme en hen leren hoe hun (gepercipieerd) onrecht democratisch aan te pakken, (3) het creëren van weerbare gemeenschappen, en (4) het omgaan met dialoog en (sociale) actie. Deze thema's sluiten aan bij de specifieke methodologie van het jeugd(welzijns)werk en laten jongerenwerkers toe door hun reguliere werking op verschillende niveaus een zinvolle bijdrage te leveren aan de preventie van radicalisering en polarisering:

- Op **individueel niveau**, bijvoorbeeld, werkt een jeugd(welzijns)werker aan de identiteit, een toekomstperspectief, het kritisch denken en de weerbaarheid van de jongere in kwestie met de nodige aandacht voor verschillende levensdomeinen.
- Op **mesoniveau** kan er onder meer ingespeeld worden op het erkennen van de sociale identiteit, diens verhouding met de sociale groep en/of de directe omgeving van de jongere.
- Op **maatschappelijk niveau** kan dan weer gewerkt worden aan de relatie tussen de jongere en de samenleving, waarbij onder meer het democratisch burgerschap of de politiserende functie van jeugd(welzijns)werkers aan bod kan komen.

Een samenspel van deze praktijken op verschillende niveaus kan indirecte preventieve effecten tweebrengen in de strijd tegen radicalisering én polarisering, alleen is dit nooit een expliciet vooropgestelde doelstelling van de werking.

De aandacht in het Vlaamse actieplan voor het betrekken van het jeugd(welzijns)werk is daarom een **adequate** keuze die aansluit bij inzichten uit de P/CVE-literatuur. Vanuit haar basisdoelstellingen kan het jeugd(welzijns)werk immers een invloed hebben op bepaalde processen die kunnen leiden tot radicalisering. Wel blijkt uit onze analyses dat de ontwikkelde acties in het actieplan zich echter sterk richten op het individuele, persoonsgerichte niveau, terwijl de maatschappelijke dimensie in de uitwerking van dat actieplan onderbelicht is gebleven. Een **versterking van de signaal- en maatschappelijke functie** van het jeugd(welzijns)werk zou daarom een mogelijke bijdrage kunnen leveren aan de preventie van (gewelddadige) radicalisering. Een opwaardering van de strategische rol van een jongerenwerker – door een democratische uitlaatklep te bieden aan het (gepercipieerd) onrecht dat jongeren ervaren – biedt het potentieel om net op dat maatschappelijk niveau het verschil te maken.

Het onderzoek suggereert verder dat wat de projecten positieve identiteitsontwikkeling betreft deze als veelbelovend kunnen gecatalogeerd worden. Niet alleen bouwden ze verder op inzichten in de literatuur, ook de implementatie werd als positief ervaren en zou hebben bijgedragen tot de vooropgestelde doelstellingen. Ook bij de andere maatregelen en initiatieven zijn er vaak indicaties die wijzen op een zekere mate van doeltreffendheid in de praktijk. Tegelijkertijd levert het onderzoek wel verschillende randvoorwaarden en uitdagingen op voor een effectieve bijdrage van het jeugd(welzijns)werk tot de preventie van radicalisering en polarisering, waaraan in de toekomst meer aandacht kan besteed worden.

Randvoorwaarden en uitdagingen voor een meer doeltreffende en meer gedragen betrokkenheid van het jeugd(welzijns)werk

Een eerste uitdaging is gerelateerd aan de ervaren **onduidelijkheid over het te voorkomen probleem**. De afwezigheid van een algemeen gedeelde definitie van radicalisering vertaalt zich in een gebrekkig handelingskader rond deze thematiek. Verschillende respondenten gaven aan dat het moeilijk inschatten is wanneer grenzen overschreden zijn, wat radicaal gedrag betekent en wanneer radicalisering moet worden gemeld. Meer aandacht op het beleidsniveau voor het uitwerken van een overkoepelende visie op (processen van) gewelddadige radicalisering kan onrust en onzekerheid binnen het jeugd(welzijns)werk wegnemen over wat aanvaardbaar is en wat niet en welk gedrag of welke meningen gerapporteerd zouden moeten worden. Hoewel volledige consensus hierover wellicht niet haalbaar is, lijkt het niettemin minimaal wel wenselijk om basisconcepten als ‘gewelddadige radicalisering’ zo helder mogelijk te omschrijven en de visie die aan het beleid ten grondslag ligt explicieter uit te werken.

Een tweede randvoorwaarde is de nood om het jeugd(welzijns)werk meer te betrekken in de relevante overlegstructuren en beleidsvorming, **met respect voor de eigenheid** van het jeugd(welzijns)werk als sector. Jeugd(welzijns)organisaties vrezen dat dit de eigen werking verengt tot een probleemgerichte preventieve functie, de geloofwaardigheid in gedrang kan brengen en tot een instrumentalisering in functie van een veiligheidsagenda kan leiden. Dit voedt bijvoorbeeld de weerstand om deel te nemen aan de LIVC-R's. In bepaalde gevallen gebeurt lokale deelname aan casusoverleg door

jeugd(welzijns)organisaties wel. Positieverheldering, respect voor elkaars opdracht en eigenheid en wederzijds vertrouwen tussen de deelnemers blijken noodzakelijke voorwaarden voor een constructief casusoverleg.

Een **adequaat vormingsaanbod** voor betrokken jeugd(welzijns)werkers vormt een derde randvoorwaarde. Om de voornoemde signaal- en maatschappelijke functie te kunnen opnemen, dienen jongerenwerkers bijvoorbeeld over de nodige vaardigheden in democratische verzets-, gespreks- en dialoogtechnieken te beschikken. Om een dergelijk aanbod in de praktijk te kunnen uitwerken is een adequaat financieel kader nodig. Voor de uitwerking en financiering van een vormingsaanbod werd echter vooral naar de organisaties zelf gekeken. Het actieplan voorzag hiervoor geen specifieke financiering. Deze vaststelling geldt ook op een meer algemeen niveau. De bijkomende verwachtingen en opdrachten vanuit het actieplan werden **niet vergezeld door extra financiële en personeelsmiddelen**. Daardoor bleek dat heel wat organisaties in de praktijk te weinig tijd en ruimte hebben om deze bijkomende taken goed op te nemen.

Een laatste randvoorwaarde is een adequate betrokkenheid van de sector bij de totstandkoming en ontwikkeling van het beleid. Een groot aantal jeugd(welzijns)organisaties gaven nochtans duidelijk aan baat te hebben bij een sterkere afstemming tussen het Vlaamse beleid en hun noden en verwachtingen. Het opgerichte sectoroverleg zou potentieel kunnen fungeren als bovenlokaal orgaan om lokale signalen vanuit de sector samen te brengen en efficiënt te laten doorstromen naar het Vlaamse niveau en om de sector formeel te betrekken bij de beleidsontwikkeling en beleidsopvolging. Dit overleg bevat in de praktijk nog enkele tekortkomingen, zoals onduidelijkheid over de concrete doelstellingen, doelgroep en de finaliteit ervan.

Duurzaamheid versus een projectmatige financiering

In onze evaluatie keken we ook naar de mate van duurzaamheid van de ontwikkelde en uitgevoerde maatregelen, een specifiek aspect van doeltreffendheid. Dit is in het bijzonder relevant voor de projectmatige financiering in het actieplan. Met betrekking tot de jeugdwerkmaatregelen, gaat het over de zeven projecten gefinancierd vanuit de projectoproep 'positieve identiteitsontwikkeling'. De Vlaamse projectfinanciering blijkt bij de betrokken organisaties geleid te hebben tot kennisopbouw, de verdere uitbouw van een lokaal netwerk en het bereiken van een nieuw doelpubliek. Toch is **meer structurele financiering** nodig om een werkelijke overdraagbaarheid van de bereikte resultaten te realiseren. De verderzetting van de werking is in realiteit sterk afhankelijk van het ingezette personeel: zodra de projectfinanciering wegvalt, verdwijnt vaak ook dat personeel. In bepaalde gevallen werd die structurele financiering overgenomen door de lokale overheden, waardoor de werking alvast op lokaal niveau kan worden verdergezet.

Binnen de jeugd(welzijns)sector heeft de afgelopen jaren een meer algemene verschuiving van structurele subsidiërvormen naar tijdelijke projectmatige financiering plaatsgevonden. Dit biedt weliswaar ruimte voor experimenteren en innovatie binnen de bestaande werking, alsook de mogelijkheid om tijdelijk in te spelen op nieuwe maatschappelijke uitdagingen. In realiteit brengt de verschuiving naar

projectfinanciering ook verschillende neveneffecten mee. Zo blijkt de vraag van overheidswege naar duurzaamheid in het kader van projectfinanciering niet altijd even realistisch en soms zelfs contraproductief. Immers, in geval van succes is er zelden financiële ruimte beschikbaar binnen de reguliere werking, maar jongeren in kwestie rekenen wel op een blijvend aanbod. Daarnaast wordt die verschuiving vanuit het jeugd(welzijns)werk ervaren als een motie van wantrouwen en veroorzaakt het niet alleen veel onzekerheid maar ook bijkomende werklast.

Uitdagingen voor evaluatief onderzoek binnen het jeugd(welzijns)werk

Een belangrijke uitdaging betreft tot slot de meetbaarheid van de ontwikkelde preventieve activiteiten. De toenemende roep tot evaluatie vindt, zoals in andere sociale domeinen, ook plaats in de jeugd(welzijns)sector. In dit onderzoek werd duidelijk hoe de huidige omgang met het evaluatievraagstuk de sector voor belangrijke uitdagingen stelt. Beoordelingscriteria en -indicatoren zijn vaak resultaatgericht en de subsidiërende overheid mikt vaak op cijfermatige output, zoals doelbereik of cliëntaantallen, wat niet strookt met de pedagogiek van het jeugd(welzijns)werk. De welzijnsgerichte functie en de langetermijndoelstelling van vele initiatieven door deze sector zijn bijvoorbeeld niet altijd even makkelijk op papier aantoonbaar.

Hoe kan evaluatief onderzoek binnen het jeugd(welzijns)werk gestimuleerd worden en welke beoordelings- of evaluatiecriteria kunnen hiertoe bijdragen? Enerzijds kan dit door samenwerkingen tussen onderzoeksinstellingen en jeugdwerkingen te stimuleren, zodat theorie en praktijk vaker worden gebundeld. Anderzijds kan het zinvol zijn de bewijskracht binnen werkingen zelf te stimuleren door bijvoorbeeld te investeren in opvolgingsinstrumenten of aangepaste beoordelingscriteria. Bovendien zou een grotere transparantie en inhoudelijke terugkoppeling bij niet-selectie door de Vlaamse overheid kunnen bijdragen aan meer zelfinzicht bij de betrokken organisaties en bijdragen tot een kwalitatiever voorstel naar de toekomst toe. Het opbouwen van een evaluatiereflex binnen de jeugd(welzijns)sector vergt echter tijd en geld, voor een sector die nu reeds aangeeft hieraan een tekort te hebben. Het is dus belangrijk hiervoor de nodige (financiële) ondersteuning te voorzien.

MEER WETEN?



Deze factsheet is gebaseerd op de publicatie ‘Gewelddadige radicalisering en polarisering: beleid en preventie in Vlaanderen. Evaluatie en uitdagingen’. Dit boek is te downloaden op de website van het Vlaams Vredesinstituut – www.vlaamsvredesinstituut.eu/thema/radicalisering/. Liever een papieren versie? Klik door op bovenstaande publicatie en geef uw gegevens in. Verder kan u er alle factsheets – over de Centrale Doelstellingen en Beleidskeuzes, over de Lokale Aanpak, over Onderwijs, over Jeugd(welzijns-)werk en over Actuele Uitdagingen & Noden – en ons Advies terzake downloaden.

Het Vlaams Vredesinstituut werd bij decreet opgericht door het Vlaams Parlement als onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek. Het Vredesinstituut voert wetenschappelijk onderzoek uit, documenteert relevante informatiebronnen, en informeert en adviseert het Vlaams Parlement en het brede publiek inzake vredesvraagstukken.
