

Vergaderjaar 2009–2010

31 001

Programma voor Jeugd en Gezin

Nr. 89

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2010

Bijgevoegd ontvangt u het rapport «De lokale aanpak en preventie van recidive onder jongeren» van Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ).¹ ITJ is het samenwerkingsverband van de vijf inspecties op het terrein van jeugdzorg, gezondheidszorg, onderwijs, werk en inkomen en openbare orde en veiligheid. Het toezicht van ITJ spitst zich toe op de kwaliteit van de samenwerking tussen voorzieningen voor jeugd op gemeentelijk niveau.

ITJ heeft in vier gemeenten (Den Haag, Hellevoetsluis, IJsselstein en Lelystad) onderzoek gedaan naar de wijze waarop organisaties samenwerken om recidive onder jongeren aan te pakken en te voorkomen.

ITJ heeft een analyse gemaakt van zijn bevindingen in de vier gemeenten en deze vervat in een overall rapportage.

Hieronder geven wij u onze reactie op de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van ITJ.

Algemeen

ITJ constateert dat de samenwerking op lokaal niveau gericht op het verminderen van recidive op veel punten nog voor verbetering vatbaar is. Het onderzoek is een momentopname en geeft een beeld van de samenwerking in de eerste helft van 2009 toen de deelonderzoeken zijn uitgevoerd.

In 2009 zijn veel verbeteringen doorgevoerd. Verdere implementatie daarvan wordt voortgezet. Zo is er een landelijk dekkend netwerk van 45 Veiligheidshuizen neergezet. In Den Haag, één van de gemeenten waar het ITJ-onderzoek is uitgevoerd, is medio 2009 het Veiligheidshuis geopend.

Ook de invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin en de werkwijze «een gezin, één plan» is volop gaande en zal in 2011 worden afgerond in een landelijk dekkend netwerk. Geïnvesteed wordt in verbetering van de ketensamenwerking in Zorg- en Adviesteams, Justitiële Casusoverleggen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

en door de (verdere) ontwikkeling en invoering van de geautomatiseerde informatiesystemen.

Van groot belang voor de vermindering van de recidive is goede nazorg na het verblijf in een justitiële inrichting. Ook wat dit betreft zijn in de loop van 2009 belangrijke stappen gezet door de invoering van netwerk- en de trajectberaden.

De hiervoor genoemde verschillende beleidsontwikkelingen grijpen op elkaar in en vragen veel van de gemeenten maar bieden wel de basis voor een effectieve samenwerking op lokaal niveau.

In 2010 zal aandacht worden besteed aan verdere versterking van de onderlinge afstemming tussen de verschillende beleidstrajecten. Wij zullen de conclusies en aanbevelingen van ITJ daarbij benutten. Wij vragen er begrip voor dat implementatie en ontwikkeling in dit omvangrijke veranderproces samen opgaan. Binnen de landelijk aangegeven kaders vindt op lokaal niveau »op maat» invulling plaats.

Constateringen door ITJ

Preventie en de aanpak van recidive onder jongeren is geen speerpunt van het lokale beleid en uitvoering.

Het zicht op de aard en omvang van de recidive ontbreekt bij de gemeenten.

Aandachtspunt is dat ook op lokaal niveau het verminderen van de recidive prioriteit krijgt en blijft houden. Aansluitend op de conclusies van ITJ zijn ook wij van mening dat een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de problematiek op lokaal niveau een randvoorwaarde is voor een doelgerichte en doelmatige aanpak. Veel gemeenten ontwikkelen in nauwe samenwerking met hun ketenpartners een lokaal (integraal)veiligheidsbeleid: een planmatige aanpak gebaseerd op een analyse van de lokale cq. regionale problemen. Dit is een complexe bestuurlijke opgave, omdat veiligheid waaronder de specifieke aandacht voor het verminderen van recidive, tal van beleidsterreinen raakt. De aanpak van ernstige overlast en van de (jeugd)criminaliteit, met als onderdeel daarvan het terugdringen van recidive, komt bij de gemeenten in toenemende mate op de agenda. Het kabinet stimuleert dit op verschillende manieren, bijvoorbeeld door realisatie van een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen. De operationele uitwerking waarbij steeds duidelijker wordt wat dat voor het gemeentelijke beleid en de uitvoering precies betekent, was in de eerste helft van 2009 gaande en is dat ook nu nog.

Wat betreft de gemeentelijke bijdrage aan het terugdringen van de recidive gaat het er bijvoorbeeld om dat ook voor de groep jongeren die met politie en justitie in aanraking is gekomen, aanvullend op de justitiële afdoening een aanbod beschikbaar is gericht op scholing en voorbereiding op werk.

Jongeren die dreigen uit te vallen wordt dan weer perspectief geboden. Voor de professionals die jongeren scholing bieden of aan werk helpen is niet het eerste doel het terugdringen van recidive. Scholing en werk dragen echter wel bij aan het verminderen daarvan.

Voorkomen moet worden dat te veel doelen om voorrang vragen op een overvolle gemeentelijke agenda. Bij een slimme integrale aanpak is het mogelijk om van het reguliere aanbod gericht op scholing en toeleiding naar werk gebruik te maken en daarmee meerdere doelen te dienen (het voorkomen van schooluitval, het terugdringen van jeugdwerkloosheid en het verminderen van recidive).

Jongeren lopen een groot risico niet het beste, meest effectieve traject aangeboden te krijgen of met stagnaties en onderbrekingen in het aanbod geconfronteerd te worden. Volledig informatie-uitwisseling en een samenhangend aanbod ontbreken veelal.

Voor een sluitende aanpak is inzicht in de vraag nodig. Vervolgens dient het juiste aanbod in voldoende mate en tijdig beschikbaar te zijn. De complexiteit neemt toe naarmate meer partners betrokken moeten worden om een samengesteld aanbod te leveren.

Binnen de justitiële keten constateert ITJ een sluitende aanpak met een korte doorlooptijd als een permanent punt van aandacht. Vanuit de justitiële keten vindt een verdere uitbouw van de persoonsgerichte aanpak plaats en worden meer partners betrokken. Een bredere samenwerking binnen de Veiligheidshuizen en een schakeling met de (jeugd)zorgketen krijgt op steeds meer plaatsen vorm en inhoud. In dit kader dient de verzameling en uitwisseling van informatie gericht en zorgvuldig plaats te vinden. Daarbij is het van belang dat men op elkaars informatie kan vertrouwen. Een goed voorbeeld in dit verband is de invoering van het landelijk diagnose instrumentarium in de jeugd(strafrechts)keten. In overleg met ketenpartners en wetenschappers is een landelijk instrumentarium voor screening, risicosignalering en risicotaxatie ontwikkeld. Het ontwikkelde instrumentarium zal in de loop van 2010 landelijk worden ingevoerd. Voor een meer uitgebreid verslag van de verschillende initiatieven gericht op verbetering van ketensamenwerking en de informatie-uitwisseling verwijzen wij naar de Tweede voortgangsrapportage van het project Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV) (zie hoofdstuk 4.5 Persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten).

Bij de preventie en de aanpak van recidive dient behalve de justitiële keten altijd de zorg en hulpverleningsketen betrokken te zijn. Naast een goede samenwerking binnen de afzonderlijke ketens is een goede samenwerking, aansluiting en afstemming tussen de verschillende ketens een vereiste bij het realiseren van een effectieve aanpak en preventie van recidive. De verbinding tussen de ketens is nog niet gerealiseerd.

ITJ vermeldt voorts dat een complicerende factor bij de samenwerking om recidive te voorkomen en aan te pakken is dat de justitiële keten erg verschilt van de zorgketen en de hulpverleningsketen, met andere partners, andere doelen en andere verantwoordelijkheden.

Ondanks de verschillen die voor een deel voortkomen uit de verschillende functies die in de ketens worden vervuld, zien wij dat op steeds meer plaatsen een constructieve samenwerking ontstaat. De keuze voor een persoonsgerichte benadering in de justitiële keten maakt die mogelijk. Een voorbeeld hiervan is de vorm die daarvoor in de gemeente Tilburg is gevonden waarbij naast het Veiligheidshuis een zogenoemd Zorghuis is ingericht. Het Veiligheidshuis en het Zorghuis in Tilburg zijn in één gebouw gehuisvest en hebben een intensieve samenwerking ontwikkeld. Op deze manier kunnen repressie en zorg op een goede manier met elkaar worden verbonden. Op dit terrein zijn veel ontwikkelingen gaande. De koudwatervrees die tussen de verschillende beleidsterreinen, ook binnen de gemeenten, nog bestaat wordt in toenemende mate overwonnen. Dit laatste willen wij uiteraard bevorderen.

Het proces van het aansluiten van de verschillende ketens en netwerken vindt gefaseerd plaats. Een gefaseerde aanpak is verstandig omdat het tempo van invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin en de Veiligheidshuizen verschillend is en de implementatie ook voor een groot deel decentraal plaats vindt. Het proces wordt landelijk gefaciliteerd. In het voorjaar komt een handreiking voor gemeenten over de aansluiting tussen de Centra voor Jeugd en Gezin, de Veiligheidshuizen en de Zorgen Adviesteams – en daarmee het onderwijs – beschikbaar.

Belangrijke partners, zoals ouders en jongeren en scholen, ontbreken binnen de keten(s) in de onderzochte gemeenten, of zij worden nog onvoldoende betrokken en benut.

Binnen de justieketen werken de essentiële partners, de politie, het OM, de Raad voor de kindbescherming, de (jeugd)reclassering en ook de justitiële inrichtingen nauw samen. Een verdere uitbouw van deze samenwerking vindt plaats naar de zorg en ook naar de gemeentelijke instellingen. Ook op deelterreinen als de aanpak van schoolverzuim zijn er gerichte samenwerkingsverbanden.

Bij een verdere uitbouw van de samenwerking is een aandachtspunt om meer dan nu het geval is over de grenzen van het eigen werkterrein te kijken en te bezien wat de bijdrage van de verschillende potentiële partners kan zijn bij het verminderen van recidive. Het betrekken van ouders en andere belangrijke personen uit de omgeving van de jongere geeft mogelijkheden voor verhoging van de effectiviteit.

Een deel van de erkende bewezen effectieve interventies gericht op het verminderen van recidive richten zich op het gezinssysteem. Ouders worden dan betrokken door de professionals die verantwoordelijk zijn voor de begeleiding of behandeling.

De samenwerking tussen de school en de zorg krijgt onder meer vorm via de Zorgen Adviesteams.

Na detentie of na een traject nagaan of een jongere nog een voorziening of aanbod nodig heeft en deze vervolgens leveren, gebeurt nog onvoldoende. Het langdurig volgen van een jongere na afloop van een traject gebeurt nauwelijks. Beide acties zijn nodig om een blijvend resultaat voor de jongere te realiseren.

De verbetering van de nazorg is een prioriteit in het kader van het project Veiligheid begint bij Voorkomen. In de loop van 2009 zijn wat dit betreft belangrijke stappen gezet. De Tweede voortgangsrapportage van VbbV doet daarvan verslag (zie hoofdstuk 4.5.3, blz. 39 en 40). De gemeenten hebben uitdrukkelijk een rol gekregen bij de nazorg.

In het kader van de verbetering van de nazorg is in de afgelopen jaren in het bijzonder ook in 2009 geïnvesteerd in samenwerking met de gemeenten. Vanaf september 2008 zijn de netwerk- en de trajectberaden landelijk uitgerold. Dit is een vaste overlegstructuur waarin ketenpartners gezamenlijk zorgen voor een sluitende begeleiding van alle jeugdigen die een justitiële jeugdinrichting inen uitstromen. Ook de gemeente van herkomst wordt hierbij betrokken, zodat al tijdens de detentiefase duidelijk wordt wat nodig is qua hulpverlenings- en zorgtrajecten en andere voorzieningen voor de jongere. Waar mogelijk wordt bij de structuur van de Veiligheidshuizen aangehaakt. In samenwerking met de VNG is in juli 2009 de Handreiking Nazorg Jeugd beschikbaar gekomen en verspreid onder alle gemeenten.

ITJ stelt in zijn rapport dat het nodig is dat eventueel na de periode van nazorg jongeren langdurig worden gevolgd om een blijvend resultaat te borgen. Wij onderschrijven dit standpunt. Dit betekent evenwel niet dat begeleiding vanuit een justitieel kader onbegrensd is en moet zijn. Als bijvoorbeeld in het traject overleg wordt geconstateerd dat aanleiding bestaat de zorg in enige vorm voort te zetten, zal dit worden opgepakt vanuit Bureau Jeugdzorg of het Centrum voor Jeugd en Gezin en zullen die organisaties moeten volgen hoe het de jongere verder vergaat. Ook hier komt het er dus weer op aan dat decentraal slim de ketens aan elkaar geschakeld worden.

De suggestie om meer dan nu het geval is belangrijke personen uit de directe omgeving te betrekken en ook een ondersteunende rol te geven ten behoeve van een blijvend resultaat, steunen wij van harte. Dit kan mede onderdeel van de begeleiding in het kader van de nazorg zijn.

Een structurele evaluatie van de aanpak, samenwerking, en de behaalde resultaten is nodig om zicht te krijgen op de effectiviteit van de gevolgde werkwijze. De inzichten die deze evaluatie oplevert kunnen als input dienen voor het verder aanscherpen, aanpassen of zelfs beëindigen van een bestaande manier van werken. Een dergelijke evaluatie bij de aanpak en preventie van recidive is ITJ niet tegen gekomen.

Wetenschappelijke evaluatie van werkwijze en interventies maakt onderdeel uit van het beleid gericht op het verminderen van recidive. Dit vindt plaats in het kader bevorderen van evidence-based interventies. Dergelijke evaluaties zijn onderdeel van het onderzoeksprogramma van het WODC van het Ministerie van Justitie.

Bij veranderingsprocessen zoals de invoering van de Veiligheidshuizen die in nauwe samenspraak met de uitvoering stapsgewijs worden ingevoerd en verbeterd, wordt de voortgang gemonitord. Daarover wordt vervolgens periodiek aan de Tweede Kamer gerapporteerd in voortgangsrapportages.

Mede op grond van de monitoring worden handreikingen voor de uitvoering opgesteld en beschikbaar gesteld. In veel gemeenten vinden tevens evaluaties plaats in het kader van het lokale veiligheidsbeleid en de lokale aanpak van de overlast en de criminaliteit.

Aanbevelingen ITJ

ITJ beveelt aan:

- Focus in beleid en aanpak op recidiverende jongeren.*
- Betrek de ketenpartners; maak gebruik van elkaars kennis en aanbod.*
- Geef nazorg aan jongeren een structurele plaats in de aanpak.*
- Creëer ketenregie omtrent de aanpak en preventie van het probleem; realiseer verbinding tussen de ketens.*
- Evalueer structureel.*

Zoals blijkt uit onze reactie onderschrijven wij deze aanbevelingen en zullen wij de aanbevelingen betrekken bij de volgende fase van de versterking van de samenwerking ten behoeve van de vermindering van de recidive.

De komende tijd zal onder meer de schakeling tussen de Centra voor Jeugd en Gezin, de Zorg- en Adviesteams – en daarmee het onderwijs – en de Veiligheidshuizen extra aandacht krijgen. Om de samenwerking te bevorderen hebben wij aan het Nederlandse Jeugdinstituut de opdracht gegeven om een handreiking op te stellen voor het bevorderen van deze samenwerking. Deze handreiking zal, zoals hiervoor al gemeld, in het voorjaar beschikbaar komen voor gemeenten.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet