

De lokale aanpak en preventie van recidive onder jongeren

Overall rapportage

Integraal Toezicht Jeugdzaken
Utrecht, 24 november 2009

Samenvatting

Grenzen verkennen hoort bij opgroeien. Kinderen, pubers en adolescenten hebben nu eenmaal de (gezonde) neiging om te experimenteren. Als experimenteren over gaat in strafbaar gedrag, spreken we van jeugdcriminaliteit. Voor een groot aantal jongeren is het voldoende dat ze één maal een straf opgelegd krijgen. Als een jongere meer dan eens met de politie in aanraking komt vanwege het plegen van een strafbaar feit is er sprake van recidive. Vaak is er dan meer aan de hand dan normaal puberaal gedrag.

De ernstige gevolgen van recidive voor de maatschappij en de jongere zelf en de benodigde integrale aanpak vormden voor Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) aanleiding om onderzoek te doen naar de wijze waarop organisaties en voorzieningen samenwerken om recidive onder jongeren aan te pakken en te voorkomen. ITJ heeft dit gedaan in vier gemeenten: Den Haag, Hellevoetsluis, IJsselstein en Lelystad. De centrale vraag van deze onderzoeken luidde als volgt:

"Hoe werken organisaties en voorzieningen samen aan het voorkomen van recidive (preventie) en aan de aanpak van recidive (curatie) bij jongeren, en wat zijn de resultaten van deze samenwerking?"

ITJ heeft voor elk van de vier onderzochte gemeenten een rapportage opgesteld waarin de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. De bevindingen van de vier onderzoeken laten een aantal overeenkomsten zien die tekenend zijn voor de wijze waarop er samengewerkt wordt rond de aanpak en preventie van recidive onder jongeren. In deze overall rapportage besteedt ITJ aandacht aan deze overeenkomsten. ITJ wil met deze bevindingen, verklaringen en aanbevelingen een bijdrage leveren aan de verbetering van de aanpak en preventie van recidive bij andere gemeenten.

Overeenkomsten

De werkwijze die gehanteerd wordt rondom de aanpak en preventie van recidive onder jongeren is in grote lijnen identiek. Dit, ongeacht de context van de gemeente of de partijen die met elkaar samenwerken in relatie tot de problematiek.

ITJ heeft niet waargenomen dat recidive onder jongeren speerpunt is van het lokale beleid. Ook de gehanteerde aanpak van organisaties en voorzieningen binnen de verschillende gemeenten richt zich niet specifiek op recidiverende jongeren. Hierdoor ontbreekt het zicht op de omvang van het probleem binnen de lokale context.

Informatie-uitwisseling vindt plaats op het moment waarop de jongere overgedragen wordt van de ene naar de andere organisatie. Toch is de partner die de jongere overgedragen krijgt niet altijd volledig geïnformeerd over de achtergrond van de jongere en de situatie waarin hij op dat moment verkeert.

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

Het traject dat een jongere krijgt wordt nagenoeg volledig vanuit één 'aanbieder' samengesteld. Hierdoor bestaat het totale traject van een jongere niet uit één geheel, maar uit verschillende 'deeltrajecten'. ITJ heeft niet waargenomen dat een jongere een samengesteld (hulp)aanbod krijgt waarbij verschillende partners tegelijkertijd een rol spelen.

De nazorg aan jongeren die uit een traject komen is geen vast onderdeel van de werkwijze die rond deze jongeren tot stand komt. Het einde van een traject betekent dat de jongere uit zicht van de professionals raakt. Extra aanbod creëren of het langdurig volgen of monitoren van een jongere gebeurt niet.

Gemeenten stellen zich actief op om een goede regierol in te vullen. In de samenwerking gericht op de aanpak en preventie van recidive ontbreekt een echte regiefunctie. ITJ ziet echter wel mogelijkheden voor de gemeente deze op te zetten en in te richten. Wanneer deze regiefunctie specifiek gecreëerd wordt kan toegewerkt worden naar een verbinding tussen de verschillende ketens die een rol hebben bij deze problematiek. Met deze verbinding kan grote winst worden behaald voor de aanpak en preventie van recidive onder jongeren.

De eigen werkwijze van een professional rondom een individuele jongere wordt regelmatig geëvalueerd. ITJ heeft echter niet waargenomen dat de betrokken professionals gezamenlijk het totale traject van een jongere en de kwaliteit van de samenwerking daarbinnen evalueren. Er wordt niet gekeken naar de resultaten voor de gehele doelgroep binnen de gemeente.

Aanbevelingen

ITJ heeft aanbevelingen ter verbetering voorgesteld aan de onderzochte gemeenten. Ook brengt ITJ in deze overall rapportage een aantal van deze aanbevelingen onder de aandacht.

- Het betreft:
- Focus in beleid en aanpak op recidiverende jongeren.
 - Betrek 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.

Inhoud

1.	Inleiding	9
2.	Geen zicht op recidive	13
3.	Aanpak van recidive weinig effectief.....	15
4.	Samenwerking tussen ketens nog niet gerealiseerd.....	17
5.	Regie richten op verbinding ketens	19
6.	Ontbrekende partners	21
7.	Nazorg noodzakelijk voor blijvend resultaat	23
8.	Evaluatie geeft (in)zicht.....	25
9.	ITJ beveelt aan.....	27

1. Inleiding

Grenzen verkennen hoort bij opgroeien. Grenzen overschrijden soms ook. Kinderen, pubers en adolescenten hebben nu eenmaal de (gezonde) neiging om te experimenteren. Als experimenteren over gaat in strafbaar gedrag, spreken we van jeugdcriminaliteit.

Veel jongeren maken zich wel eens schuldig aan gedrag dat niet door de beugel kan. Dit kan zijn: het vernielen van straatmeubilair, winkeldiefstal, zwartrijden of het bekladden van een bushokje. In veel gevallen is het met dit soort gedrag snel afgelopen als de jongere een keer in de kraag wordt gegrepen en een straf opgelegd krijgt.

Als een jongere echter meer dan eens met de politie in aanraking komt vanwege het plegen van een strafbaar feit (recidive) is er vaak meer aan de hand dan normaal puberaal gedrag. Deze jongeren blijken vaak meerdere problemen te hebben. Crimineel gedrag komt zelden alleen, veel van deze jongeren hebben een (licht) verstandelijke handicap, psychische of psychiatrische problemen of worden geconfronteerd met problemen in het gezin of op school.

Het terugdringen van jeugdcriminaliteit en recidive onder jongeren staat al jaren hoog op de agenda van beleidsmakers bij Rijk, provincies en gemeenten. Ondanks de uitvoering van diverse programma's van de rijksoverheid, en provinciale en lokale activiteiten, dalen jeugdcriminaliteit en recidive nog niet.

Recidive is allereerst voor de jongeren zelf een probleem; een etiket van hardekernjongere, crimineel of veelpleger is een aanslag op zijn of haar toekomstperspectief¹. Relaties, het behalen van een diploma, het krijgen van werk en een huis komen onder druk te staan. Recidive zelf veroorzaakt, bovenop de problemen die de jongeren meestal al hadden en die wellicht tot recidive geleid hebben, dus nog eens extra problemen voor de jongeren. Daarnaast zorgen jeugdcriminaliteit en recidive voor maatschappelijke problemen, zoals (gevoelens van) onveiligheid bij burgers en leiden ze tot hogere kosten voor de maatschappij omdat er een groter beroep wordt gedaan op politie, Openbaar Ministerie (OM), rechterlijke macht en andere betrokken organisaties. Dat een snelle aanpak het meeste effect heeft, daarvan is iedereen overtuigd. Hoe verder jongeren afglijden, hoe moeilijker het is en hoe langer het duurt hen uit die negatieve spiraal te krijgen. Om te voorkomen dat deze jongeren uiteindelijk het predicaat 'hopeloos' krijgen, is dan ook cruciaal dat gemeenten, samen met partners uit het justitiële en het hulpverlenings- en zorgdomein, prioriteit geven aan de aanpak en preventie van recidive onder jongeren.

¹ Minderjarige veelpleger: Een jongere in de leeftijd van 12 t/m 17 jaar die in het gehele criminele verleden meer dan 5 processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan ten minste 1 in het peiljaar.
Hardekern jongere: Een jongere in de leeftijd van 12 t/m 24 jaar die in het peiljaar twee zware delicten heeft gepleegd en bovendien in de jaren daarvoor drie antecedenten heeft en een jongere die in het peiljaar ten minste drie zware delicten heeft gepleegd. Bron: Ministerie van Justitie

De ITJ onderzoeken

Zowel de ernstige gevolgen van recidive voor de maatschappij en de jongere zelf, als de benodigde integrale aanpak voor de oplossing van het probleem vormden voor ITJ aanleiding om een onderzoek te starten naar de wijze waarop organisaties en voorzieningen samenwerken om recidive onder jongeren aan te pakken en te voorkomen.

ITJ doet onderzoek in die gemeenten waar een maatschappelijk probleem groter is dan in andere gemeenten en waar de risico's voor jongeren om met dat probleem in aanraking te komen hoog zijn. In het kader van het onderzoek naar de kwaliteit van de samenwerking rondom de preventie en aanpak van recidive onder jongeren, heeft deze wijze van selecteren geleid tot een keuze van vijf gemeenten. Het betreft de gemeenten Den Haag, Hellevoetsluis, IJsselstein, Lelystad en Gouda. ITJ heeft het onderzoek niet in Gouda uitgevoerd omdat deze gemeente niet bereid was deel te nemen aan het onderzoek.

ITJ wilde met deze onderzoeken inzicht verkrijgen in de manier waarop organisaties en voorzieningen gezamenlijk trachten te voorkomen dat jongeren tussen de 12 en 24 jaar herhaaldelijk in aanraking komen met de politie. Op basis van de uitkomsten van de onderzoeken heeft ITJ aan de gemeenten en betrokken voorzieningen aanbevelingen gedaan om de wijze waarop ze samenwerken te verbeteren.

De centrale vraag van deze onderzoeken luidde als volgt:

"Hoe werken organisaties en voorzieningen samen aan het voorkomen van recidive (preventie) en aan de aanpak van recidive (curatie) bij jongeren, en wat zijn de resultaten van deze samenwerking?"

Aanpak

Om antwoord te kunnen geven op deze centrale vraag heeft ITJ gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. ITJ heeft door middel van deskresearch informatie verzameld over de aanpak en preventie van recidive in de geselecteerde gemeenten. Ook is er een elektronische vragenlijst uitgezet onder professionals van organisaties die in de gemeenten werkzaam zijn en een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak en preventie van recidive onder jongeren. Daarnaast heeft ITJ interviews afgenomen bij professionals.

ITJ heeft voor elk van deze gemeenten een rapportage opgesteld. Hierin heeft ze de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen in relatie tot de kwaliteit van de ketensamenwerking gepresenteerd. Uit deze bevindingen zijn een aantal rode draden te benoemen, die – ongeacht de context van de onderzochte gemeenten – tekenend zijn voor de wijze waarop er samengewerkt wordt rond de aanpak en preventie van recidive onder jongeren. In deze rapportage zal

ITJ aandacht besteden aan deze rode draden. ITJ wil met deze bevindingen, verklaringen en aanbevelingen ook andere gemeenten stimuleren de aanpak en preventie van recidive onder jongeren te verbeteren.

2. Geen zicht op recidive

Focus op risicojongeren

In geen van de onderzochte gemeenten is recidive hét probleem. Gemeenten erkennen weliswaar de ernst van recidive voor de jongere zelf, de hoge lasten die recidive veroorzaakt voor de maatschappij, en dat oplossing van dit probleem nodig is, maar bij geen van de onderzochte gemeenten is preventie en aanpak van recidive prioriteit in beleid en aanpak.

In de beleidsnota's van gemeenten is veel aandacht voor jeugd en veiligheid. De focus van gemeenten is daarbij vooral gericht op risicojongeren en overlastgevende jeugd; in de grotere gemeenten soms ook op jeugdcriminaliteit of de groep veelplegers. Deze groepen bevatten (uiteraard) ook recidiverende jongeren.

In geen van de onderzochte gemeenten heeft ITJ gezien dat recidive onder jongeren speerpunt is van beleid. Ook de gehanteerde aanpak van organisaties en voorzieningen binnen de verschillende gemeenten richt zich niet specifiek op deze doelgroep.

De focus op risicojongeren zou (op termijn) preventief kunnen werken, veel risicojongeren lopen immers kans om op het verkeerde pad te raken. Uiteraard verdient vroeg signaleren van risicojongeren en snel interveniëren de voorkeur boven het afwachten totdat jongeren echt in de fout zijn gegaan. Maar daarmee houdt het niet op: sommige (risico)jongeren ontsporen toch en ook voor deze groep is een aanpak nodig. De focus op de groep risicojongeren is dan te algemeen om echt 'spijkers met koppen' te kunnen slaan voor de groep recidiverende jongeren.

Aard en omvang

Een grondige, met elkaar gedeelde, analyse van het probleem recidive specifiek voor de gemeente, met bijvoorbeeld nuances per wijk of doelgroep, onderbouwd met cijfers, heeft ITJ niet aangetroffen.

Een gevolg van de focus op risicojongeren is dat het zicht op aard en omvang van recidive ontbreekt. ITJ heeft in geen van de onderzochte gemeenten waargenomen dat professionals zicht hebben op de totale omvang van het probleem binnen de lokale context. Gemeenten en met name de politie beschikken vaak wel over cijfermateriaal over (groepen) recidiverende jongeren, maar deze gegevens zijn niet bekend bij de professionals.

De inschatting die professionals geven van het aantal recidivisten in de gemeente is gebaseerd op de jongeren die ze vanuit hun eigen functie, binnen hun eigen organisatie en binnen hun

eigen werkgebied (wijk, stadsdeel, etc.) zien. ITJ constateert hierbij dat het niet mogelijk is vast te stellen of die inschattingen overeenkomen met de werkelijkheid. Organisaties hanteren vaak verschillende definities van recidive en recidiverende jongeren. Ook de wijze van registreren en de gebruikte systemen sluiten vaak niet op elkaar aan.

Medewerkers van de gemeenten en professionals hebben over het algemeen wel eenzelfde beeld van de risicofactoren die kunnen leiden tot recidive.

Het gaat vooral om een lage sociaaleconomische status, het op straat hangen, ouders die geen grip lijken te hebben op de jongere, schoolverzuim en/of -uitval, alcohol- en drugsgebruik.

Deze factoren zijn ook bekend uit de literatuur. Of deze of andere kenmerken ook in de eigen gemeente de belangrijkste oorzaken of risicofactoren zijn van recidive weet men echter niet zeker. Het beeld dat een ieder heeft is meestal niet onderbouwd met data uit de betreffende gemeente of met anderen gedeeld.

3. Aanpak van recidive weinig effectief

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. Volledige informatie-uitwisseling en een samenhangend aanbod ontbreken veelal.

Het traject² voor de jongere

Recidiverende jongeren krijgen na het plegen van een strafbaar feit een straf of maatregel opgelegd. Het plegen van een strafbaar feit hangt vaak samen met andere problemen zoals psychische problemen, armoede, verslaving of schooluitval. Naast het opleggen van een straf of maatregel is dan ook hulp of zorg nodig. Bij een effectieve aanpak van recidive wordt ook met deze (samenhangende) problemen rekening gehouden.

Aanpak sluit niet aan

Informatie-uitwisseling op casusniveau vindt plaats op het moment dat de jongere overgedragen wordt van de ene naar de andere organisatie. Professionals informeren elkaar over de betreffende jongere op een wijze die hen goed lijkt. Meestal gebeurt deze overdracht mondeling in een persoonlijk contact. Het komt nauwelijks voor dat afzonderlijke dossiers over de jongeren vanuit de verschillende organisaties bij elkaar worden gebracht en onderling worden gedeeld. Daardoor is de professional aan wie de jongere overgedragen is vaak niet volledig geïnformeerd of blijft de informatie waarover hij kan beschikken gefragmenteerd. De volledige 'historie' (de beginsituatie van de jongere, de risicofactoren, de belemmeringen in leefomgeving, de vriendengroep, het gezin én een overzicht van alle handelingen/ trajecten/ contacten van verschillende professionals tot dan toe) van de jongere kan daardoor nagenoeg nooit betrokken worden bij de keuze van een traject.

ITJ heeft overigens niet waargenomen dat de informatieoverdracht stagneert of beperkt is vanwege bijvoorbeeld privacybelemmeringen. De professionals zijn niet onwillig elkaar te informeren.

Professionals proberen jongeren - op basis van de informatie die zij hebben - een zo passend mogelijk aanbod te bieden. Bij het zoeken naar een oplossing of een geschikte aanpak voor een jongere redeneren professionals in de praktijk veelal vanuit het aanbod van hun eigen organisatie en niet vanuit de behoeften van een jongere.

² onder traject wordt hier verstaan het aanbod of de behandeling – en dat kan zowel een straf, hulpverlening of een zorgaanbod zijn - dat een jongere gedurende een bepaalde tijd ondergaat om zijn probleem op te lossen.

Het aanbod dat binnen een organisatie voorhanden is vormt de basis voor wat de jongere krijgt. Van het aanbod en de expertise van andere partners wordt nauwelijks gebruik gemaakt om te komen tot een 'aanvullende actie' of een samengesteld aanbod. Het komt regelmatig voor dat professionals acties die voor een jongere nodig zijn, niet ondernemen omdat deze acties niet in het aanbod of de taak van de eigen organisatie passen. ITJ heeft nog weinig gezien dat alle professionals die bij een jongere betrokken zijn gezamenlijk een plan van aanpak opstellen. Hierdoor bestaat het totale traject van een jongere niet uit één geheel, maar uit verschillende 'deeltrajecten'. ITJ heeft niet waargenomen dat een jongere een samengesteld aanbod krijgt waarbij verschillende partners een rol kunnen spelen. Maar juist een gezamenlijke, integrale aanpak is nodig om ervoor te zorgen dat een jongere een passend aanbod krijgt. Verschillende acties (zoals het opleggen van een taakstraf, het inschakelen van een gezinscoach, en agressietraining) vinden vaker na elkaar of los van elkaar plaats. Deze acties zouden tegelijkertijd moeten plaatsvinden, als onderdeel van één plan voor die jongere. ITJ ziet hierin risico's voor de continuïteit van het aanbod. Daarnaast wordt de continuïteit bemoeilijkt door het bestaan van wachtlijsten bij trajecten. Als de hulpverlening stagneert, brengt dit het risico op terugval in het verkeerde gedrag met zich mee.

Stagning of een breuk in de hulpverlening kan ook ontstaan door de vooraf vastgelegde doorlooptijd van een traject (een project duurt bijvoorbeeld altijd een half jaar, ongeacht de situatie van de jongere) of doordat een traject eindigt wanneer de jongere 18 jaar wordt.

4. Samenwerking tussen ketens nog niet gerealiseerd

Bij de preventie en de aanpak van recidive dient behalve de justitiële keten³ altijd de zorg- en de 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. Deze verbinding en afstemming tussen de ketens is nog niet gerealiseerd.

Samenwerking om recidive te voorkomen en te verminderen betekent dat de justitiële keten en de zorg- en hulpverleningsketen hun activiteiten op elkaar moeten afstemmen. De ketens hebben echter een verschillend doel en een specifieke gerichtheid.

In de justitiële keten is het verminderen van recidive een belangrijk doel. Het aanbod en de aanpak in deze keten zijn hierop gericht. Aanbod en aanpak bestaan onder meer uit gedragsinterventie, taakstraf, jeugddetentie of maatregel van plaatsing in een jeugdinrichting (PIJ-maatregel).

Binnen de zorg- en hulpverleningsketen is het voorkomen of verminderen van recidive niet als doel gedefinieerd.

Ook op gemeentelijk niveau moeten de verschillende diensten en bestuurders die betrokken zijn bij de preventie en aanpak van recidive samenwerken en activiteiten op elkaar laten aansluiten en afstemmen. Het verschil in doelen en gerichtheid is ook op gemeentelijk niveau zichtbaar. Zowel de onderdelen die zich bezighouden met zorg, onderwijs, welzijn onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van een of meerdere wethouders als het onderdeel openbare orde en veiligheid onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester dienen betrokken te zijn bij de preventie en aanpak van recidive onder jongeren.

ITJ heeft in de volle breedte van de (keten)samenwerking rondom recidive onder jongeren waargenomen dat de samenwerking tussen gemeente, organisaties en voorzieningen vooral berust op persoonlijke contacten en korte lijntjes tussen professionals. Samenwerking wordt wel gezocht en professionals weten elkaar over het algemeen ook wel te vinden. De samenwerking blijft echter door de afhankelijkheid van persoonlijke contacten ad hoc en is op organi-

³ Onder justitiële keten (of strafketen) verstaat ITJ organisaties zoals politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau jeugdzorg, afdeling jeugdreclassering en (gezins)voogdij, Bureau Halt. Onder de zorgketen (soms ook preventieve of welzijnsketen genoemd) vallen organisaties als Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), leerplicht, (school)maatschappelijk werk, welzijnsvoorzieningen (Jongerenwerk etc), Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)-Jeugdgezondheidszorg en gezondheidsbevordering en Geestelijke gezondheidszorg (GGZ).
Onder de hulpverleningsketen vallen Bureau jeugdzorg, afdeling Toegang, Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en diverse aanbieders van jeugdzorg en verslavingszorg.
Soms worden de zorg- en de hulpverleningsketen tezamen onder de noemer 'jeugdzorgketen' gevat. Onderwijsinstanties (waaronder scholen) en allerlei instanties op het gebied van werk en inkomen participeren soms in een of meer ketens maar worden niet per definitie aan één van bovengenoemde ketens toegeschreven.

satie- en ketenniveau nauwelijks structureel geborgd. Professionals spreken zelf dan ook van 'contact hebben met' en niet van 'samenwerken met'.

ITJ heeft geconstateerd dat vooral de partijen binnen de justitiële keten zich wat betreft samenwerking onderscheiden van de organisaties en voorzieningen binnen de andere ketens. Afspraken over samenwerking en het vastleggen van informatie tussen organisaties en voorzieningen die zich bewegen binnen de justitiële keten blijken wél structureel te zijn. Een mogelijke verklaring is dat de werkwijze van partijen uit deze keten meer gebonden is aan vaste procedures en protocollen.

Aansluiting tussen de justitiële keten en de andere keten(s) te realiseren lijkt geen makkelijke opgave. De wettelijk vastgestelde procedures, straffen en maatregelen, en overlegvormen van de justitiële keten lijken nu niet zo veel ruimte te geven om overige partners in die samenwerking te betrekken.

Hulpverleners zoeken op hun beurt, wanneer ze met een jongere te maken krijgen, niet vanzelfsprekend aansluiting bij de justitiële keten. De reden hiervoor is dat men soms geen weet heeft van problemen van strafrechtelijke aard of dat de straf of maatregel al achter de rug is. Soms wordt de justitiële keten als volstrekt op zich zelf staand en 'anders' gezien; straf is immers geen hulp.

In drie van de vier onderzochte gemeenten opereren de justitiële keten en de zorg- en hulpverleningsketen nog los van elkaar. Dit geldt ook voor sommige gemeentelijke diensten. Het Veiligheidshuis is in de onderzochte gemeenten nog maar kort operationeel (Den Haag en IJsselstein) of in oprichting. Hoewel de meeste professionals enthousiast en vol vertrouwen zijn dat het Veiligheidshuis bij zal dragen aan een succesvolle samenwerking⁴, is het nog te vroeg om resultaten én een aansluiting tussen de ketens te zien. In Hellevoetsluis waar (nog) geen Veiligheidshuis is, is de afstemming en bewaking tussen de ketens middels een structuur⁵ en regisseurs gewaarborgd.

⁴ Overigens waarschuwt PJ van Delden in zijn proefschrift: 'Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening' (Universiteit Tilburg 2009) dat vestigen van instellingen op één adres nog geen succesvolle samenwerking hoeft te betekenen. Louter en alleen de instelling van een Veiligheidshuis garandeert dus nog niet een effectieve samenwerking tussen en in de ketens.

⁵ Bedoeld wordt hier het zogenaamde Gemeentelijk Overleg Sluitende Aanpak, kortweg GOSA.

5. Regie richten op verbinding ketens

De regierol⁶ van de gemeente richt zich nog niet op de aanpak en preventie van recidive onder jongeren. Grote winst is hier te halen bij de realisatie van een verbinding tussen de justitiële keten en de andere keten(s).

De regierol van gemeenten op het gebied van het gemeentelijk integrale veiligheidsbeleid is wettelijk verankerd.

De gemeente heeft ook de regierol in het preventief jeugdbeleid en wordt verantwoordelijk voor het maken van sluitende afspraken voor alle jongeren in de jeugdketen.

In de Wet op de Jeugdzorg zal een verplichting worden opgenomen waarbij gemeenten wederkerige afspraken dienen te maken met partners over de coördinatie van zorg en de totstandkoming van 'één gezin, één plan'. Onderdeel van deze afspraken is een escalatiemodel. Uiteindelijk moet de burgemeester de bevoegdheid krijgen om instellingen te dwingen mee te werken aan een oplossing. Hiermee wordt de regierol van de gemeente versterkt.

Regie betekent dat de gemeente ervoor moet zorgen dat organisaties binnen de domeinen onderwijs, zorg- en hulpverlening, werk en veiligheid met elkaar samenwerken.

Voor een aantal activiteiten en organisaties op het gebied van zorg is de gemeente zelf verantwoordelijk (bijvoorbeeld GGD, leerplicht en maatschappelijk werk). Maar het gaat ook om veel activiteiten en organisaties die buiten de directe verantwoordelijkheid van de gemeente vallen – zoals het onderwijs, politie/justitie en geïndiceerde jeugdzorg.

Een van de belangrijkste pijlers om de samenwerking vorm te geven is het (verplicht door de gemeente op te zetten) Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Voor een CJG is een basismodel opgesteld, dat wettelijk wordt vastgelegd. In een CJG biedt de gemeente opvoed- en opgroeiondersteuning aan, zoals staat omschreven in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De gemeente is verplicht om voor verbinding met de hulpverlening zorg te dragen voor de schakel van het CJG met Bureau Jeugdzorg en voor verbinding met het onderwijs voor de schakel met het Zorgadviesteam (ZAT).

Een verplichte schakel met het Veiligheidshuis is niet opgelegd aan de gemeente. Hoewel het doel van een CJG een hele andere is dan het doel van het Veiligheidshuis, wordt het belang van een goede samenwerking tussen het CJG, het ZAT en het Veiligheidshuis nergens ontkend. Jongeren die op de agenda van het overleg van het Veiligheidshuis

⁶ Onder regie verstaat ITJ: committeren van organisaties aan gezamenlijke doelen of werkafspraken en deze organisaties kunnen aanspreken op hun toegezegde bijdrage.

staan, moeten bekend zijn bij de professionals die werken voor het CJG en ZAT, zodat ook zij weten wat er speelt bij de jongeren en in de gezinnen die zij ondersteunen. Waar nodig moeten gezamenlijke activiteiten ondernomen kunnen worden (één gezin, één plan en voor de jongere een samengesteld aanbod).

ITJ constateert dat gemeenten actief een regierol invullen op het gebied van ondermeer risicojongeren en overlastgevende jongeren. Gemeenten betrekken partners bij de aanpak, maken en bewaken de afspraken en weten een verbinding tussen de diverse ketens te realiseren. Hoewel de onderzochte gemeenten zich niet expliciet richten op de aanpak en preventie van recidive onder jongeren en hiermee sec gezien een regiefunctie ontbreekt, ziet ITJ wel mogelijkheden voor de gemeente deze op te zetten en in te richten.

Gebleken is dat de samenwerking bij de aanpak van recidive met name hapert op de aansluiting tussen de justitiële keten en de zorg- en hulpverleningsketen. De regierol zou zich dan ook vooral op de verbinding en afstemming tussen deze ketens moeten richten. Concreet zou dit kunnen betekenen dat de gemeente vooral de samenwerking tussen het CJG, het ZAT én het Veiligheidshuis realiseert.

6. Ontbrekende partners

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.

In de vier onderzochte gemeenten geven professionals aan dat ze binnen de keten(s) een aantal organisaties missen die ze van belang achten voor een effectieve aanpak en preventie van recidive. Ook ITJ heeft geconstateerd dat sommige partners of organisaties nauwelijks betrokken zijn bij de preventie en aanpak van recidive.

Allereerst zijn dat ouders en jongeren zelf. Professionals noemen ouders en jongeren de eerstverantwoordelijken voor zowel aanpak als preventie van recidive. Zij worden als de 'ervaringsdeskundigen' bij uitstek gezien: zij kunnen het beste aangeven wat behoeften en wensen van de jongere zijn. In de praktijk blijkt dat professionals ouders en jongeren echter nauwelijks betrekken bij het ontwikkelen van een effectieve aanpak of bij preventie.

Ouders worden door professionals niet als partner gezien, integendeel, zij worden vaak, net zoals de jongeren, als hulpbehoevend gezien. Bovendien is, zoals eerder geconstateerd, de hulpverlening meestal nog op het individu gericht en niet op de verschillende leefgebieden van de jongere. Professionals geven aan dat zij ouders wel bij de aanpak willen betrekken en dat effectieve aanpak dit ook vereist, maar dat het in de praktijk nog niet zover is.

Ook scholen worden vaak genoemd. Professionals geven aan dat schoolverzuim een belangrijke risicofactor is en dat scholen hierin een belangrijke signalerende rol hebben. Professionals zien echter ook bij de aanpak van recidive een toegevoegde waarde in het betrekken van de scholen. Scholen zelf zijn echter soms terughoudend. Het 'terugnemen' van een jongere op school na zijn detentie blijkt af en toe al problematisch te zijn. Veel scholen werken met andere organisaties samen in een zorgadviesteam (ZAT). Vanuit het ZAT is meestal de leerplichtambtenaar van de gemeente de 'liaison' naar de zorg- en justitiële keten. Nog niet alle scholen in het voor gezet onderwijs beschikken echter over een ZAT en vaak wordt de leerplichtambtenaar niet als volwaardige vertegenwoordiging van de scholen gezien. Scholen kunnen, veel meer dan tot nu toe, betrokken worden bij de preventie en aanpak van recidive.

In de onderzochte gemeenten ontbreken niet alleen scholen en ouders en jongeren als partij in de keten. Elke onderzochte gemeente kent verder een of meerdere partijen die in die gemeente niet meedoen in de keten. Als ontbrekende partners noemen professionals ook de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugd-GGZ, huisartsen of instanties op het gebied van werk en inkomen. Partners die ook nodig zijn om een sluitende keten voor de aanpak en preventie van recidive onder jongeren te creëren.

7. Nazorg noodzakelijk voor blijvend resultaat

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.

Nazorg na detentie

Recidive onder jongeren die in detentie gezeten hebben is extreem hoog. Driekwart van deze jongeren komt weer in aanraking met de politie vanwege een strafbaar feit. Om dit te voorkomen is sluitende nazorg voor jeugdige ex-gedetineerden van groot belang.

Vanaf 1 april 2009 is elke gemeente verplicht deze jongeren een aanbod te doen. Kern van de gemeentelijke nazorg is dat tijdig, dus op het moment van de invrijheidsstelling, alle benodigde gemeentelijke nazorgfaciliteiten zijn geregeld.

De nazorg voor deze jongeren was ten tijde van het onderzoek nog niet overal goed geregeld. Gemeentelijke instanties krijgen vaak niet tijdig het signaal dat een jongere in vrijheid gesteld wordt en hebben dan onvoldoende tijd om zaken te realiseren op het gebied van inschrijving in de gemeente (GBA), huisvesting (begeleid en niet-begeleid wonen), onderwijs (inschrijving op een school) en werk (leer-werktrajecten, stages), financiën (uitkering, bijzondere bijstand, sanering van schulden), gezondheid (fysieke en geestelijke), familie en sociaal netwerk (ondersteuning, vrijetijdsbesteding).

In juni 2009 is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de Handreiking nazorg jeugdige ex-gedetineerden *Nazorg verzorgd* gepubliceerd. De handreiking heeft tot doel gemeenten samen met de ketenpartners van Justitie, Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdreclassering (Bureau Jeugdzorg) hun rol in te laten vullen.

Nazorg na een traject

Voor professionals begint het traject op het moment dat zij met de jongere in aanraking komen, en eindigt het traject wanneer ze de jongeren 'overdragen' aan een andere partner, of wanneer de grenzen van wat zij binnen hun organisatie kunnen doen bereikt zijn. ITJ heeft niet waargenomen dat de nazorg aan de jongeren die uit een traject komen een vast onderdeel uitmaakt van de werkwijze die rond deze jongeren tot stand komt. Wanneer een traject geëindigd is, is voor professionals de casus 'afgesloten', en raakt de jongere uit het zicht van de professional.

Het is niet zo dat in de onderzochte gemeenten geen vormen van nazorg aanwezig zijn. De nazorg die geboden wordt is echter niet specifiek gericht op het behouden van het behaalde resultaat voor recidiverende jongeren. Jongeren kunnen gebruikmaken van een reeds bestaand aanbod, voor zover ze hiervoor in aanmerking komen. Voor de jongeren die niet voor

de bestaande vormen van nazorg in aanmerking komen wordt er niet aanvullend een vorm van nazorg gecreëerd.

Ook wordt een jongere na een traject niet gedurende langere tijd gevolgd of gemonitord. Dit is echter wel van belang zodat tijdig ingegrepen kan worden wanneer de jongere weer in de fout dreigt te gaan.

8. Evaluatie geeft (in)zicht

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 tegengekomen.

Informatie is van belang voor het voeren van effectief beleid. Aan de ene kant is concrete informatie nodig, die inzicht geeft in de individuele situatie van een jongere. Aan de andere kant is er behoefte aan informatie die inzicht geeft in de voortgang en effectiviteit van de gekozen aanpak. Om die informatiestroom op gang te brengen en te onderhouden moet regelmatig systematisch geëvalueerd worden zowel op procesgang als op resultaat/effectiviteit. Cijfers moeten daarbij eenduidig zijn en onderling vergelijkbaar. Anders ontstaat er onduidelijkheid over geboekte resultaten en kunnen verhoudingen in de keten verstoord raken.

In de vier onderzochte gemeenten is gebleken dat de eigen werkwijze van een professional rondom een individuele jongere regelmatig wordt geëvalueerd. Bij deze evaluaties gaat het er voornamelijk om of aan de procedurele eisen en werkwijze is voldaan, en of dit binnen de gestelde doorlooptijd is gerealiseerd. ITJ heeft echter niet waargenomen dat de betrokken professionals gezamenlijk het totale traject van een jongere en het resultaat voor die jongere evalueren. Ook wordt er niet gekeken naar de resultaten voor de gehele doelgroep binnen de gemeente. Dit laatste is te verklaren doordat er in geen van de onderzochte gemeenten een specifieke aanpak en doelgroepbenadering rond recidiverende jongeren (en jongeren die het risico hierop lopen) aanwezig is.

9. ITJ beveelt aan

ITJ heeft op basis van de onderzoeken in de vier onderzochte gemeenten aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de samenwerking bij de aanpak en preventie van recidive onder jongeren. In deze overall rapportage geeft ITJ een aantal aanbevelingen die ook van nut kunnen zijn voor andere gemeenten:

- Focus in beleid en aanpak op recidiverende jongeren;
- Betrek 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.

Focus op recidiverende jongeren

Voorwaarde om te komen tot (keten)samenwerking is het helder definiëren en kwantificeren van het probleem waarop deze samenwerking zich moet richten: recidiverende jongeren in dit geval. Het is essentieel dat het probleem duidelijk wordt afgebakend. Dit wil zeggen dat de aan te pakken problematiek beschreven moet worden, en dat duidelijk moet zijn welke en hoeveel jongeren recidiveren of het risico lopen te recidiveren. Op deze manier ontstaat zicht op aard en omvang van recidive. Zicht op deze jongeren en de aantallen is nodig om te kunnen bepalen wat een effectieve aanpak voor dit probleem is, welke organisaties bij die aanpak nodig zijn, en om ervoor te zorgen dat de gehanteerde aanpak alle jongeren bereikt die dit nodig hebben.

Betrek ketenpartners

Het aanbod dat binnen de verschillende organisaties en voorzieningen beschikbaar is kan als basis dienen voor de wijze waarop de partners samen het probleem willen aanpakken. Wanneer duidelijk is welk aanbod al aanwezig is en welk aanbod er moet komen om de problematiek aan te pakken of te voorkomen, kan uiteindelijk het gewenste aanbod tot stand komen. Op deze manier leidt het gebruiken van elkaars input en expertise tot een traject dat voor de betreffende jongeren effectief kan zijn. Partijen dienen elkaar hierbij structureel en volledig te informeren over de situatie van de jongeren. Dit is niet alleen nodig om te komen tot een gezamenlijk, passend aanbod voor de jongere, maar het draagt eraan bij dat jongeren niet elke keer hetzelfde verhaal hoeven te doen, en dat de doorlooptijd van het gehele traject kan verminderen.

Nazorg

Op het moment dat het traject voor de jongere eindigt, is input van de partners voor evaluatie nodig. Ook hier is het van belang om gebruik te maken van elkaars kennis en expertise, om zo te kunnen bepalen of het traject voldoende is geweest of dat er meer nodig is. Dit laatste valt voor ITJ ook onder de noemer 'het leveren van nazorg'. Niet alleen het leveren van extra zorg is nazorg, maar ook het gezamenlijk nagaan of het traject voldoende is valt hieronder. Voor een deel van de jongeren is daadwerkelijk een extra inspanning nodig om te komen tot een gewenst resultaat. De partners kunnen benoemen wat deze inspanning inhoudt, en hoe deze geleverd kan worden. Dit kan, wanneer een jongere nog niet uit de ongewenste situatie is, in de vorm van een aanvullend traject zijn. Of wanneer de risicofactoren om weer een overtreding te begaan nog steeds aanwezig zijn, die risicofactoren proberen weg te nemen. De vaststelling of een extra inspanning nodig is moet niet alleen direct na afloop van een traject gedaan worden, maar ook enige tijd hierna herhaald worden. Daarvoor is het nodig een jongere na afloop van een traject gedurende langere tijd te volgen/monitoren. Einde van een traject mag niet 'uit zicht' betekenen.

Ketenregie

Gemeenten dienen (meer) het initiatief te nemen en de regisseursrol op zich te nemen om de aansluiting tussen de justitiële keten en de zorg- en hulpverleningsketen te bewerkstelligen. Zonder deze aansluiting zal nooit een effectieve samenwerking bereikt worden. Bij de ontwikkeling van Veiligheidshuizen, Centra voor Jeugd en gezin (CJG's) of andere structuren bedoeld om organisaties en professionals met elkaar te laten samenwerken, moet aandacht zijn voor de afstemming en aansluiting tussen organisaties/ketens en de professionals daarbinnen en hun verschillende doelen, taken en aanbod.

Structurele evaluatie

Het is belangrijk dat de partners samen nagaan of de gekozen werkwijze volgens afspraak verloopt en of de gewenste resultaten/doelen daadwerkelijk worden bereikt. En het is het belangrijk dat ze hierover data verzamelen. De inzichten die voortkomen uit deze data en evaluaties kunnen onder meer gebruikt worden om gekozen aanpakken aan te scherpen, om tijdig zicht te krijgen op (ongewenste) resultaten, of om een efficiëntere preventieve aanpak te realiseren. Een ander effect van deze evaluaties is dat partners samen zicht krijgen op wat goed gaat en hoe ze elkaar kunnen versterken. Positieve resultaten worden immers ook zichtbaar en gezamenlijk benoemd.

Meer informatie

Integraal Toezicht Jeugdzaken

secretariaat: 030 230 5288

info@jeugdinspecties.nl

www.jeugdinspecties.nl

In Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) werken vijf rijksinspecties samen die toezichttaken hebben op het gebied van jeugd. Dit zijn de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Werk en Inkomen.

ITJ onderzoekt maatschappelijke problemen rondom jongeren die een intersectorale aanpak vergen. Daarbij kijkt ITJ in hoeverre organisaties er gezamenlijk in slagen het maatschappelijk probleem op te lossen. ITJ kijkt of het belang van het kind voorop staat bij de activiteiten die organisaties ondernemen.