

Zorg voor de jeugd na detentie

Vraag en aanbod in Den Haag



Katinka Lünemann
Myriam Vandenbroucke
Rianne Verwijs
Wouter Roeleveld

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond van het onderzoek	11
1.2 Methodologische verantwoording	12
2 Nazorg voor jeugdige ex-gedetineerden	13
2.1 Nazorg - vrijwillig en verplicht	13
2.2 Netwerk- en trajectberaad	14
2.3 De rol van de gemeente	16
2.4 Nazorg jeugd in het Haagse Veiligheidshuis	18
3 Behoefte aan nazorg	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Uitstroom jongeren na detentie	21
3.3 Achtergrond geïnterviewde jongeren	25
3.4 Behoeften nazorg jongeren en ouders naar leefgebied	25
3.5 Conclusie: Behoeften aan nazorg	41
4 Nazorgaanbod in Den Haag	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Verplichte nazorgactiviteiten	44
4.3 Leefgebieden en trainingen	45
4.4 Specifieke doelgroepen	51
4.5 Voorwaarden voor nazorg op instellingsniveau	53
4.6 Conclusie: Zorgen in het aanbod	55
5 Ketensamenwerking	57
5.1 Inleiding	57
5.2 Samenwerking tussen de instellingen	57
5.3 Nazorgketens in Den Haag	62
5.4 Afstemming en overleg in de praktijk	65
5.5 Conclusie: Ketenafstemming en de rol van de gemeente	71
6 Aansluiting vraag en aanbod	73
6.1 Het aanbod aan nazorg	73
6.2 Fricties	74
6.3 De rol van de gemeente	77

Literatuur	79
-------------------	-----------

Bijlagen:

1	Methodologische verantwoording	81
2	Tabellen en figuren	85
3	Respondenten enquête	89
4	Overzicht casusonderzoek samenwerking	91
5	Toetsingscriteria ketensamenwerking	93
6	Instellingen nazorg jeugd	95

Samenvatting

1 Inleiding

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in het aantal jeugdige ex-gedetineerden in Den Haag dat in aanmerking komt voor nazorg en in hun wensen en behoefte aan nazorg. Het omvat een inventarisatie van het bestaande nazorgaanbod zowel in het vrijwillige als onvrijwillige kader, en een analyse van hoe de behoefte aan nazorg en het aanbod op elkaar (zouden moeten) aansluiten. Nazorg onder ex-gedetineerde jongeren betreft iedere vorm van begeleiding van een jeugdige of jongvolwassene die plaatsvindt na detentie (waaronder preventieve hechtenis).

Er is een kwalitatief beschrijvend onderzoek verricht via semigestructureerde interviews met 25 jongeren en acht ouders over behoeften aan nazorg. Daarnaast is een enquête uitgezet onder instellingen die een nazorgaanbod hebben. Bovendien zijn dossiers en vier casus geanalyseerd om inzicht te krijgen in de samenwerking en afstemming tussen instellingen die nazorg bieden. Ook zijn registratiecijfers geanalyseerd omtrent de omvang van de problematiek in Den Haag.

2 Vraag naar zorg

Omvang

De gemeente Den Haag heeft jaarlijks met ongeveer 160 jongeren te maken die (meerdere keren) korte of lange tijd in detentie hebben gezeten. Meer dan de helft van de jongeren verlaat binnen vier weken de jeugdinrichting. Maar er is ook een kleine groep die lang in detentie zit, waaronder de jongeren met een PIJ-maatregel (Plaats in een Justitiële Jeugdinrichting).

Wensen en behoeften jongeren

Vrijwel alle jongeren in detentie hebben een duidelijk beeld over de toekomstige dagbesteding. Zij willen vooral (vrijwillige) begeleiding bij het oppakken van allerlei activiteiten, zoals inschrijven bij scholen, hulp bij solliciteren of schuldsanering. Een aantal jongeren wil graag contact houden met (jeugd)reclassering als stok achter de deur, terwijl anderen juist geen reclasseringsbegeleiding wensen en het zelf willen doen.

Bij jongvolwassenen buiten detentie springt huisvesting na detentie eruit als niet vervulde hulpvraag. De minderjarigen gaan doorgaans terug naar hun ouders. De schuldproblematiek speelt

vooral bij de groep 18+, waar de schulden hoog kunnen oplopen. Ook de hulpvragen rond het aanvragen van een uitkering spelen vooral bij jongvolwassenen. Ouders achten het van belang dat hun kinderen begeleiding krijgen in het omgaan met geld, juist ook minderjarige kinderen om problemen later als jongvolwassene te voorkomen.

Wat betreft vrijetijdsbesteding hechten de jongeren veel belang aan sportactiviteiten, hoewel daar buiten detentie minder van terechtkomt dan de jongere zich voorneemt binnen detentie. Jongeren in detentie hebben een rooskleuriger beeld van hun terugkeer in de maatschappij dan blijkt uit de informatie van jongeren die weer in vrijheid leven. De werkelijkheid blijkt veel weerbarstiger. Ook zien we een onderscheid tussen jongeren die zelf graag aan de slag willen en jongeren die niet de verantwoordelijkheid voor het regelen van activiteiten willen (of kunnen) nemen.

Behoeften van ouders

Jongeren lijken hun problematiek vaak minder ernstig in te schatten dan hun ouders doen. Vooral bij werk, school, huisvesting en financiën lijken ouders zich meer bewust van mogelijke risico's of knelpunten. Ouders ervaren ook versnippering van de zorg rond hun kind, of hebben het gevoel van het kastje naar de muur te worden gestuurd. Er is behoefte aan één contactpersoon met eindverantwoordelijkheid voor de nazorg. Ouders willen meer informatie en willen graag meer betrokken worden bij het zoeken naar oplossingen; zij willen serieus worden gehoord over de problemen en kansen van hun kind.

3 *Nazorgaanbod*

Het soort aanbod

Van de door ons geënquêteerde instellingen bieden twaalf instellingen zowel vrijwillige als verplichte nazorg, en twaalf instellingen bieden alleen vrijwillige nazorg. In Den Haag wordt iets vaker verplichte nazorg gegeven als onderdeel van een gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) of individuele trajectbegeleiding (ITB), dan binnen een Scholing- en Trainingsprogramma (STP) of WW.

Nazorg wordt vooral geboden op de leefgebieden werk, opleiding, vrijetijdsbesteding en sociaal netwerk. Minder aandacht is er voor hulp rondom het ID-bewijs, lichamelijke gezondheid, geloof en herstelgerichte praktijken. Een veel gegeven training is de sociale vaardigheidstraining en de agressie regulatietraining. Een ruime meerderheid van de instellingen werkt met persoonlijke coaches.

Den Haag kent niet alleen een gevarieerd aanbod, maar ook een veelheid aan aanbieders. Deze variëren in het aantal cliënten dat zij hebben. Er zijn negen instellingen die meer dan 40 nazorgcliënten per jaar begeleiden, tien instellingen hebben tussen de 10 en 40 cliënten en zes instellingen hebben minder dan tien cliënten. Onder de groep met een kleine clientèle zit een (relatief groot) aantal belangrijke aanbieders van woningen en opvang. Instellingen met betrekkelijk weinig cliënten blijken noodzakelijk voor het nazorgaanbod. Niet alleen uit oogpunt van de relevantie van hun diensten, maar ook omdat het keuzemogelijkheden biedt.

Kwaliteit aanbod

Voor jongeren die in detentie zitten is het belangrijk een eerste contact met de nazorgbegeleiders al tijdens detentie te hebben, zodat een band wordt opgebouwd. Ook is direct contact met de begeleider na vrijlating van belang en zijn activiteiten wenselijk om te voorkomen dat jongeren in een 'gat van vrijheid' vallen of terugvallen in hun oude patroon, zo blijkt uit literatuur.

De meeste instellingen in Den Haag hebben tijdens detentie contact met de jongeren. De eerste activiteit is vaak praktisch van aard, wat goed is om de jongeren de regelmaat en structuur te bieden die zij tijdens detentie gewend waren.

De tweede belangrijke voorwaarde, direct contact na vrijlating, blijkt moeilijker te realiseren. Dit is omdat vooral tweedelijnsinstellingen, maar ook uitvoerders van schorsende voorwaarden, de jongeren krijgen doorverwezen van derden. Overigens hechten respondenten minder belang aan een direct contact na vrijlating.

Een groot deel van de organisaties heeft (meer dan) eens per week contact met de jongeren of stemt dit af op de behoeften van de jongeren. Veel organisaties kunnen geen gemiddelde duur van een nazorgtraject aangeven, omdat deze varieert met de problematiek van de jongere; hieruit blijkt dat er maatwerk wordt geleverd.

De respondenten beschouwen als belangrijkste voorwaarden voor een goede nazorg: het tijdig starten van het traject, de motivatie van de jongere, en het bieden van praktische ondersteuning. Verder komt naar voren dat instellingen die ook verplichte nazorg aanbieden meer gericht zijn op gedragsverandering, dan instellingen die alleen in een vrijwillig kader nazorg aanbieden. Deze laatste groep is meer gericht op ondersteuning van de jongere in hun dagbesteding.

De drie belangrijkste knelpunten om op instellingsniveau tot goede nazorg te komen zijn het ontbreken van voldoende financiële middelen, het ontbreken van een goede aansluiting tussen verplichte en vrijwillige nazorg, en onduidelijkheid over wie allemaal betrokken zijn bij de jongeren.

Specifieke doelgroepen: 18-plussers en LVB

Bij 23 van de 25 instellingen komen jongvolwassenen in aanmerking voor nazorg die de instelling biedt. Respondenten geven aan dat deze doelgroep andere zorgbehoeften heeft dan jongeren onder de 18 jaar. Vooral de behoefte aan begeleiding naar zelfstandigheid, een eigen woning en werk verandert wanneer jongeren 18 jaar worden, maar ook de behoefte aan ondersteuning op sociaal-emotioneel vlak. De jongeren zijn na hun achttiende vaak minder gemotiveerd om deel te nemen aan zorg; ze zijn 'moe' van de hulpverlening. Ook de invloed van 'verkeerde' vrienden kan een grotere rol spelen wanneer er geen dwangregels zijn.

Nagenoeg alle instellingen ervaren knelpunten bij het bieden van zorg aan deze doelgroep. Bij volwassenheid gelden andere regelingen, en een voldoende passend zorgaanbod ontbreekt. Ook noemen de respondenten het gebrek aan (goedkope) huisvesting en fricties rond de overdracht van zorg van 18- naar 18+.

In totaal geven veertien respondenten in Den Haag aan dat zij specifieke aandacht of programma's hebben voor jongeren met een LVB-achtergrond (licht verstandelijke beperking). LVB-jongeren krijgen vooral speciale aandacht bij maatregelhouders en uitvoerders van schorsende voorwaarden, minder bij de tweedelijnszorg. De diagnose LVB wordt niet altijd gesteld, waardoor deze jongeren niet de juiste zorg krijgen.

4 *Fricties*

Er zijn enkele fricties uit het onderzoek naar voren gekomen.

Huisvesting komt naar voren als een knelpunt, zeker voor jongvolwassenen. Onduidelijk is of er een tekort aan (begeleide) woonvormen is of dat het probleem meer zit in de uitsluiting van risicojongeren. Jongeren die niet worden geplaatst kunnen in het zwerfcircuit terecht komen.

De aansluiting met scholen vormt ondanks alle maatregelen nog steeds een probleem. Het knelpunt is hier een gebrek aan schoolsetting waarin deze jongeren goed gedijen. Doordat er al snel opnieuw problemen ontstaan, verlaten de jongeren weer snel de school (gedwongen). Ook het niet worden aangenomen voor een stage kan de toegang tot een school belemmeren.

Er zijn fricties geconstateerd in de nazorg aan jongvolwassenen en jongeren met een licht verstandelijke beperking.

Uit het onderzoek komt naar voren dat jongeren vooral behoefte hebben aan praktische begeleiding in de vorm van 'lichte begeleiding'; een meer coachende en pedagogische begeleiding bij praktische zaken zoals de juiste scholing, huisvesting, financiën en het ontwikkelen van een sociaal netwerk. De coach moet in staat zijn om 'de lijntjes te trekken' en te onderhouden naar de verschillende leefgebieden.

Het nazorgaanbod is in drie cirkels in te delen. In de binnenste cirkel bevinden zich de kerninstellingen. Dat zijn in elk geval de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering, volwassenreclassering, JJI (Justitiële Jeugdinrichting) en gemeente. In de middencirkel staan organisaties en instellingen waar de gemeente direct contact mee heeft en producten bij afneemt. Dit kunnen ook gemeentelijke diensten zijn (de gemeente is dan uitvoerder). Daaromheen zit de schil van organisaties die wel bij nazorg betrokken kunnen worden, maar waar de gemeente niet direct mee te maken heeft. Dat kan bijvoorbeeld een kringloopbedrijf zijn waar de jongere stage loopt, geregeld door het JIT. Goede nazorg is alleen mogelijk als in alle schillen voldoende aanbod aanwezig is.

5 *Ketensamenwerking*

De samenwerking rond nazorg in Den Haag bevindt zich vooral op het uitvoerende niveau en is te typeren als informeel, met gemeenschappelijke belangen en onderling vertrouwen (de meer 'zachte' criteria). De nadruk op informele contacten heeft als nadeel dat het erg persoonsgebonden is: wanneer een individu van baan wisselt bestaat het risico dat het informele contact verloren gaat. Het NTB (Netwerk- en Traject Beraad) dat sinds 2009 bestaat, kan worden getypeerd als een formeel overleg van een aantal kernpartners (Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, JJI en gemeente) dat het nazorgplan binnen een justitieel kader vaststelt. Deze instellingen hebben meer inzicht en afstemming in de nazorg dan de instellingen die hier buiten staan.

Als belangrijk knelpunt in de samenwerking met partners binnen de keten wordt de versnippering van de zorg genoemd. Ketenpartners zijn vaak onbereikbaar, er is te weinig daadkracht, en jongeren worden te laat aangemeld of de zorginstelling wordt helemaal niet opgezocht. Daarnaast noemt men het tekort aan huisvesting voor deze moeilijke doelgroep. Een ander ervaren knelpunt

is het gebrek aan diagnosticering: doordat bijvoorbeeld de LVB- diagnose niet wordt gesteld, zoeken instellingen die te maken krijgen met deze problematiek de gespecialiseerde zorg niet op. Een gevolg daarvan is een gebrek aan stageplaatsen, omdat werkgevers deze risicojongeren weigeren, en ook de plaatsing op scholen is een knelpunt.

Ook de informatievoorziening is nog niet op orde. Instellingen hebben behoefte aan brede informatie over de jongeren, namelijk op de gebieden: identiteit, verzekering, huisvesting, arbeid, scholing en inkomen, sociaal netwerk, vrije tijdsbesteding, veiligheidsbeleid van de gemeente. Ook is informatie gewenst over wie nog meer betrokken is bij de begeleiding van een jongere. Deze informatie kan voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan. De inzet van de Regionale Verwijsindex Haaglanden zou hiervoor een mogelijkheid zijn, maar speelt nog geen rol van betekenis.

6 *Rol gemeente bij aansluiting vraag en aanbod*

De gemeente heeft vier verschillende rollen rond nazorg: beleidsregisseur, uitvoerder, coördinator en procesregisseur. De gemeente heeft als regievoerder een belangrijke taak in het ontwikkelen van beleid voor nazorg jeugd en als coördinator in het scheppen van voorwaarden voor de concrete uitvoering. De aansluiting tussen de zorgketen (gemeente) en de strafrechtketen (justitie) zal in het Veiligheidshuis structureel vorm krijgen.

Voor ketensturing is een aantal voorwaarden relevant, die samen hangen met 1. probleemanalyse en gevoelde urgentie, 2. samenwerking en 3. externe controle.

De eerste belangrijke voorwaarde is een gedeelde probleemanalyse, doelstelling en visie op de aanpak, en een gezamenlijk gevoelde urgentie. Zowel op uitvoerend niveau als op beleidsniveau lijken een gezamenlijke visie en probleemanalyse (nog) te ontbreken. De instellingen die (ook) verplichte nazorg leveren lijken meer gericht op gedragsverandering, terwijl de vrijwillige nazorg meer inzet op tijdige begeleiding. Dit verklaart de verschillende uitgangspunten van justitiële instellingen en zorginstellingen. Het is belangrijk om aan een gezamenlijke visie en probleemanalyse tijd te besteden, omdat dit belangrijke voorwaarden zijn voor een goede samenwerking. Dit geldt zeker voor de kerninstellingen (Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Reclassering Nederland, JJI en de gemeente) maar ook voor (enkele) instellingen in de middelste schil. Het Veiligheidshuis kan hierin een rol vervullen.

Ten tweede zijn samenwerking en sturing op de samenwerking gemakkelijker als er sprake is van onderlinge afhankelijkheid, informele en flexibele samenwerking en onderling vertrouwen, en er vaste deelnemers zijn. Dit aspect heeft voor de onderscheiden schillen een andere betekenis. Op uitvoerend niveau is er in de middelste schil weliswaar sprake van informele, persoonlijke samenwerking gebaseerd op vertrouwen, maar er is tussen de verschillende nazorginstellingen nauwelijks structureel overleg. Die is er wel in de kern, waar het NTB met vaste partners werkt via samenwerkingsafspraken. Sturing van de tweede en buitenste schil is lastiger. Nader onderzoek is nodig of er meer (flexibele) overlegvormen nodig zijn met bepaalde instellingen, bijvoorbeeld scholen, of dat een (digitaal) informatiesysteem in samenhang met casemanagement voldoende is om tot goede nazorg te komen. In elk geval is het belangrijk te investeren in de informatiefunctie van de gemeente naar de diverse instellingen.

Tot slot spelen mechanismen van externe controle en onderlinge verbondenheid een rol. Als deze directer en minder gefragmenteerd zijn, is sturing van een keten of netwerk gemakkelijker. De gemeente heeft voor de diverse instellingen verschillende sturingskracht; de eigen diensten kunnen worden aangestuurd, en er kan gestuurd worden via subsidies, maar voor andere instellingen geldt alleen de overtuigingskracht. De gemeente is dus beperkt in de aansturing. Bovendien is hier geen sprake van een zogenaamd *whole network*, waar onderlinge afhankelijkheid is op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau. Voor de laatste voorwaarden (externe controle en onderlinge verbondenheid) is het belangrijk een duidelijk beeld te hebben van de kernpartners en welke instellingen in welke schil horen. Ook de verhouding tot andere relevante overlegvormen behoeft verheldering, zoals het jeugd casusoverleg (JCO), het Arrondissementaal Platform Jeugd (APJ) en het Arrondissementaal Justitie beraad (AJB), maar ook het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) of ZAT's (Zorg Advies Teams).

De gemeente Den Haag heeft het afgelopen jaar de nazorg voor de jeugd op de kaart gezet, maar deze rol is in de ketensamenwerking in Den Haag nog niet uitgekristalliseerd. De komende tijd zal de rol van de gemeente in relatie tot de strafrechtketen duidelijker worden in het Veiligheidshuis. Hierbij is het van belang om vanuit de drie cirkels een visie te ontwikkelen en beleid te formuleren. Daarnaast is het belangrijk te investeren in de informatiefunctie, zodat relevante instellingen hun rol in de nazorg naar behoren kunnen vervullen. Ook is investeren in 'lichte begeleiding' gewenst, afgaande op de behoeften van jongeren en de maatschappelijke ontwikkelingen. Scholen kunnen hierin een belangrijke rol vervullen.

Colofon

Opdrachtgever/financier	Gemeente Den Haag/Ministerie van Justitie
Auteurs	Mr. dr. K. Lünemann Dr. M.W.G. Vandenbroucke Drs. R. Verwijs W. Roeleveld Msc, MA
Omslag	Grafitall, Eindhoven
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 F (030) 230 06 83 E secr@verwey-jonker.nl Website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-408-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Voor gemeenten is nazorg aan jeugdige ex-gedetineerden in de leeftijd van twaalf tot achttien jaar een betrekkelijk nieuw beleidsveld. In een nazorgtraject kunnen allerlei voorzieningen nodig zijn, variërend van schuldhulpverlening tot begeleiding naar school of werk. Het doel van deze nazorg is het vergroten van de kans op een positief, stabiel leven met voldoende toekomstperspectief. Het moet terugval in crimineel of ander ongewenst gedrag voorkomen.

De gemeente Den Haag heeft jaarlijks met ongeveer 160 jongeren te maken die korte of lange tijd in detentie hebben gezeten - soms meerdere keren. Aan welke nazorg heeft deze groep behoefte? Hoe voorziet het huidige gemeentelijke nazorgaanbod daarin? Sluiten vraag en aanbod op elkaar aan?

Voor dit rapport is de behoefte van 25 jeugdige ex-gedetineerden en acht ouders in kaart gebracht. Bij instellingen met een nazorgaanbod is geïnventariseerd wat voor nazorg zij op vrijwillige en onvrijwillige basis bieden en welke verwachtingen zij hebben over de rol van de gemeente Den Haag.

Dit rapport biedt inzicht in de behoeften van jongeren en hun ouders, en in de fricties tussen vraag en aanbod als het gaat om bepaalde leefgebieden en doelgroepen. Bovendien wordt de rol van de gemeente nader belicht.

